

1.2019

ISSN 2697-2719

T E K O P O R Á

Revista Latinoamericana de Humanidades Ambientales y Estudios Territoriales



N.01

TRANSFORMACIONES TERRITORIALES REGION ESTE

ANGOTTI | ZURBRIGGEN y GONZÁLEZ LAGO | YÁÑEZ | CONTEXTO INTERNACIONAL | 19 - 56
| TRIMBLE y PLUMMER | LEICHT | PARTUCCI ET AL | FOLGA | FRANK | LAFOURCADE | FOCUS
TEMÁTICO | 59 - 159 | MOLEÓN, BATEL Y PALAU | SCIANDRO Y ZEBALLOS | INVESTIGACIÓN
ESTUDIANTIL | 155 - 180 |

CAMPODÓNICO ET AL | AVANCES DE INVESTIGACIÓN | 182 - 187 |

TEKOPORÁ

ISSN 2697-2719

Revista latinoamericana de Humanidades ambientales y Estudios Territoriales

AÑO 1-Vol 1, n° 1

ENERO-JUNIO 2019

Esta revista es una publicación de

Centro Universitario de la Región Este/UdelaR

<http://www.cure.edu.uy>

Dirección postal:

Calle Tacuarembó entre Bvar. Artigas y Av. Aparicio Saravia. CP 20100.

Correo electrónico:

revistatekopora@cure.edu.uy

© 2019 Tekopora

www.revistatekopora.cure.edu.uy



(online) 2697-2719

Todos los derechos reservados

El contenido de esta revista es totalmente abierto y sin restricciones de ninguna índole. Tanto para los autores y contribuyentes, así como para los lectores en general. Esta obra está bajo licencia internacional [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).



No se cobran expensas ni cargos de ninguna índole o tipo para publicar o leer la revista.

Los contenidos de los artículos son responsabilidad de los autores y una vez publicados, las consideraciones a los mismos serán enviados a los autores para que ellos resuelvan las posibles controversias con respecto de sus trabajos. La reproducción total o parcial está autorizada siempre y cuando se cite la fuente.

Comité Científico Internacional

David Harvey (City University of New York), Estados Unidos

Tom Angotti (Parsons School, NY), Estados Unidos

Dario Gentili (Università degli Studi Roma Tre), Italia

Pere Sala (director del Observatorio del Paisaje de Cataluña), España

Ana Claudia Cardozo (Universidade Federal do Pará), Brasil

Carlos Machado (Observatório Socio- Ambiental), Brasil

Laura Calle Alzate (Universidad Complutense de Madrid), España

Eduard Ariza Solé (Universitat Autònoma de Barcelona), España

Mercedes Medina (ITU-FADU y coordinadora científica del PDU-GET, CURE), Uruguay

Hugo Achugar (PDU Políticas Culturales, CURE), Uruguay

Juan Articardi (FADU, Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje, CURE) Uruguay

Comité Académico

Dra. Geóloga Leticia Chiglino (PDU-GRM)

Dr. Arqueólogo Carlos Marín (DCSH)

Mag. Antropóloga Ximena Lagos (MCI)

Mag. Abogado Jose Sciandro (DCSH)

Mag. Arquitecta Isabel Gadino (DTAP PDU-GET)

Mag. Psicóloga Elianne Gerber (DCSH)

Mag. Arquitecta Ana Laura Goñi (DTAP)

Mag. Antropóloga Victoria Lembo (PD-PC)

Mag. Arquitecta Victoria Sánchez (DTAP)

Mag. Arqueóloga Laura Brum Bulanti (DCSH)

Lic. Bellas Artes Federico Sequeira (PDU-PC)

Lic. Turismo Facundo Bianchi (DCSH)

Lic. Sociólogo Mauricio Venegas (ISEF)
Lic. T. Social Natalia Barindelli (DTAP PDU-GET)
Lic. T. Social Rossana Cantieri (DCSH)
Lic. Socióloga Mariana Cabrera (DCSH)
Lic. Comunicación Analía Correa (DCSH)
Lic. Economista Cecilia de Soto (DTAP)
Lic. Arqueóloga Marcela Caporale (DCSH)

Responsable Científica y Editorial

Adriana Goñi Mazzitelli (PDU-GET - DTAP - CURE)

Equipo Editorial

Grisel Caffarena (LGA CURE)

Germán Taveira (LGA CURE)

Senior Publishing Advisor

Gerardo Ribero (FHCE)

gerardoribero@gmail.com

Responsables de Mainumby - Sección de expresiones artísticas de la revista
Federico Sequeira (PDU-PC CURE) y Ana Laura Goñi (DTAP)

CURE Centro Universitario Regional del Este
DTAP Departamento Territorio, Ambiente y Paisaje.
DCSH Departamento Ciencias Sociales y Humanas
PDU Polo de Desarrollo Universitario
GET Grupo de Estudios Territoriales

EDITORIAL

Adriana Goñi, Isabel Gadino, Mariana Cabrera

7-17

DESAFÍOS PARA LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY

CONTEXTO INTERNACIONAL

Tom Angotti

19-28

JUSTICIA AMBIENTAL Y LA GESTIÓN DE LOS BIENES COMUNES

Cristina Zurbriggen, Mariana González Lago

30-46

INNOVACIÓN EN EL ABORDAJE DE PROBLEMAS COMPLEJOS PARA UNA TRANSFORMACIÓN SOSTENIBLE

Javier Ignacio Yáñez

48-56

ESTRATEGIAS DE ACCESO AL HÁBITAT, INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANA Y GOBIERNOS LOCALES

FOCUS TEMÁTICO: Transformaciones en la Región Este del Uruguay

Micaela Trimble, Ryan Plummer

59-70

EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA LA GOBERNANZA ADAPTATIVA DE SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS

Eleonora Leicht

71-95

PUEBLOS DEL ESTE. Develar lo invisible desde la Integralidad

Hugo B. Partucci, Sofía Alvariño, Graciela Cruz Brasesco

98-112

PARECE, PERO NO ES LO MISMO: El uso de categorías socialmente compartidas en la comunicación y construcción de conocimiento sobre sequías en el SE del Uruguay

Alejandro Folga

113-125

RELEVAMIENTOS DE ESPACIOS EXTERIORES EN LA CIUDAD DE MALDONADO

Nicolás Esteban Frank Gabin

126-137

ESPACIO, TIEMPO Y NECESIDADES COTIDIANAS: Herramientas de análisis y una mirada a la región Este de Uruguay

Ana Lafourcade

138-153

MIGRACIÓN Y ESPACIO SOCIAL EN MALDONADO

Investigación Estudiantil

Antonio Moleón, Joana Batel, Diego Palau

155-170

PATRIMONIO CULTURAL Y PAISAJE EN LA SIEMBRA DEL ARROZ EN ROCHA, URUGUAY

José Sciandro, Leonardo Zeballos

171-180

EXCEPCIONES COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN EN MALDONADO

Avances de Investigación

Gabriela Campodónico, Facundo Bianchi, Nicoás García, Camila Fernández, Matías González, Martín Fabreau

182-187

MAPA MULTIMEDIA DE BIENES CULTURALES Y DE LA MEMORIA DE LA PENÍNSULA DE PUNTA DEL ESTE



Desafíos para las transformaciones territoriales en la Región Este del Uruguay

Editorial

Adriana Goñi¹, Isabel Gadino², Mariana Cabrera³

El primer número de la Revista Tekoporá está dedicado a relatar algunas de las transformaciones territoriales de la Región Este del Uruguay, espacio que alberga al centro universitario interdisciplinario que da origen a esta mirada integrada entre las Humanidades Ambientales y los Estudios Territoriales. El Centro Universitario Regional del Este (CURE), es parte del proyecto de descentralización de la Universidad de la República, que en los últimos diez años y en conjunto con el gobierno nacional y los departamentales respectivos, ha invertido grandes esfuerzos para equilibrar la centralidad universitaria ubicada en la capital del país, Montevideo. Esto ha permitido la apertura de nuevas carreras de matriz interdisciplinaria, inaugurando diversas sedes que potencian la radicación de la población en los territorios, en particular los jóvenes, habilitando así el desarrollo de capacidades y espacios para que las comunidades situadas puedan repensarse en el contexto nacional e internacional actual.

Los artículos que presentaremos a continuación son una selección de los trabajos expuestos en Viento del Este, 1er Coloquio Debate público sobre transformaciones territoriales en la Región Este. Este evento fue desarrollado en el 2017 y coordinado por las autoras de este texto. El mismo pretendió generar un espacio de difusión de los estudios académicos sobre la Región Este realizados en los últimos años. Por otro lado, se trabajó en la apertura de un espacio para el debate público y la reflexión de las transformaciones territoriales junto a la sociedad civil, actores privados y quienes desearan acercarse a este ámbito.

Los proponentes del Coloquio proveníamos de una multiplicidad de espacios disciplinarios e interdisciplinarios del CURE: el Departamento Territorio Ambiente y Paisaje

¹ Centro Universitario Regional Este - UDeLaR / Departamento de Ambiente, Territorio y Paisaje. gondama@gmail.com

² PDU Grupo de Estudios Territoriales. Centro Universitario Regional del Este UdelaR Isabelgadino@gmail.com

³ Centro Universitario Regional Este UdelaR. m.cabrera.dacosta@gmail.com

(DTAP) y el Departamento de Ciencias Sociales y Humanas (DCSH) -los cuales congregan docentes provenientes del Grupo de Estudios Territoriales (GET), el Grupo de estudios sobre migración interna (DCSH), la Licenciatura en Gestión Ambiental, la Licenciatura en Diseño de Paisaje, los Ciclos Iniciales Optativos Social y de Ciencia y Tecnología, la Maestría en Manejo Costero Integrado y la Licenciatura en Turismo.

El encuentro se organizó con exposiciones en cinco principales ejes: Planificación Territorial y Gobernanza, Turismo y desarrollo local, Puesta en Valor de Recursos Naturales y Culturales, Paisaje y Patrimonio, Economías Alternativas y Dinámicas socio- demográficas. Además se realizó un taller final sobre la situación y necesidades de la Región, muestras de Posters, Fotografías, Documentales y Cortos, y se contó con prestigiosos invitados internacionales.

Los resultados obtenidos fueron los de compartir el conocimiento científico con el conjunto de fuerzas vivas de la Región, reforzar las redes de reflexión y acción sobre el futuro y promover la construcción colectiva del territorio regional.

MIRADAS TRASNDISCIPLINARIAS EN LA GESTIÓN DE LOS BIENES COMUNES

Partimos del paradigma de la complejidad, en donde el territorio es entendido como el producto de la relación entre determinado medio ambiente y los modelos de desarrollo de las culturas que históricamente lo habitaron. Es al mismo tiempo un espacio vivido y normado (Ther, 2012). En este sentido, este número pretende colaborar a comprender los factores e interconexiones que intervienen en la construcción del territorio como sistema socio-ecológico, incluyendo sus diversas dimensiones, escalas espaciales y temporales, así como los fenómenos sociales y sus consecuencias en el ambiente y el paisaje.

En el primer artículo Tom Angotti, Justicia ambiental y gestión de los bienes comunes , nos invita a pensar en un largo período, en como los fenómenos que observamos en el territorio de América Latina en la actualidad, pertenecen a procesos históricos que han constituido una organización social y territorial que tiende a concentrarse en lo urbano dando las espaldas al resto de los bienes comunes naturales de nuestro continente. Esto significa que las causas de las actuales crisis ecológicas, en particular la climática, apunta él, son consecuencia de fenómenos de mala gestión de los bienes comunes, en beneficio de determinados grupos sociales, que determinan en este momento la necesidad impostergable de abordar el tema de la Justicia Ambiental.

La Región Este, objeto de este número, se delimita recientemente como área de actuación de interés estratégico para las políticas públicas, si bien no existe una definición definitiva sobre qué departamentos la conformarían, visto que las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial de la Región Este (EROT-RE), impulsadas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), elaboradas en el 2011 y aprobadas en el 2013, incluyen cinco departamentos: Maldonado, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja y Cerro Largo. Mientras que, por otro lado, el Plan Estratégico de Desarrollo de la Región Este (PDR- 2012) impulsado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a través de su oficina-Uruguay Integra, considera afinidades posibles, en los primero cuatro, excluyendo el departamento de Cerro Largo.

Asimismo, el ámbito académico regional se ha desarrollado en múltiples niveles de acción.

Por un lado, se encuentra el CURE, aprobado en 2006 e integrado por las Sedes de Maldonado, Rocha y la Casa Universitaria de Treinta y Tres. Los ejes prioritarios de este centro son: medio ambiente, biodiversidad, ecología; costa y pesca; desarrollo agropecuario, turismo y minería. Más adelante se inaugura la Casa de la Universidad de Cerro Largo también como

Regionales de Enseñanza Terciaria 2008-

avance de los últimos años en la construcción de un Sistema Nacional de Enseñanza Terciaria Pública, del cual son en gran medida protagonistas los centros de la regional este. El proceso de consolidar una regional universitaria se construye también con el trabajo cotidiano de sus docentes y alumnado, quienes deben pensarse como parte de una región entendiéndose en primer lugar como Centro Universitario por sede. Esto se hace evidente cuando se observan las colaboraciones en investigación recientes, se vislumbran las temáticas afines, con competencias de enseñanza complementarias, radicadas en los distintos centros, así como egresados que inician actividades profesionales en los temas antes citados.

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial -Región Este, definen un conjunto de desafíos amplios para el territorio en ámbitos de minería, forestación, intensificación de la agricultura (en particular la arrocería, pero también de soja), emprendimientos energéticos, agropecuarios, servicios logísticos y portuarios, sin olvidar el desarrollo del espacio marino con la regulación de las actividades pesqueras, de transporte, explotación de yacimientos, entre otros.

Sin embargo, los fenómenos que atraviesan a la Región Este en la actualidad, nos presentan procesos fermentales, de afirmación y transformaciones de las identidades locales como nos relata el artículo Mapa multimedia de bienes culturales y de la memoria de la península de Punta Del Este , de Gabriela Campodónico y otros, en los que a través de un trabajo de extensión universitaria se cataliza esa demanda de reforzar las identidades locales, con un crecimiento demográfico importante, pero que solicita recuperar y mapear la memoria y las prácticas culturales a través de instrumentos multimediales. O el artículo de Alejandro Folga Relevamientos de espacios exteriores en la ciudad de Maldonado, que a través de un ejercicio pedagógico en la Licenciatura de Diseño de Paisaje releva y realiza un registro gráfico de espacios exteriores que forman parte de edificios públicos vinculados a la cultura, en la ciudad de Maldonado.

Por otro lado, las transformaciones tienen una contracara no siempre positiva en lo social, con procesos de transformación de la matriz productiva en la que la parte más débil de la cadena, en este caso los trabajadores rurales, son los que sufren como describe el artículo de Nicolas Frank, Espacio, tiempo y necesidades cotidianas. Herramientas de análisis y una mirada a la región Este de Uruguay , una modificación en su espacialidad, en su movilidad y posibilidades reales de acceso a servicios, que hacen difícil imaginar la permanencia de la población en estas áreas.

En los ámbitos de la gestión hay ejemplos de trabajos conjuntos entre gobiernos departamentales y Academia, así como de desencuentros esperables entre ambas posiciones. Para el caso de Rocha, son reconocidos los estudios e iniciativas llevados adelante por el gobierno local, como por ejemplo la zonificación de PROBIDES en los '90, -aunque existen fuertes debates sobre las modificaciones post aprobación (De Álava, 2006; Gadino et al, 2012)- la Ordenanza Costera del 2003, que han logrado tutelar algunas áreas de gran valor ecosistémico. Gran parte de la información sobre los ambientes naturales que conforman la

región tiene origen en los valiosos trabajos de Probides, los que señalan este territorio como reservorio de recursos únicos o fundamentales a nivel nacional: suelos fértiles, yacimientos geológicos de alto valor, reservas de agua dulce y de biodiversidad y paisajes naturales preciados para el eco-turismo y la conservación (Probides, 1999). Esto se traduce desde la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS, 2008) en una gradual construcción de Planes Locales, la aprobación de Áreas Protegidas y de sus Planes de Manejo, así como de sus Comisiones de Seguimiento, en forma constante e incremental. En este número presentamos la experiencia de Planificación Colaborativa de los lineamientos de un posible Plan Director para el Parque de Santa Teresa, que nos interrogan sobre quiénes son los actores, que escalas se necesitan en la planificación, y como hacer sinergia entre gobierno y pobladores para buscar formas sostenibles de desarrollo del turismo de naturaleza.

Maldonado también cuenta con un proceso mixto de planificación de su territorio, sin embargo gran parte del desarrollo conceptual y de investigaciones específicas realizadas por la Universidad en la definición de micro regiones y propuestas de planes locales o especiales (Acuña et al, 2006; Acuña et al, 2013), no se tradujo en acciones políticas consecuentes, en parte por su no llegada a la ciudadanía y a otros actores que pudieran acompañar estas estrategias y llevarlas adelante en el tiempo. Esto queda claro, cuando se consultan investigaciones recientes que reven las propuestas de desarrollo territorial de esos años, por ejemplo, el circuito rural de Identidad y paisaje Arco del Sol para promover una diversificación productiva en lo turístico y rural. Dichos análisis demuestran que no existieron inversiones particulares ni Planes aprobados que reforzaran el subsistema de pequeñas localidades para

na la investigadora Eleonora Leitch, en su artículo

Pueblos (In)Visibles de la Región Este del Uruguay . Del aislamiento a la inclusión socio-territorial de localidades postergadas En Maldonado, Rocha Y Lavalleja. La investigación se amplía gracias al curso guiado por la investigadora con la participación de estudiantes nacionales e internacionales. En este número se publica el artículo Patrimonio cultural y paisaje en la siembra del arroz. Ciudad de Lascano, capital del arroz, de Antonio Moleón (España), Joana Batel (Portugal) Diego Palau (Uruguay).

Con una mirada más amplia, los estudios sobre el sistema nacional de ciudades (Altman, Martínez et al, 2015) indican una alta dinámica demográfica para el sur de la Región Este comparado con el resto del país en los últimos años. Se verifica la tendencia de urbanización costera con la conformación del corredor urbano que se está creando entre Montevideo y la aglomeración urbana Maldonado- Punta del Este - San Carlos. Esto nos obliga a preguntarnos desde el punto de vista conceptual y metodológico, qué tipo de modelo de urbanización residencial y turístico desea promover el Uruguay para su litoral Sur, en este caso en particular para su costa atlántica (Medina et al. 2018).

En algunas ocasiones se ve un retroceso en los esfuerzos de organizar y normar el crecimiento del territorio hacia un equilibrio entre ambiente y sociedad. Como nos introduce Javier Yáñez en su artículo Estrategias de acceso al hábitat, instrumentos de gestión urbana y gobiernos locales, las provincias argentinas, con una densidad y flujos mayores de crecimiento, ya han experimentado la dificultad de gobernar las transformaciones territoriales, debido a las diversas escalas e intereses económicos que atraviesan América Latina en la actualidad.

Si bien es aún incipiente a nivel de investigaciones, el estudio de la política de excepciones a la normativa, exoneración tributaria y flexibilización urbana para favorecer la inversión inmobiliaria en Maldonado, nos muestra un avance considerable en Uruguay, de estos mismos intereses económicos internacionales que transforman el territorio. El artículo de Sciandro y Zeballos *Excepciones como instrumento de planificación en Maldonado* plantea una primera aproximación a esta temática, evidenciando que si bien siempre existieron diferencias en las propuestas de zonificación que se realizaron desde la academia, con las promovidas por el Gobierno Departamental, esta política desconoce y debilita las recomendaciones en OT sobre redistribución de cargas y beneficios, tutela de los ecosistemas y paisajes costeros, restando importancia a posibles formas de ocupación sostenible, turismo responsable y acceso justo a servicios ecosistémicos .

Asociado a estas presiones inmobiliarias, vemos que Maldonado se destaca muy ampliamente del resto de los departamentos del país en un acelerado crecimiento demográfico en el último período intercensal (INE, 2004-2011), básicamente a raíz de migraciones desde otros departamentos y cuenta con la segunda aglomeración urbana del Uruguay (Acuña et al, 2013).

Actualmente Maldonado compite con Montevideo como polo de atracción, sobre todo para quienes migran desde los departamentos del Este y Noreste del país. Los movimientos migratorios se concentran principalmente en el área de influencia del eje Maldonado-Punta del Este, territorio atractor no sólo por la expectativa de oportunidades de empleo sino por mejor acceso a servicios (educación, salud, infraestructura, seguridad), factores culturales (propensión a vivir en espacios cost Este como centro turístico, etc.) (Veiga, 2012). Por otra parte, el proceso migratorio se refuerza a sí mismo en base a la constitución de redes de estímulo y apoyo entre quienes han arribado y los potenciales nuevos migrantes del mismo lugar de origen.

La migración provoca efectos en diversas dimensiones tanto para quien migra como para la sociedad de origen y la de destino, como señala Ana Lafourcade en su artículo

Migración y espacio social en Maldonado . Más allá de la heterogeneidad causal y el perfil de los migrantes, el proceso migratorio genera quiebres en cuanto al espacio de vida, a los vínculos con el entorno y a las diversas redes en las que participan los individuos en su vida cotidiana. Este quiebre puede ser más o menos agudo, puede estar amortiguado en mayor o menor medida según las posibilidades de inserción y revinculación en la sociedad receptora. La población migrante sobre todo en el período inmediato al movimiento- puede presentar un déficit importante en el acceso a los diversos servicios y bienes materiales y simbólicos, tales como espacios de socialización, educación, comunicación, recreación, deportes, salud, trabajo y seguridad social (Gerber 2016). Un aspecto de especial relevancia y dificultad es el acceso a la vivienda, sobre todo cuando la migración involucra a varios miembros de una familia. Para la población migrante este proceso genera tensiones entre oportunidades y riesgos (UNESCO, 2012; Rodríguez, 2004). También tiene efectos en la sociedad receptora y en las instituciones públicas y organizaciones del lugar de destino, especialmente cuando la inmigración es cuantitativamente importante y persistente, como sucede en Maldonado. En este caso, la inmigración s configuraciones de la sociedad receptora, no sólo en términos demográficos sino sobre todo en la configuración del territorio en aspectos sociales, culturales, económicos y políticos.

Este crecimiento demográfico tiene un fuerte relacionamiento con el desarrollo turístico e industrias asociadas desde el origen de este sector económico en el país como la construcción (Trochon, 2017). Sin embargo, la alta dependencia hacia el turismo internacional deja a la economía local muy vulnerable frente a situaciones que superan la coyuntura del país, generando ciclos muy dispares entre temporadas (Brida et al, 2016). Siguiendo pautas actuales del turismo global en cuanto a servicios ofrecidos (Aledo, 2008; Demajorovik et al, 2011) se están incorporando nuevos desarrollos como son los relacionados al turismo rural y grandes extensiones de complejos cerrados con servicios, incluyendo lagos artificiales y parques de golf. Estas modalidades, en menor medida, también se extienden por la costa oceánica de Rocha, aunque son más recientes y aún no tienen impactos tan significativos.

La apuesta al turismo de altos ingresos que caracteriza históricamente Punta del Este y sigue creciendo en grandes superficies del territorio cercano, básicamente vinculadas a la costa y serranías, conlleva importantes consecuencias de fragmentación socioespacial. Éstas se expresan en un quiebre entre la ciudad estacional -con importantes inversiones tanto públicas en infraestructura y servicios, como privadas en espacios de diversa índole destinados al turismo de élite- y la ciudad permanente, cada vez más extendida en condiciones que van desde lo básico a lo precario (Campodónico, 2008; Acuña et al, 2013, Barindelli et al, 2014).

Con respecto al cuidado de los recursos ambientales y paisajísticos que son los principales atractores del turismo, ambas extensiones residenciales (la turística y la permanente) fomentan la invasión y depredación de espacios críticos para la sostenibilidad de los recursos, como la costa, los humedales, las riberas de arroyos y cañadas y las cumbres de serranías (Probides, 1999; Scasso, 2002; De Álava, 2006; Steffen et al, 2010; Gadino et al, 2012; Acuña et al, 2013). En paralelo, estudios arqueológicos y antropológicos permiten inferir que precisamente estos sitios son potenciales reservorios de restos de culturas precolombinas, generando una alerta sobre el uso de los mismos sin estudios previos a su transformación (Inda et al, 2011; Sotelo, 2014; del Puerto, 2015)

Vinculado al espacio rural, el análisis de los países de procedencia de los grandes inversores en la Región, arroja datos que estarían alertando sobre el acaparamiento de tierras por parte de capitales extranjeros en desarrollos agropecuarios o la incipiente minería de gran porte (Piñeiro, 2012). Los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres tienen sus directrices aprobadas, y abordan con Planes Locales como los de la Laguna Merín, o la declaración de área protegida de la Quebrada de los Cuervos, territorios especiales con proyectos definidos. Asimismo los planes locales para sus áreas urbanas y las microregiones asociadas a ellas en elaboración, pueden ser una oportunidad interesante para observar el potencial en estos departamentos.

La Región Este cuenta con una riqueza significativa para estos análisis, en cuanto a características ambientales y paisajísticas (Instituto de Diseño, 2014; CSIC, DTAP, 2016) y puede considerarse un laboratorio experimental en una escala reducida de tiempo y espacio, de cambios contundentes. El artículo de Cristina Zurbriggen y Mariana Gonzalez, Innovación en el abordaje de problemas complejos para una transformación sostenible, contribuye desde la teoría a la búsqueda de respuesta de frente a la necesidad de construir herramientas de gobernanza y análisis multifactorial de los procesos de transformación territorial. Como demuestra Hugo Partucci en su artículo Parece, pero no es lo mismo. El uso de conceptos socialmente compartidos en la comunicación y construcción de conocimiento sobre las sequías en el sureste de Uruguay, estos ámbitos son necesarios porque los lenguajes y

puntos de vista de los diversos actores en torno a temas claves, no pueden seguir gestionándose como datos secundarios de la realidad, sino que se necesitan metodologías transdisciplinarias que aborden la construcción colectiva de políticas públicas de frente a transformaciones crecientes que afectan seriamente los modos de producción tradicionales. En la misma línea tanto el artículo de Ingrid Roche y Adriana Goñi Planificación Colaborativa para el Parque de Santa Teresa, Rocha, como el de Micaela Trimble y Ryan Plummer Evaluación participativa para la gobernanza adaptativa de sistemas socio-ecológicos, nos relatan experiencias exitosas, que demuestra como estas nuevas formas de gobernanza multinivel, con matices y aún mejorables, están siendo demandadas y experimentadas en Uruguay.

Esta número de la Revista Tekoporá y un segundo número que recoge ulteriores artículos del Coloquio Viento del Este, pretenden compartir lo expuesto en el encuentro para promover la circulación de conocimientos, reflexiones e ideas para un análisis crítico del desarrollo territorial y la reconversión sostenible de la Región Este.

Buena lectural!

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, C. (Responsable Académico), de Souza, L. (Editor), Gadino, I; Leicht, E. (Coordinadora del Equipo Técnico), Musso, C; Vainer, D; Varela; A. Colaboradores: Finozzi, A; Osimani, V; Pastorino, - Punta del Este - San Carlos. Enfoques y -9974-99-045-6. Mosca Hnos.

Acuña A., De Souza L, Gadino, I., Leicht E, Musso C., Vainer D, Varela A., (2010). Talleres Territoriales Microregionales 0 al 8. Ed Farq. ITU. Udelar

Acuña A., De Souza L, Leicht E, Musso C., Vainer D, Varela A., (2013). Aglomeración Maldonado, San Carlos, Punta del Este. Ed Farq. ITU. Udelar.

mo

RBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura
CLXXXIV 729 enero-febrero (2008) 99-113 ISSN: 0210-1963

Altman, L. Martínez, E. (2015) Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908- 2011), CSIC, FADU, UDELAR.

Aznáres, C. (2017). Distribución social y valoración de servicios ecosistémicos en el humedal del Arroyo Maldonado. Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil. CURE-LGA- CSIC

Barindelli, N. Gadino, I., Goñi, A.L., Inda, H., Piazza, N., (2011). Nuevas urbanizaciones turísticas en la costa uruguaya. Análisis de la percepción local. Balneario Buenos Aires-La Bota y barrios cerrados aledaños. Documento CURE CSIC.

Barindelli, N, Gadino, I; Goñi, A. L; Miguez, P. 2014. de construcción del territorio en el municipio de Maldonado. La Faja Pinares - Transformaciones Urbanas: un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura / Carlos Andrés Abate... [et.al.]; compilado por Jorge Leonardo Karol... [et.al.]. - 1ª ed. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata. E-Book.ISBN 978-950-34-

1133-91. Planificación Urbana . I. Abate, Carlos Andrés II. Karol, Jorge Leonardo, comp. CDD 307.12

Brida, J. González, M. N. Lanzilotta, B. Análisis de los Determinantes del Turismo Interno en Uruguay. 2016. REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES N° 108, I.S.S.N.: 0213-7585 (2017), PP. 43-78.

Aportes y Transferencias,
12(1), 15-40. ISSN 0329-2045

(Uruguay). Bases para la Conservación y el Manejo de la Costa Uruguay: 637 649.
relaciones humano-ambientales durante el Holoceno tardío en el
Biológicas), Facultad de Ciencias, Universidad de la República

Demajorovic, J; Aledo Tur, A; Landi, B. y Mantovani Kondo A.20
residenciales - Análisis del crecimiento del turismo residencial en el Mediterráneo español y
en el Litoral Nordeste (Brasil) y su impacto socio-
no.4 Ciudad Autónoma de Buenos Aires jul./ago. 2011. versión On-line ISSN 1851-1732

Escudero, L.; Oggero, C.; Moreira, M.; Fornaro, J. (2012). Ordenamiento territorial en clave de
inteligencia territorial: El caso de Lavalleja, Uruguay. XI INTI International Conference La Plata,
Argentina.

Sustentabilidade em Debate, Vol. 3, N° 2, 2012. 1/7/12. PP 21-39. Centro de Desenvolvimento
Sustentável - Universidade de Brasília, Brasil. ISSN: ISSN-e 2179-9067.
<http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/view/8125/6162>

Gerber, E. (2016) Significados y usos de la alteridad. Una aproximación etnográfica a los
procesos de producción de subjetividad vinculados a la movilidad geográfica en la ciudad de
Maldonado. (Tesis inédita de maestría). Universidad de la República, Uruguay.

Goñi Mazzitelli, A. (2011). which works properly in complex
Environment, Italy.

Inda, H., del Puerto, L., Bracco, R., Castiñeira, C., Capdepon, I., Gascue, A. and Baeza, J. 2011.
ción Hombre-Ambiente para la costa estuarina y oceánica del Uruguay durante el
-Rodríguez, F. (ed.) El Holoceno en la zona
costera del Uruguay. 229 260.

Inda, H., Goñi, A.L., Piazza, N. et al (2017). Transformaciones territoriales y paisajísticas,
dinámicas e indicadores. Informe Final Proyectos I+D, Comisión Sectorial de Investigación
Científica.

-0-0631-7

Instituto Nacional de Estadística. 2012. Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad. Montevideo, INE.

Leitch, E. et al. (2017). Pueblos (In)visibles de la Región Este del Uruguay. Del aislamiento a la inclusión socio territorial de localidades postergadas en Maldonado, Rocha y Lavalleja. En Ateneos ITU N2, ed FADU.

Medina, M; Piazza, N; Leicht, E; Garat
-9974-0-0439-9 y ISBN 978-9974-0-0440-5

Medina M.; Altmann, L; Alves, J; Jorge, M; Logiuratto, L; Matos, A; Rabelino, C; Tobler, C.. (2018). Territorios litorales y costeros. Tres casos en la Costa Sur uruguaya, criterios para la valorización de sus paisajes. En Ateneos ITU N3, ed FADU- UDELAR.

Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge University Press.

Pi
Canadian Journal Of Development Studies / Revue Canadienne D'études Du Développement
Vol. 33 , Iss. 4,2012

PROBIDES, 1999. Plan Director. Reserva de Biosfera Bañados del Este / Uruguay. Rocha, UY.
ISBN 9974 7532 3 6

Rodríguez, A. (2014). Estudios de Cadenas productivas territoriales de valor para promover el desarrollo local con inclusión social. Ed. IECON. Imp Mastergraf.

a en América Latina y el Caribe: estudio regional del
período 1980-

Scasso, F. 2002. AMBIENTES ACUÁTICOS DE LA ZONA COSTERA DE LOS HUMEDALES DEL ESTE ESTADO ACTUAL Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN. PROBIDES, Documento de trabajo N° 43. 2011-2013

Soler, S., Sotelo, M. 2014. Más cerca del cielo. Misterios de la arqueología uruguaya para niños curiosos. Banda Oriental.

Steffen, el Sauce

Sustainability Studies (SARAS)

logia del territori

Trochon, Y. 2017. Punta del Este. El edén oriental (1907-1997). Editorial Fin de Siglo. 504 p. ISBN:

-9974-49-866-2.

Veiga, D ultad
de Ciencias Sociales, CURE, UDELAR, IDM. Secretaría de Comunicación y Prensa, IDM,
Maldonado.
Documentos:

MVOTMA (2008) Ley No 18.308, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Marco Regulador General, Uruguay.

MVOTMA, (2013) Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este, Uruguay.

MVOTMA, (2000) Proyecto de Ordenanza Costera del Departamento de Rocha Dirección de Medio Ambiente Intendencia de Rocha, PROBIDES, PNUD, Unión Europea, Ed. Global Environment Facility.

MVOTMA -DINOT (2018). Análisis de la política de exoneración tributaria y flexibilización urbana en el departamento de Maldonado. Informe.
http://www.mirador.cure.edu.uy/proyecto_ampliado.php?id=85

Intendencia Municipal de Rocha (2003). Decreto del Plan General Municipal de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica del Departamento de Rocha.

Plan Estratégico de Desarrollo de la Región Este, (2012) Oficina de Planificación y Presupuesto, www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/228.pdf

Probides (1999), Plan Director para la Reserva de Biósfera, Humedales del Este. Programa de conservación de la biodiversidad y desarrollo sustentable en los humedales del este.



Contexto internacional

Angotti, T.
Zurbriggen, C. y

González Lago, M.

Yáñez, J.

América Latina en la actualidad, pertenecen a procesos históricos que han constituido una organización social y territorial que tiende a concentrarse en lo urbano dando las espaldas al resto de los bienes comunes naturales de nuestro continente.



Justicia ambiental y gestión de los bienes comunes

Environmental Justice and Common Goods Management

Tom Angotti¹

La problemática de la justicia ambiental tiene sus raíces históricas en la colonización de las Américas, tanto en el norte como en el centro y sur. Desde la época de la colonia la injusticia ambiental tuvo sus raíces en la relación de los seres humanos con la tierra y precisamente en la explotación sin límites de la tierra por parte de los colonos europeos. Éstos ocupaban la tierra para facilitar la extracción de los recursos que servían al mercado europeo, las empresas industriales y mineras, las compañías mercantiles y más adelante las instituciones financieras dedicadas a la circulación y reproducción del capital. Esta larga cadena económica empezó con el impulso inicial de la explotación sin escrúpulos de la tierra, el inicio del capitalismo extractivo. Con la

expresión de absoluta confianza en la capacidad humana para dominar la tierra, se está frente al argumento político a favor de la explotación minera que habían empezado los regímenes coloniales y que se continuaban después de la independencia a través de la institución del latifundio.

En la actualidad, en el mundo entero crece la preocupación por los impactos del cambio climático y en línea con los acuerdos internacionales alcanzados en Río de Janeiro en 1992, hasta el último en la Conferencia de París, una nueva generación de expertos, científicos y ciudadanos han comenzado a buscar soluciones racionales que puedan ser implementadas por los gobiernos locales, nacionales y las instituciones internacionales.

¹ Hunter College y del Graduate Center, City University of New York. tangotti@hunter.cuny.edu

Estamos frente a una abundancia de posibles soluciones, tanto tecnológicas como científicas. El problema radica en que, al implementarse las nuevas medidas, se alienta a las minorías más poderosas del mundo, aquellas que han creado los problemas bajo el modelo del capitalismo consumista y salvaje, mientras los que tienen menos recursos siguen siendo las víctimas, sufriendo las consecuencias del cambio climático. Esta situación es lo que denominamos hoy en día un problema de justicia ambiental, a analizar críticamente.

Palabras clave: cambio climático, modelo capitalista, justicia ambiental.

The problem of environmental justice has its historical roots in the colonization of the Americas, both in the north and in the center and south. From the time of the colony environmental injustice had its roots in the relationship of human beings with the earth and precisely in the unlimited exploitation of the land by European settlers. They occupied the land to facilitate the extraction of the resources that served the European market, the industrial and mining companies, the mercantile companies and later the financial institutions dedicated to the circulation and reproduction of the capital. This long economic chain began with the initial impulse of the unscrupulous exploitation of the land, the beginning of extractive capitalism. With the famous phrase of the Liberator Simón Bolívar: "If nature opposes, we will fight against it and make it obey us", as an expression of absolute confidence in the human capacity to dominate the earth, we are facing the political argument in favor of the mining that the colonial regimes had begun and that continued after independence through the institution of the latifundio.

Nowadays, worldwide concern about the impacts of climate change is growing and in line with the international agreements reached in Rio de Janeiro in 1992, until the last one at the Paris Conference, a new generation of experts, scientists and Citizens have begun to seek rational solutions that can be implemented by local and national governments and international institutions.

We are facing an abundance of possible solutions, both technological and scientific. The problem is that, when the new measures are implemented, the most powerful minorities in the world are encouraged, those that have created the problems under the model of savage consumerist capitalism, while those with fewer resources continue to be the victims, suffering the consequences of climate change. This situation is what we call today a problem of environmental justice, to analyze critically.

Keywords: Climate change, capitalist model, environmental justice

NUESTRA RELACIÓN CON LA TIERRA

Uno de los grandes mitos en Norteamérica sostiene que la economía y política que implantaban los ingleses y franceses en el norte fue más racional y respetuosa en el uso y cuidado de la tierra con un régimen que garantizaba un desarrollo tal que favorecía a la mayoría de las poblaciones humanas mientras el desarrollo del Sur fue siempre más desigual. La dimensión de la pobreza en el Sur y la hegemonía del pensamiento racional y tecnocrático entre las élites de todas las Américas, crearon la base para estos mitos. Basta con recordar que en los Estados Unidos y en Canadá los colonos europeos ocuparon las tierras que antes habían pertenecido a los indígenas a través de operaciones genocidas. Estas tierras fueron transformadas en grandes extensiones agrícolas y ganaderas que contaminaron la tierra y las aguas con fertilizantes e insecticidas químicos e iniciaron la explotación del petróleo y el gas natural. Hoy en día, en que se informa que los Estados Unidos se encamina a ser el país de mayor producción de petróleo y gas en el mundo, es momento de reflexionar cómo la historia de expansión imperial del norte y su control de los suelos, los subsuelos y el espacio, ha hecho posible el dramático cambio climático que conocemos en todo el mundo.

En la actualidad, resulta fácil olvidar que en América nuestra relación con la tierra ha sido impulsada por intermedio de la violencia de los poderes militares. Estados Unidos empezó con trece estados en el este, siendo ahora un país con cincuenta estados. Al inicio del siglo XX, su extensión llegó mucho más allá del continente con invasiones a Puerto Rico, Las Filipinas y Hawai. Cuenta con la fuerza militar más grande del mundo, presente en más de cien países y un presupuesto militar que se encuentra a la cabeza de los seis presupuestos mayores del mundo y un complejo militar que es el más contaminante.

La violencia militar y de la policía nacional en América Latina ha sido un elemento fundamental en el proceso de desplazamiento de la población de las áreas rurales hacia las grandes metrópolis. Este rápido y muchas veces violento proceso de urbanización, no responde -ciudad. El proceso ha sido conscientemente organizado por las fuerzas económicas, políticas y militares. El desplazamiento no ha terminado con la formación de las grandes metrópolis, sino que ahora se multiplica por el desalojo de los barrios pobres y de la clase media, impulsado por el ingreso y especulaciones de los capitales financieros a nivel global (Angotti, 2013; 2017).

EL TERRITORIO METROPOLITANO

El modelo de explotación del territorio rural se adaptó a los centros urbanos. En el siglo XXI, las Américas están casi enteramente urbanizadas, en un mundo donde por primera vez la mayoría de la población global vive en grandes ciudades, las metrópolis.

La metrópoli americana nació bajo la misma política de desarrollo del territorio que antes se aplicaba a los medios rurales. La tierra urbana fue objeto de un capitalismo extractivo,

donde se usa la tierra urbana como mercancía a favor de los propietarios y para el fomento del

-colombinas donde la tierra era sagrada, una entidad viva e integrada con la vida natural. En los núcleos centrales de las metrópolis, donde el valor del suelo es mayor, se generan presiones que desencadenan el desplazamiento de las poblaciones con menores recursos económicos. Muchas veces los mismos refugiados de las áreas rurales, son los que pagan con el desalojo urbano como antes lo habían hecho con el desalojo rural.

Otra característica de la metrópoli es su división en enclaves aislados, donde las divisiones de clase, de etnia y de raza determinan el mercado de tierras y sus precios. Los estados americanos no han asumido la responsabilidad de invertir en el mejoramiento de los s barrios, el estado

urbanizaciones de infraestructura moderna para las clases medias y altas.

La metrópoli moderna es la del consumo, con pocos límites impuestos a la producción y circulación de los productos comerciales. A medida que se va generando el exceso de capital, la metrópoli se colma de artículos de consumo, pero también de desechos contaminantes. Un

urbano es un producto que se consume, al servicio de los seres humanos y que puede desecharse como cualquier otro producto, cuando ya no es útil (Angotti, 2012).

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA JUSTICIA AMBIENTAL

El territorio metropolitano ha sido siempre objeto de la máxima explotación por parte de los seres humanos. A finales del siglo XXI, si no se producen fuertes cambios económicos, políticos y económicos, la casi totalidad de la población humana va a vivir en las metrópolis, en tanto las áreas periurbanas estarán sujetas a una explotación más intensa de recursos minerales y una agricultura más industrializada y contaminante. La destrucción del territorio periurbano puede ser aún más catastrófica por su invisibilidad con respecto a la mayoría de la humanidad.

La metrópoli como entidad urbana, comparada con los asentamientos urbanos de pequeña extensión, emite más de 80% del carbono a la atmósfera del mundo. El vehículo privado es el principal medio de transporte en las metrópolis (responsable del 25% del carbono emitido), la energía utilizada es responsable de alrededor del 50% del carbono y ellas son también las principales consumidoras de los productos derivados de la agricultura industrial, responsables del 25% de los gases de efecto invernadero a nivel mundial. Además, el nivel de consumo per cápita de los productos industriales en las metrópolis y el nivel de desechos contaminantes son varias veces más altos que en las áreas rurales y los asentamientos más pequeños.

Hay quienes teorizan que la urbanización total del planeta será la salvación. Afirman que el problema más agudo del siglo XXI, el calentamiento global, será más manejable porque se trata de un territorio que en su totalidad no llega a más del 3% de la superficie de la tierra.

Según este discurso, las grandes ciudades, por su alta densidad, son más eficientes en el uso de los recursos. El economista Edward Glaeser sostiene que la ciudad de Nueva York es un modelo por su alta densidad, su sistema de transporte público y la presencia de nuevos rascacielos con sistemas de calefacción y aire acondicionado más eficientes (Glaeser, 2011). Glaeser, siendo admirador de la magia del mercado, el régimen neoliberal y también amigo del alcalde de Nueva York, el billonario Michael Bloomberg, está enfocado en la pequeña isla de Manhattan, que representa apenas dos millones de una población de veinte, en un área metropolitana que es una de las más dispersas en los EE.UU., aún más que la famosa Los Ángeles. Los admiradores de la ciudad vertical notan que los edificios nuevos son más

la construcción de sistemas de transporte urbano más eficientes. Pero también parecería que piensan que la solución de los problemas ambientales es más factible en los centros densos como Manhattan, por la misma concentración de capital.

Este mito de la alta densidad está fuertemente promovido por los bancos e inversionistas globales que están invirtiendo importantes excedentes de capital en los grandes centros urbanos. Estamos en la época de la financiarización excesiva de capital a nivel global donde el sector inmobiliario es efectivamente uno de los mayores ganadores.

Estos mitos se contraponen a la realidad de Nueva York y de otros centros urbanos del norte. Como la mayoría de las grandes ciudades del mundo, Nueva York fue fundada al lado de los océanos y grandes vías fluviales para facilitar la extracción de los minerales y productos industriales.

Hay un fuerte incentivo en solucionar el problema de los gases de efecto invernadero por ser las ciudades más vulnerables a las inundaciones causadas por el aumento del nivel del mar.

Pero Nueva York es una prueba de la falsedad del mito de la densidad. Examinando el sistema de transporte público, el más grande de América del Norte, se pone de manifiesto que este sistema cubre mucho menos de la mitad del territorio en el área metropolitana. La unidad política de la ciudad de Nueva York, donde viven más de ocho millones de personas, es solo la parte central del área metropolitana que cuenta con más de 20 millones de personas.

En la metrópoli la mayoría de los traslados se hacen con el automóvil. Después de la crisis financiera de 2008 el gobierno nacional salvó la industria automotriz y el país sigue manteniendo una forma de movilidad que hace que los ciudadanos mantengan la experiencia de conocer el territorio principalmente desde la perspectiva de una máquina nueva.

mayoría de la gente contestó que la peor desgracia que te puede ocurrir es que te roben el automóvil y no puedas re

Los ciudadanos de Nueva York que usamos el sistema de transporte público somos conscientes que la infraestructura fue construida hace más de un siglo y que no se corresponde con las necesidades actuales. También New York posee un sistema de saneamiento tan inadecuado que cada vez que llueve la mayoría de los efluentes se descarga directamente a los ríos y las bahías. Y hay muchos otros ejemplos del retraso de Nueva York y otros centros urbanos construidos para beneficio del capital en vez de las personas, reflejado en el uso sostenible de los recursos naturales, en la contaminación ambiental, y sobre todo en la calidad de vida (Angotti, 2008).

Pero en Nueva York y en todo el mundo hay una división siempre más fuerte entre las ciudades y las zonas protegidas y las áreas que sufren las peores consecuencias del cambio climático. Los centros densamente poblados del presente y futuro serán enclaves protegidos para aquellos que tienen más recursos económicos y en la periferia los demás tendremos que intentar salvarnos. Esta es la problemática de la justicia ambiental, muchos barrios habitados por minorías étnicas son los más vulnerables al desplazamiento y que no se benefician de las alternativas propuestas por las entidades públicas y privadas (Sze, 2006).

EL PLAN DE LOS ENCLAVES

En 2007 la ciudad de Nueva York, bajo el gobierno del alcalde Bloomberg, uno de los hombres más ricos del mundo, publicó un Plan Sostenible basado en muchos de los mitos de la alta densidad (Angotti, 2007). El plan recomendó la expansión del centro, en particular la isla de Manhattan y sus alrededores donde los rascacielos son notables, para permitir el alojamiento de más de un millón de nuevos habitantes. Se trataba de un plan para la concentración de la

relacionadas con el cambio climático y a la visión futurista de Bloomberg se añadió la idea de proteger las propiedades de alto valor en el Bajo Manhattan mediante la construcción de barreras enormes, seguramente a precios astronómicos.

En esto consistía el plan de enclave, la solución preferida por el capitalismo global. Es la idea del Arca de Noé, una continuación de la práctica de construir malls y comunidades cerradas, la de crear reservas naturales. Y también en una forma menos dramática es el proceso de estos nuevos enclaves protegidos serán las zonas de sacrificio.

Los enclaves protegidos están contruidos mediante inversiones privadas, pero con incentivos de los sectores públicos. Muchos de ellos están en la costa, en áreas estratégicas

para las inversiones comerciales, el transporte marítimo y el turismo. Tal vez uno de los iconos en los Estados Unidos sea Mar-a-Lago, el lujoso resort en la costa sur del estado de Florida, propiedad de Donald Trump.

Por supuesto el modelo de los enclaves no es nuevo. La historia urbana de las Américas es uno de enclaves coloniales protegidos donde se concentraron los recursos e inversiones de capital, en tanto la mayoría de la población indígena y los trabajadores humildes se quedaron fuera de las áreas centrales planificadas. El modelo de los enclaves domina la planificación moderna, con los malls y comunidades cerradas incluso en las áreas rurales, donde están las

cuando en New Orleans después del Huracán Katrina en 2005, miles de desplazados pobres y negros quedaron fuera del nuevo enclave urbano reconstruido (Hartman and Squires, 2006).

LA PLANIFICACIÓN NEOLIBERAL

El monopolio del sector privado en materia de planificación urbana y territorial fue consolidado con la planificación neoliberal. Al principio del siglo pasado, cuando nacieron las primeras metrópolis en el mundo, la planificación integral y racional, auspiciada por entidades del estado, dominaba en las profesiones urbanas. En la segunda mitad del siglo la planificación integral fue reemplazada por la planificación neoliberal. Ya no pensamos en las utopías urbanas, ni las discutimos, ni pensamos en el futuro lejano. En la actualidad, la planificación está reducida a un horizonte de 5 o 10 años, como máximo 20 a 30 años, para inversiones en el mercado financiero e inmobiliario.

En el lugar de los instrumentos integrales-rationales apareció en las últimas décadas del siglo pasado, el plan estratégico. La planificación estratégica se originó en los Estados Unidos dentro del mundo de la planificación militar y el mundo de business. Con la transición de la administración pública desde el welfare state hacia el neoliberalismo, la planificación estratégica fue adoptada como modelo preferido. Los planes maestros de la planificación tradicional fueron siempre muy detallados, complicados y accesibles solo para los técnicos, arquitectos, ingenieros y algunos funcionarios públicos. Pero a medida que la metrópolis crecía y se fue complicando la planificación, los planes estratégicos entraron en escena y redujeron las complejidades a unos conceptos y fórmulas muy fáciles. El nuevo plan estratégico muchas veces sirve como discurso mágico que no pone en la mesa los acuerdos ya hechos con las mejor dicho los dueños de las propiedades urbanas).

Después de la primera conferencia mundial sobre el ambiente en Rio, en 1992, la planificación estratégica fue adoptada como la metodología preferida para guiar la política pública y privada en cuestiones del ambiente, la sostenibilidad, la resiliencia y el cambio climático. La Agenda 21, proceso de planificación local que debía desarrollar estrategias para los gobiernos locales, muchas veces llega a adoptar visiones al largo plazo, pero están

subordinadas a las decisiones de corto plazo de los gobiernos locales. La llegada del concepto de sostenibilidad fue positiva porque proponía la cuestión de control sobre el futuro, siendo un

intereses económicos, muy pocos preguntaron quiénes serían los beneficiarios del plan y quiénes iban a perder.

Con los primeros desastres vinculados al cambio climático, inundaciones, sequías y huracanes, resulta obvio que haya muchas ciudades y áreas rurales vulnerables a los cambios y esto implica comprender los factores que producen lugares y poblaciones resilientes. Pero los planes de resiliencia también reducen a fórmulas y políticas de cambio parcial y de corto plazo, cuestiones sistemáticas muy complicadas (hay muchas teorías e interpretaciones de la resiliencia). Muchas de las poblaciones afectadas por los desastres rechazan la interpretación que la resiliencia significa volver al estado que existía antes cuando se trataba de un estado de extrema desigualdad social y económica.

GESTIÓN DE BIENES COMUNES Y BUENAS PRÁCTICAS

Otra novedad es la de buenas prácticas, innovaciones que nacen en forma aislada, como por ejemplo el presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil y el urbanismo social de Medellín, Colombia. Se han premiado y vendido en todo el mundo como mercancía, elementos esenciales en el concurso global entre ciudades competitivas, son ciudades a la venta en el mercado global.

Todas estas invenciones forman parte del mundo contemporáneo de las soluciones tecnológicas. Lejos de tener un enfoque ecosistémico, estas soluciones son parciales y muchas veces sirven para fraccionar la realidad urbana y reducir cuestiones de profundo interés social y económico, a nuevas formas de exclusión social.

En su importante encíclica, *Laudato Si* (2015), el Papa Francisco escribe:

integrar la justicia en las conversaciones sobre medioambiente, para escuchar el pianto de la

¿QUÉ HACER?

En este ensayo mi énfasis ha estado en el análisis y la crítica y no he propuesto alternativas. Creo que hay muchísimas opciones tangibles y visibles que nacen de los movimientos y fuerzas de oposición en todo el mundo. Hay que escuchar las voces de los que no tienen micrófonos, los que siguen luchando no solo por sus derechos a la tierra sino también por los derechos a la tierra y la naturaleza.

Entonces podremos,

Vivir con la tierra y no sobre ella

Promover la propiedad en común y con una variedad de expresiones (Ostrom, 1990)

Crear la gestión y cogestión de los bienes comunes

En vez de buenas prácticas, hay que intercambiar nuestras prácticas

Avanzar en Justicia climática

Luchar por el derecho a la ciudad y el derecho al campo

Reconocer los derechos de la naturaleza (Morales Ayma, 2011)

Planificar a largo plazo (por siete generaciones)

Planificación con diálogo y no solo con la participación (Freire, 2002)

Planificar no solo el espacio sino también el tiempo

En fin, en lugar de la ciudad neoliberal y la ciudad de enclaves, que se ocupan de la dimensión del espacio, hay que pensar y actuar a favor de la ciudad lenta, donde el tiempo y el espacio estén dirigidas hacia el universo más justo y más lento. Según el Papa Francisco en Laudato Si:

tiempo y espacio, con la nueva tecnología se minimizan. Pero la

BIBLIOGRAFÍA

- Paper presented to the joint conference of the Association of Collegiate Schools of Planning and Association of European Schools of Planning (ACSP/AESOP), Chicago.
- Angotti, T. (2008). *New York For Sale*. Cambridge: MIT Press.
- Angotti, T. (2012). *The New Century of the Metropolis: Urban Enclaves and Orientalism*. Routledge.
- Angotti, T. (2013). *Urban Latin America: Violence, Enclaves and Struggles for Land*. En: *Latin American Perspectives*. (40)2, 5-20.
- Angotti, T. (ed.) (2017). *Urban Latin America: Inequalities and Neoliberal Reforms*. Rowman Littlefield.
- Freire, P. (2002). *Pedagogy of the Oppressed*. New York: Continuum.
- Glaeser, E. (2011). *The Triumph of the City*. New York: Penguin Press.
- Harnecker, M. (2005). *Haciendo Camino al Andar*. Milenio Libre.
- Hartman, Ch., Squires, G. D. (2006). *There Is No Such Thing as a Natural Disaster*. New York: Routledge.
- Klein, N. (2014). *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*. Simon & Schuster.
- Morales Ayma, E. et al. (2011). *The Rights of Nature*. Global Exchange.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. Cambridge University Press.



Innovación en el abordaje de problemas complejos para una transformación sostenible

Innovation in the approach to complex problems for a sustainable transformation

Cristina Zurbriggen¹; Mariana González Lago²

La complejidad de los problemas socio-ambientales actuales exige nuevos abordajes. Alcanzar una sociedad menos desigual y ambientalmente sostenible, requerirá no solo cambios tecnológicos e institucionales, sino que también demandará transformaciones profundas en la gobernanza y en los valores sociales que la sustentan. Con el fin de contribuir a dichas transformaciones, han surgido aportes críticos y emancipadores que plantean un cambio paradigmático en la producción de conocimiento para la acción superando las fragmentaciones disciplinares. Inspirados en estos abordajes, en este artículo proponemos las bases conceptuales para la creación de un T-Lab como un espacio de innovación creativa que permite experimentar en la producción de conocimiento a partir de enfoques transdisciplinarios. El T-Lab se orienta al trabajo con problemas socio-ambientales que se caracterizan por ser cada vez más globales, complejos, inciertos y dinámicos, con valores en disputa sobre las posibles hojas de ruta a seguir en los procesos de transformación social. Su desafío está en generar una nueva meta-narrativa sobre la generación de conocimiento y la innovación para

desarrollar las capacidades necesarias (anticipación, síntesis, catálisis) para que la sociedad pueda navegar la incertidumbre, complejidad y ambigüedad.

Palabras clave: Innovación social; Innovación pública; Laboratorios; Transdisciplina; Transformación sostenible

¹ Profesora e investigadora, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Miembro del Consejo Académico, Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad. Miembro del Consejo Acadé SARAS, Uruguay. criszurbriggen@gmail.com

² Candidata a doctorado, Institute for Sustainable Futures, University of Technology, Sydney, Australia. mariana.gonzalezlago@gmail.com

The complexity of current socio-environmental problems requires new approaches. Achieving a less unequal and environmentally sustainable society will require not only technological and institutional changes but also profound changes in governance and in the social values that sustain it. To contribute to these transformations, critical and emancipatory contributions have emerged, suggesting a paradigm shift in the production of knowledge for action, overcoming disciplinary fragmentations. Inspired by these approaches, in this article, we propose the conceptual bases for the creation of a T-Lab as a space for creative innovation that allows experimenting in the production of knowledge underpinned by transdisciplinary approaches. The T-Lab aims to focus on socio-environmental problems that are characterized by being increasingly global, complex, uncertain and dynamic, with disputed values over the possible pathways for social transformation. Its challenge is to generate a new meta-narrative on the generation of knowledge and innovation to develop the necessary capacities (anticipation, synthesis, catalysis) so that society can navigate uncertainty, complexity, and ambiguity.

Keywords: Social innovation; Public innovation; Laboratories; Sustainable transformation

INTRODUCCIÓN

En el año 2015, las Naciones Unidas convocaron a los gobiernos del mundo a desarrollar políticas que incrementen la justicia social: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. El mismo año, 195 países firmaron el Acuerdo de París, primer acuerdo vinculante mundial con el objetivo de reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático. Mantener al mundo muy por debajo del aumento de 2°C de la temperatura en relación con los niveles preindustriales, así como alcanzar una sociedad menos desigual, requerirá no solo cambios tecnológicos o institucionales, sino que también demandará transformaciones profundas en la gobernanza y en los valores sociales que la sustentan (O'Brien, 2018, Feola, 2015, Fazey et al., 2017, Patterson et al., 2017).

Sin embargo, la gobernanza actual está fragmentada. Como señala Latour (2004), la modernidad es un proceso que intenta bifurcaciones dicotómicas: la ciencia se ha separado de la política, la ciencia natural de la social, la naturaleza de la cultura y la intuición del razonamiento, el conocimiento de la ética (Scheffer et al., 2015). Aunque tales bifurcaciones nunca se logran completamente, el marco cultural de la modernidad se toma como una realidad. Este marco cultural es uno de los principales impedimentos para abordar problemas complejos (Snow, 1998).

Con el fin de superar estas fragmentaciones, han surgido aportes críticos y emancipadores que plantean un cambio paradigmático en la producción de conocimiento para la acción: la teoría de la resiliencia (Berkes et al., 2003; Folke et al., 2010; Folke, 2016), el enfoque de la gestión de las transiciones (Geels, 2006), la investigación sobre la sostenibilidad transformacional (Wiek y Lang, 2016), el pensamiento de sistema crítico (Midgley, 2000), enfoques de diseño (Peters, 2015, 2018; Peters y Rava, 2017) y experimentación en políticas públicas (Ansell y Bartenberger, 2016; Ansell y Geyer, 2016). En este documento, nos inspiramos en estos abordajes que comparten la necesidad de introducir un enfoque transdisciplinario de investigación e innovación con el fin de superar la fragmentación de conocimiento. En base a ello, proponemos un T-LAB en SARAS como un espacio de innovación creativo que permite experimentar configuraciones transdisciplinarias en la producción de conocimiento en torno a situaciones de problemas que son cada vez más globales, complejos, inciertos y dinámicos, con valores en disputa sobre las posibles hojas de ruta a seguir en los procesos de transformación social. Los problemas complejos no pueden abordarse adecuadamente desde los silos disciplinarios ya que están "intrínsecamente vinculados en un meta-sistema de problemas" y como tales no pueden resolverse en aislamiento (Özbekhan, 1970).

Con este fin, el artículo se ha estructurado en tres partes. En la primera parte se presentan los principales enfoques teóricos que sirven de brújula para comprender nuevas formas de integrar conocimiento para abordar problemas complejos. En segundo lugar, inspirados en estos enfoques presentamos el modelo de T-Lab, un espacio orientado al trabajo con problemas socio-ambientales. Por último, reflexionamos sobre los grandes desafíos de integrar visiones, conocimientos y actores para navegar en procesos de cambio.

NUEVOS ABORDAJES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS EN TRANSFORMACIÓN: T- LAB LOS APORTES DEL ENFOQUE TRANSDISCIPLINARIO

Un primer aporte relevante en la discusión sobre cómo avanzar en la integración de

conocimiento son los aportes de enfoque transdisciplinario que surgió buscando construir puentes entre la ciencia y la práctica, con el fin de abordar los problemas complejos del mundo real vinculados a la sostenibilidad (Hirsch et al., 2010; Jahn et al., 2012; Hoffmann et al., 2017; Luthé, 2017).

El término transdisciplina ha existido desde el año 1970 cuando se discutió por primera vez en la Conferencia sobre Interdisciplinariedad organizada por la OCDE (Apostel et al., 1972). Sin embargo, su expansión tuvo lugar en los años 90. Julie Thompson Klein (2001), una interlocutora clave en estos debates, señala a la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 como el punto de inflexión sobre la necesidad de acción entre las diversas comunidades científicas. Poco después, en 1994, se celebró en Portugal el Primer Congreso Mundial sobre Transdisciplinariedad en el que se adoptó la Carta de la Transdisciplinariedad, promovida por el físico teórico rumano Basarab Nicolescu junto con la artista portuguesa Lima de Freitas y el pensador francés Edgar Morin, reconocido por desarrollar el paradigma de la complejidad.

Los académicos que han revisado recientemente la literatura distinguen dos escuelas relacionadas con el enfoque transdisciplinar (Mc Gregor, 2015): 1. La escuela “nicolescuiana”, basada en las tradiciones filosóficas de Edmund Husserl, Martin Heidegger y Ernst Cassirer, orientada a pensar una nueva forma de organizar el conocimiento fomentado el diálogo de saberes y su complejidad, alejándose del paradigma positivista. Otras propuestas metodológicas transdisciplinarias dentro de esta corriente se encuentran en las obras de Paulo Freire y Edgar Morin. 2. La escuela de Zurich orientada al diseño e implementación de soluciones tangibles a problemas reales. La misma surge de la Sociedad Académica Suiza para la Ecología y la Investigación Medioambiental lanzada en 2000 y ha dado origen a una red más amplia denominada “td-net” para la investigación transdisciplinaria (Academias Suizas de Artes y Ciencias) que se vincula con otras redes complementarias e interconectadas.

La escuela de Zurich parte de una asunción central: las preguntas y prácticas de investigación se deben enmarcar en torno a problemas de la vida real y no desde abordajes disciplinares. Uno de los requisitos principales es la integración de distintas visiones y percepciones del problema desde fuentes heterogéneas de conocimiento, desde las ciencias, las humanidades, las artes y actores sociales. La integración implica diversidad, lo que enriquece e invita a una interacción creativa y recursiva, en un proceso donde las disciplinas se relacionan, se adaptan y se transforman, a partir de las nuevas estrategias que se adoptan para la resolución de problemas para el bien común (Pohl y Hirsch, 2007).

Esta dinámica de resolución de los problemas conlleva la inclusión de un conjunto cada vez más creciente de “participantes legítimos” en el proceso para alcanzar un entendimiento más holístico del problema, contextualizar el conocimiento y legitimar los resultados del proceso de investigación para la acción. Por tanto, bajo el enfoque transdisciplinario, el proceso de generación de conocimiento no es un desarrollo específico del sistema científico, sino más bien un reflejo de los problemas sociales a los que buscar contribuir a su resolución.

Si bien hay muchas definiciones y corrientes de investigación transdisciplinaria, las características centrales a todas ellas son las siguientes: está orientada a la acción y orientada a futuro; se enfoca en abordar problemas complejos del mundo real; es participativa; considera no solo el conocimiento científico o académico sino también otras formas de conocimiento práctico, local y personal. Es holística, construyendo un entendimiento de sistemas completos y su complejidad. Es un paradigma epistemológico emergente, dado que el conocimiento está evolucionando continuamente en la “búsqueda de un propósito de sistema común” (Jantsch, 1972). En ese proceso, se transforma y trasciende las disciplinas intencionalmente,

construyendo un entendimiento más profundo de un propósito humano y social común, para dirigir nuestros esfuerzos poniendo en juego valores y normas (Jantsch, 1972; Klein, 2001; Polk, 2015).

PENSAMIENTO CRÍTICO DE SISTEMA

Un segundo aporte relevante en la integración de conocimiento es la escuela de “sistemas críticos”, que toma conciencia de las fortalezas y debilidades de las diferentes teorías de sistemas y de las consecuencias sociales de su uso y admite la posibilidad de emplearlas de una manera pluralista o complementaria; cada una empleada en el caso y en el momento en que ésta sea más apropiada ya sea porque abordan diferentes preguntas y/o porque involucran diferentes perspectivas (Flood y Romm, 1996; Mingers, 1997, Midgley, 2000) .

Jackson (1990) y Midgley (2000), representantes de la escuela de sistemas críticos, han identificado tres oleadas de pensamiento de sistemas en los últimos 50 años. La primera oleada se origina con la teoría de sistemas, entre las décadas de los años 40 y 50, a partir de la confluencia de diversos aportes: la teoría general de sistemas de Von Bertalanffy (1950), la cibernética y la ciencia de la complejidad (Wiener, 1948). Estos desarrollos describían los sistemas en términos físicos, recurriendo a metáforas de la computación electrónica o la biología. Con esta base conceptual, Jay Forester elaboró a fines de los años 50 en el MIT el método de los sistemas dinámicos con el fin de abordar los sistemas sociales. Una de las aplicaciones más destacadas de este enfoque fue realizada en un proyecto para el Club de Roma que tuvo por objetivo diseñar un modelo mundial de análisis de variables socio-ambientales para una mejor comprensión del futuro de la humanidad. Para ello, un equipo del MIT coordinado por Donella H. Meadows, realizó una simulación del comportamiento de las principales variables globales, es decir, la contaminación, la producción de alimentos, la explotación de los recursos naturales, la población mundial y la industrialización, lo que dio origen al conocido informe "Limits to Growth" (Los límites del Crecimiento) (Meadows et al., 1972).

Una segunda ola de pensamiento sistémico está representada en autores como Ackoff (1974), Checkland (1985) y Churchman (1970). Este pensamiento de “sistemas blandos” avanza hacia una comprensión más fenomenológica e interpretativa de los sistemas humanos, donde el significado es central y se negocia de manera intersubjetiva. Se admite la idea de la existencia de múltiples perspectivas por las cuales los sistemas son estructurados y para los que existen múltiples realidades. En esta segunda ola, la implicación para entender el "holismo" ya no significa buscar una exploración completa de la naturaleza de un sistema. Más bien significa expandir los límites de nuestro conocimiento sobre lo que estudiemos, junto con los límites que definen el conjunto de personas involucradas en la generación de ese conocimiento.

Esta segunda oleada tiene su origen en el “El Predicamento de la Humanidad” (1970) , una propuesta presentada en el Club de Roma, elaborada por Aurelio Peccei, Hasan Ozbekhan y Alexander Christakis, la cual compitió en su momento con la propuesta liderada por Forester. El Predicamento proponía desarrollar una nueva metodología para generar conocimiento que aporte a la toma de decisiones. En la misma se proponía el entendimiento de la complejidad sistémica, dinámica y anticipatoria de los problemas (la problematique), con una participación auténtica de los interesados, ayudándolos a definir y poseer sus problemáticas y como consecuencia de ello, implementar las acciones necesarias para evitar la perpetuación de la base de datos del presente (Özbekhan, 1970).

Los autores del Predicamento consideraban que las bases del modelo de sistemas dinámicos, era una proyección muy útil, pero que estaba basada en una visión elitista del equipo científico y no del conjunto de la sociedad. En su lugar, se propone que el diseño de los sistemas sociales debe legitimarse en la sabiduría de las personas e involucrando a los interesados en un diálogo para diseñar sus futuros. Su crítica se centraba en que la base de valores que está en la sociedad nunca fue descubierta o abordada por ninguno de estos proyectos de modelización sistémica. Por el contrario, un futuro sostenible solo puede construirse de manera significativa al involucrar las voces de las partes interesadas en un diálogo democrático. El diálogo es necesario para fusionar entendimientos y construir uno nuevo, que abarque una visión más amplia de la forma en que el mundo debería operar como una anticipación visionaria para avanzar a un equilibrio ecológico. Es así que introducen el concepto de futuro normativo, una imagen del estado que se puede imaginar en base a los valores de los participantes, que se diferencia del pronóstico (futuro lógico) que es una proyección del estado normal futuro de la presente situación (Özbekhan, 1970).

Desde la escuela de sistemas críticos, la tercera ola, se plantea la necesidad de aprender de ambas etapas. La capacidad de pensar sistémicamente, la primera ola, nos permite comprender la interconexión, la complejidad y la integridad de los componentes de los sistemas, conectando problemas, eventos y hechos de una manera holística. De esta manera permite identificar patrones emergentes y apreciar el impacto de las decisiones que tomamos a través de un amplio espectro de dimensiones. Sin embargo, el aporte más importante del enfoque sistémico es comprender que los modelos mentales son los motores fundamentales de la actividad en cualquier sistema. En esta dirección, la segunda ola ha realizado aportes significativos. Como señala Ison, 2010, un sistema es un sistema de intereses. Intentar identificar el sistema y su contexto, implica incluir o excluir actores y, por tanto, comprender el límite de un sistema es un primer paso crítico para la transformación y el límite siempre es una cuestión de juicios de valor (Midgley, 2000). Es decir, el sistema está definido por las partes interesadas que están incluidas en el proceso de construcción del problema, con sus principios y valores, a través de los cuales evalúan los límites y el alcance de sus propias intervenciones.

La escuela de sistemas críticos incluye también una mirada emancipadora, el "compromiso significativo" con la comunidad implica permitir que los grupos marginados se expresen para que tengan la oportunidad de ser escuchados y promover la práctica de la reflexión crítica dentro y entre las comunidades. Se concibe a los individuos como situados en un contexto social e histórico, fundamentalmente miembros de, y responsables ante la comunidad, vinculados por valores e ideales comunes y actores activos en los procesos de transformación (Midgley, 2000).

Esta escuela defiende el pluralismo metodológico, la aceptación de modelos teóricos y enfoques metodológicos múltiples, cuantitativos y cualitativos, para apoyar las transformaciones hacia la sostenibilidad. La síntesis de la investigación integra diversos datos y conocimientos para aumentar el alcance y la aplicabilidad de los resultados y ofrecer nuevas ideas para abordar de forma creativa los problemas. La legitimidad y la conveniencia de utilizar una u otra metodología depende de nuestra comprensión crítica del contexto en el que se aplicará, de las preguntas de investigación que se formulan y del modo en que aborda las necesidades, intereses y preocupaciones morales de los involucrados en la situación (Midgley, 2000).

CIENCIA DE LA SOSTENIBILIDAD: RESILIENCIA, TRANSICIÓN Y TRANSFORMACIÓN

Una tercera contribución relevante proviene de la ciencia de la sostenibilidad (CS) como

un campo de investigación que busca entender las dinámicas complejas que surgen de las interacciones entre los sistemas humanos y ambientales (Kates et al., 2001, Kajikawa, 2017). Desde este enfoque se señala que la producción de conocimiento debe estar orientado a soluciones del mundo real, trascender los límites disciplinarios e involucrar a los actores no científicos en el abordaje de los retos que enfrenta la humanidad (Ostrom, Janssen y Anderies, 2007). Es un campo de investigación crítica y transdisciplinaria, definido por problemas y no por disciplinas, donde tiene lugar un esfuerzo normativo y reflexivo, teniendo en cuenta la incertidumbre y los valores en juego para aportar a la solución de problemas complejos.

Un número influyente de enfoques han aportado a la ciencia de la sostenibilidad como la teoría de la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos (SES) (Berkes et al., 2003; Folke et al., 2010; Folke, 2016), el enfoque de la gestión de las transiciones (Geels, 2006) y la investigación sobre la sostenibilidad transformacional (Wiek y Lang, 2016). La teoría de resiliencia de los SES descende de la teoría general de sistemas y establece tres principios fundamentales:

- Los problemas ambientales no se pueden analizar ni comprender separados de su contexto social.
- La incertidumbre y la sorpresa son atributos de los SES y debemos aprender a vivir con ellos.
- El cambio es intrínsecamente complejo, por lo tanto, cuestiones como el cambio global no pueden abordarse en un solo nivel de organización, sino considerando la vinculación de los diferentes niveles.

El pensamiento de resiliencia ha generado debates recientes en torno a cómo incorporar el entendimiento de un problema desde las intenciones de los actores, que se refleja en las interpretaciones de visiones del mundo y tradiciones, normas y relaciones culturales, así como en las dinámicas de poder dentro de las esferas políticas y civiles que tienen una fuerte relación con el desarrollo de la sociedad y sus componentes, es decir, las razones por las que los humanos persiguen la vida en un colectivo y por tanto, llevan adelante procesos de transformación. La naturaleza de estos acoplamientos, en el pensamiento, sigue siendo un desafío importante en la investigación para avanzar hacia una transformación y comprender los fundamentos normativos e interpretativos de los problemas complejos para la intervención (Stojanovic et al., 2016).

Una contribución relevante para superar este debate ha sido el enfoque de Métodos de Investigación de Sostenibilidad Transformacional presentado por Wiek y Lang, 2016 que integra los diferentes métodos comúnmente utilizados en la investigación transformacional. Con respecto a una situación y un punto de intervención dado, este marco combina análisis de diagnóstico, análisis prospectivo, análisis retrospectivo, enfoques intervencionistas, así como enfoques reflexivos y críticos. El método se desarrolla en dos pasos paralelos de análisis prospectivo y retrospectivo: por un lado, los estudios prospectivos establecen las configuraciones sostenibles en las que un determinado problema se resolvería a largo plazo. Los escenarios futuros indican las configuraciones de las posibles soluciones en el corto, mediano y largo plazo. Esto permite analizar las diversas opciones y aumentar la relevancia de las acciones previstas, pero también se basa en muchas hipótesis dado el conocimiento limitado de quienes participan en el proceso. La construcción y evaluación del problema son, por lo tanto, particularmente importantes.

INNOVANDO EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Un cuarto aporte son los nuevos abordajes de política pública como el enfoque de

diseño de políticas (Peters, 2015, 2018) y el experimentalismo en política pública (Ansell, 2016) que proponen avanzar hacia una visión sistémica, anticipatoria y experimental de las políticas públicas (Ackoff, 1974, Ozekahn, 1970, Checkland, 1990), haciendo énfasis en la centralidad de los marcos interpretativos de los actores (framing) para entender y encontrar soluciones a los problemas.

Desde estos enfoques se plantea que el propósito de las políticas públicas no es centrarse en objetivos sino en cambiar el comportamiento humano, su objeto son los seres humanos, por tanto, el diseño de políticas públicas se centra en procesos, aceptando la impredecibilidad del comportamiento, la complejidad y la indeterminación del sistema social. Ello implica aceptar la ambigüedad e imperfección del conocimiento, por lo cual, no es posible abordar los problemas complejos del siglo XXI mediante el uso de enfoques convencionales disciplinarios, reduccionistas y compartimentados, que despolitizan el conocimiento y hacen caso omiso a los valores, restando importancia a la deliberación democrática sobre valores públicos que requiere la formulación de una política pública (Peters, 2018).

El énfasis está en la interacción y la deliberación entre distintos actores con el fin de permitir la innovación. El aprendizaje en la arena de la política consiste en aprender haciendo, en la generación de significados, la creación de la identidad y el fortalecimiento de la participación. En otras palabras, el aprendizaje reflexivo y cooperativo es clave para mejorar y entrenar la capacidad colectiva de dar sentido (making-sense y sense-making) a la novedad, a lo no conocido, a lo emergente para que sea inteligible, interpretable y efectivo para orientarnos en la toma de decisiones en términos del cambio.

Esto procesos requieren fortalecer la capacidad de anticipación, no solo para generar conocimiento en relación al futuro (horizonte temporal), sino también para el fortalecimiento de capacidades y competencias, individuales y colectivas, de carácter anticipatorio, que orientan (dan y crean) sentido a lo nuevo, desconocido en el presente. La anticipación es clave (como una acción, como una competencia y como un fenómeno sistémico emergente) para los procesos de cambio social que implican disrupciones tales como las que caracterizan estos tiempos, siendo una parte intrínseca del aprendizaje y la resiliencia creativa. Esto enfatiza la reflexión crítica que constituye la columna vertebral del aprendizaje (Argyris y Schön, 1978) y la determinación de "ventanas" para resolver preguntas emergentes, permitiendo a los investigadores y participantes desarrollar y probar teorías e ideas a través de la acción y facilitando el aprendizaje sobre situaciones complejas.

El diseño de política no solo requiere anticipación sino también un alto nivel de experimentación, la "experimentación generativa" como lo expresan Ansell y Bartenberger (2016). Es decir, un proceso en el que la colaboración interactoral promueve la reflexión crítica de la temática a abordar, permitiendo reconocer la naturaleza compleja e incierta del problema. Es una investigación abierta que concibe el diseño de la política como un proceso basado en la deliberación, la experimentación, el aprendizaje y la especificidad del contexto, en donde el poder y las visiones conflictivas son consideradas como relevantes, lo que permite que los actores se cuestionen y replanteen conjuntamente sus valores y comprensión del problema (Ansell y Bartenberger, 2016, Ansell y Geyer, 2016).

Un experimento generativo aborda un problema particular enraizado en la experiencia y la situación de las personas que realizan el experimento (vivencial y orientada a problemas). No hay un a priori, una sensación de certeza de que ésta sea la única o la correcta solución al problema, sino que se aprende al tratar de abordarlo (learning by doing). De esta manera, la

solución se refina continuamente a medida que se implementa (iteración) y, simultáneamente, se construye la capacidad de la implementación transformativa (Ansell y Bartenberger, 2016). Las actualizaciones iterativas asociadas con los experimentos generativos pueden reflejar la negociación constante para avanzar hacia una solución que satisfaga a los diferentes interesados. Es poco probable que un experimento generativo avance sin un cierto grado de acuerdo compartido del problema en sí mismo y la conveniencia de aprender sobre él. Bos, Brown y Farrelly, (2013) sostienen que una agenda de aprendizaje compartida es un punto de partida esencial para un experimento de política pública.

Tanto el enfoque de diseño como de experimentación plantean que el diseño de política exige ser consciente de la manera en que los distintos marcos de análisis de los actores (framing), definen y discuten los problemas y cómo éstos chocan, convergen y cambian. Estos marcos de análisis traducidos en discurso se relacionan con lo que priorizamos y en los instrumentos de políticas que elegimos. Por tanto, la fundamentación de la política no se puede basar solo en la evidencia científica, sino que se basa en valores que están implícitos en el propio discurso y accionar (Schon y Rein, 1994).

El gran desafío es cómo hacer dialogar estos enfoques como una nueva meta narrativa que nos aparte del patrón positivista dominante en la toma de decisiones (enfoque tecnocrático, reduccionista, predictivo y determinismo). En los procesos de transformación necesitamos generar espacios para la experimentación que faciliten la innovación y la transformación creativa.

ESPACIOS DE TRANSFORMACIÓN: T-LAB

En los últimos años se ha promovido la creación de espacios de transformación para promover una cultura reflexiva que fomente la integración de diferentes conocimientos para abordar los problemas complejos que enfrenta la humanidad caracterizados por la incertidumbre, la inestabilidad, la singularidad y el conflicto de valores y que, por lo tanto, no se ajustan al modelo predominante de racionalidad técnico-instrumental. En tales condiciones, la transdisciplinariedad puede ayudar con "procesos abiertos de investigación orientados hacia una ampliación de la comunidad de práctica a través de la innovación y la experimentación social" (Popa, 2015, 48).

En este escenario, proponemos un modelo conceptual para la implementación de un T-Lab en SARAS que busca convocar a científicos naturales y sociales, artistas, otros actores relevantes y tomadores de decisiones para enmarcar los desafíos socioecológicos y trabajar con una perspectiva crítica de sistemas, conectando humanos y naturaleza. En el mismo se busca promover una cultura reflexiva que experimente en torno a la integración de Ciencia, Arte y Política a fin de construir capacidades para la transformación.

El T-Lab es un espacio para la colaboración transdisciplinaria donde se produce la creación colectiva de conocimiento a partir de: estar juntos (diferentes partes interesadas), utilizar juntos diferentes tipos de conocimiento (talentos, habilidades) y hacer juntos (desarrollo, investigación, innovación, co-creación de nuevas ideas, nuevas políticas, representación/visualización, comunicación) y actuar para enfrentar desafíos relevantes y desarrollar una agenda de aprendizaje compartido.

Este enfoque busca que los proyectos o iniciativas estén basadas en una visión sistémica, un sistema de actores e intereses que dan sentido a una situación compleja, una comprensión dinámica y profunda, abordar la raíz de las cosas que no están funcionando para

dar lugar al surgimiento de iniciativas innovadoras. Ello demanda inclusión social, con personas con diversas perspectivas que trabajen de forma colectiva y con pensamiento crítico. Es decir, explorar y reconciliar (con responsabilidad y reflexión crítica) cuestiones éticas y relaciones de poder, ambas expresiones de problemas fronterizos asociados con entendimientos parciales inevitables del pensamiento crítico (Midgley, 2000).

Un T-Lab es un espacio para fortalecer los *Homo reciprocans* y *sociologicus* (Dash, 2015), ya que lo que se necesita es un "cambio de piel" (Leff, 2009, p.105). Este tipo de actores integraría valores de solidaridad, reciprocidad y sostenibilidad como medio para alcanzar un bienestar moral y ecológico.

Tversky y Kahneman (1974) demostraron que, en contextos reales de incertidumbre y complejidad, los comportamientos humanos no están determinados por el principio de maximización de la utilidad. Ambas naturalezas, la egoísta (*Homo economicus*) y la altruista (*Homo reciprocans*), se encuentran en la naturaleza humana. Es la estructura social que construye y fomenta uno u otro comportamiento. En la misma dirección Polanyi (1957) ya afirmó que la institucionalización de la economía capitalista, de acuerdo con la construcción social considerada como universal del *Homo economicus*, condujo a la mercantilización de la vida y la destrucción de las bases humanas y naturales de la sociedad. La concepción hegemónica del ser humano como criatura egoísta implica la destrucción de la naturaleza y la promoción de la desigualdad social. Pero Polanyi reconoció que es posible desarrollar una relación más compleja con la sociedad y la economía, con nuevas instituciones para guiar el comportamiento humano de una manera que mantenga la vida de todos los miembros de la sociedad.

Estos espacios de transformación buscan desarrollar actores reflexivos sobre los nuevos valores colectivos y por lo tanto, tienen un nuevo rol fundamental a jugar en la agenda de la sostenibilidad, con una investigación-acción para la transformación y con un paradigma de compromiso social.

HACIA UNA SÍNTESIS DE CONOCIMIENTO: CIENCIA, ARTE Y POLÍTICA

Fuente: Bason (2010)

Análisis	Síntesis
(Separación)	(Unificación)
Racional	Emocional
Lógico	Intuitivo/pragmático
Deductivo	Inductivo
Soluciones	Paradigmas, plataformas
Pensar a través de...	Pensar haciendo
Una disciplina	Múltiples disciplinas, forma T
Causalidad	Impacto, valor, difusión

El fundamento que motiva esta propuesta es que el diseño de una solución a un problema socio-ambiental de naturaleza compleja plantea la necesidad de articular de forma crítica estas dos lógicas cognitivas, con el fin de desarrollar nuevas prácticas que permitan

explicar la naturaleza normativa, sensible a valores, creencias y narrativas detrás de los datos empíricos. El gran desafío es como avanzamos hacia una síntesis, a una “consiliencia” incluyendo los dos tipos de conocimiento, junto con los valores, las experiencias personales, las emociones y los juicios éticos de los actores implicados que ayudara a la construcción de identidades socio-ecológicas y la conciencia ecológica (Heras y Tabara, 2013).

El pensamiento intuitivo conduce a procesos de prueba y error, incluye además la empatía, es decir, la observación profunda de las necesidades y emociones de los demás; la imaginación, necesaria para una búsqueda optimista de soluciones; y la visualización, que permite facilitar lo difícil a través de la producción colectiva de imágenes (Snow, 1998; Scheffer et al., 2015; Glatzeder, 2011). Por ello, se busca incluir a las artes en este espacio de transformación, para ayudar a desarrollar la dimensión creativa, exploratoria y motivadora, incorporar las emocionales haciendo explícitas las conexiones existentes entre las personas, y entre las personas y la naturaleza (Inwood, 2008, Kagan, 2008, Selman et al., 2010); así como ayudar a imaginar escenarios alternativos a los problemas planteados (Curtis et al., 2012; Wiek e Iwaniec, 2014; Scheffer et al., 2015).

Lo más importante en este proceso es que las artes ayudan a fortalecer una discusión significativa sobre los valores que guían el proceso de transformación. De hecho, es importante remarcar que el enfoque que estamos proponiendo asume que la creación de conocimiento no es de valor neutral y es necesario hacer explícito los valores para manejar conflictos e intereses. Por tanto, es necesario incorporar métodos novedosos que puedan respaldar los procesos de aprendizaje transformacional y el empoderamiento de las personas que conducen a la transformación social.

Con tal fin, en la construcción del T-Lab identificamos nuevas capacidades y competencias que debemos desarrollar para abordar problemas complejos:

Capacidad de anticipación para gestionar la incertidumbre y con el fin de movilizar a las personas y transformar a las visiones construidas colectivamente en acción. La distinción entre incertidumbre epistémica y ontológica es relevante, ya que se requerirán diferentes métodos para tratar diferentes tipos de incertidumbre. La incertidumbre epistémica se deriva del conocimiento imperfecto de un sistema, mientras que la incertidumbre ontológica se relaciona con la variabilidad inherente y la imprevisibilidad en el propio sistema, así como la imprevisibilidad de comportamiento e intereses de actores implicados. Por ejemplo, más investigación e innovaciones tecnológicas ayudarían a reducir la incertidumbre epistémica, mientras que poco se puede hacer para reducir la incertidumbre ontológica. El hecho de que haya múltiples partes involucradas en el proceso de elaboración de políticas, cada una con sus propios sistemas de creencias, opiniones, preferencias e intereses y, por lo tanto, sus propias interpretaciones de la misma información, da lugar a un nuevo tipo de incertidumbre: la ambigüedad, una situación en la que un tomador de decisión no tiene un entendimiento único y completo para ser administrado (Drieschova y Fischhendler, 2012).

Para sortear estas dificultades los enfoques metodológicos de prospectiva ayudan a fortalecer la capacidad anticipatoria y al diálogo reflexivo, incluyendo el descubrimiento de los diferentes marcos interpretativos (*framings*), cosmovisiones subyacentes a nuestro sistema de valores que determinan la acción (Kajil, 2011, Wiek e Iwaniec, 2014). La visión juega un papel crucial en la construcción del futuro y cuando se fusiona con el pensamiento crítico, tiene el potencial de conectarse con los motivos y las aspiraciones de la gente, y conduce a la acción con propósitos informados (Tilbury y Wortman, 2004; Wayman, 2009). Esto permitirá tener en

cuenta los valores, gestionar las diferencias, abordar posibles conflictos y legitimar decisiones futuras.

Capacidad de síntesis de conocimiento. Estas prácticas implican una interacción continua entre actores de diferentes subsistemas sociales (investigación, política, sociedad civil, sector privado), para vincular diferentes perspectivas y tipos de conocimiento (científicos y experienciales) con el fin de alcanzar una comprensión más profunda del problema en la vida real y generar una brújula para una mejor toma de decisión. El proceso de aprendizaje implica la exploración e integración de conocimiento útil, ya sea tácito o codificado. La base conceptual más relevante para la transdisciplinariedad es la visión sistémica del problema como proceso de construcción social y aprendizaje en acción (Hirsch et al., 2010) como dos actos inseparables y simultáneos (Westberg y Polk, 2016). Se rechaza la noción de que el conocimiento puede ser neutral en cuanto a los valores, por tanto, esto implica relacionar e interconectar hechos, juicios, visiones, valores, intereses, epistemologías, escalas de tiempo, escalas geográficas y visiones del mundo no exentas de conflictos (Bammer, 2013).

Capacidad de catalizar el cambio para desarrollar una intervención en un entorno complejo que suele caracterizarse por: 1. Altos niveles de incertidumbre; 2. Interdependencia entre múltiples sectores, niveles (local, nacional, global) y partes interesadas en la toma de decisiones; 3. Existencia de visiones en conflicto sobre los problemas. Ello implica desarrollar nuevas competencias de liderazgo con el fin aumentar la capacidad para anticipar, generar, y evaluar múltiples vías para llegar a los escenarios imaginados. Asimismo, esto debe ir acompañado con el fomento de la capacidad de monitorear procesos y evaluar resultados con enfoques reflexivos que ayuden a reconocer tanto los patrones emergentes a medida que la intervención se desarrolla, así como la imprevisibilidad inherente de cualquier camino de cambio deseado (Patton, 2011).

REFLEXIONES FINALES. PORQUÉ ESPACIOS DE TRANSFORMACIÓN

Frente a un mundo complejo, incierto y dinámico, la agenda Global trata de propulsar un fuerte debate sobre la desigualdad social y las problemáticas ambientales. Sin embargo, las instituciones tradicionales no son capaces de abordar la naturaleza compleja de estos problemas y, por tanto, es necesario encontrar nuevas formas de transitarlos. La gobernanza debe transformarse en base a nuevos valores que suponen un profundo cambio cultural con el bienestar como objetivo final y que nos lleven a repensar el papel del mercado, a respetar los límites ecológicos y a cuidar de nuestros bienes comunes globales.

La generación de espacios de transformación como el T-Lab nos invita a aprender a usar el enfoque transdisciplinario, junto con el pensamiento sistémico crítico y la ciencia de la sostenibilidad para contribuir al diseño de políticas públicas orientadas a gestionar conflictos socio-ambientales, que resulten de la experimentación y la combinación de diferentes tipos de conocimiento (científico / local / tradicional) para crear oportunidades hacia una transformación sostenible. Es decir, es necesario una repolitización de la arena pública, en contraste con el modelo de decisión tecnocrática dominante, que permite una crítica significativa y reveladora de supuestos e intereses de poder. El desafío está en generar una nueva meta-narrativa sobre la generación de conocimiento y la innovación para poder interpretar y actuar en este mundo complejo, alejándonos de las formas dominantes de pensar y hacer. Para ello se necesita un cambio cultural, un nuevo paradigma para la transformación sostenible que contenga el desarrollo de nuevas capacidades (anticipación, síntesis, catálisis) necesarias para que la sociedad pueda navegar la creciente incertidumbre, complejidad y

ambigüedad.

BIBLIOGRAFÍA

Apostel, L. et al. (1972). *Interdisciplinarity, problems of teaching and research in universities*. Paris: OECD publications.

Ahlqvist, T. y Rhisiart, M. (2015). Emerging pathways for critical futures research: changing contexts and impacts of social theory. *Futures*, 71, 91-104.

Ansell, C. K. y Bartenberger, M. (2016). Varieties of experimentalism. *Ecological Economics* 130, 64-73.

Ansell, C. y Geyer, R. (2016). Pragmatic complexity'a new foundation for moving beyond 'evidence-based policy making?. *Policy Studies*, 38(2), 149-167.

Ansell, Ch. y Torfing, J. (2014). *Public Innovation through Collaboration and Design*. Routledge Critical Studies in Public Management.

Argyris, C. y Schön, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison Wesley, Reading, Mass.

Bammer, G. (2013). *Disciplining interdisciplinarity: Integration and implementation sciences for researching complex real-world problems*. Canberra: ANU Press

Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol: Policy Press.

Berkes, F., J. Colding, J. y Folke, K. (2003). *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Bobrow, D. B. y Dryzek, J.S. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Bos, J. J., Brown, R. R. y Farrelly, M. A. (2013). A design framework for creating social learning situations. *Global Environmental Change*, 23(2), 398-412.

Brugnach, M. et al., (2008). Toward a relational concept of uncertainty: about knowing too little, knowing too differently, and accepting not to know. *Ecology and Society*, 13(2), 30.

Cash, D. W. et al., (2006). Scale and cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world. *Ecology and Society*, 11(2), 8.

Chesbrough H. (2003). *Open Innovation – The new imperative for Creating and Profiting from Technology*.

Cumming, G. S. et al., (2013). Resilience, experimentation, and scale mismatches in social ecological landscapes. *Landscape Ecology*, 28, 1139-1150.

Dash, A. (2015). An Epistemological Reflection on Social and Solidarity Economy. *Forum for Social Economics*, 45:1, 61-87.

Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems*. New York: Holt, 1927. London: Allen & Unwin, 1927,

republished as *The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry*. Chicago: Gateway, 1940.

Drieschova, A., y Fischhendler, I. (2012). A toolkit of mechanisms to reduce uncertainty in international water treaties. Jerusalem: The Hebrew University of Jerusalem. CLICO project.

Dryzek, J. S. (1983). Don't Toss Coins into Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. *Journal of Public Policy* 3, 345-67.

Fazey I. et al. (2017). Transformation in a changing climate: a research agenda. *Clim Dev* <http://dx.doi.org/10.1080/17565529.2017.1301864>.

Feola, G. (2015). Societal transformation in response to global environmental change: a review of emerging concepts. *Ambio*: 44, 376-390.

Fischer, J. et al. (2015). Advancing sustainability through mainstreaming a socialecological systems perspective.

Folke, Carl et al. (2010). Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability. *Ecology and Society* 15(4).

Folke, C. (2016). Resilience (republished). *Ecology and Society*, 21(4), 44.

Funtowicz, S.O. y Ravetz, J.R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures* 25, 739-755.

Geels, F. W. y Kemp, R. (2006). Transitions, transformations, and reproduction: dynamics in socio-technical systems. M. D. McKelvey and M. Holmén, (ed.). 227-257. *Flexibility and stability in the innovating economy*. Oxford Scholarship Online Monographs, Oxford, UK.

Glatzeder, B. (2011). Two modes of thinking: evidence from crosscultural psychology. S. Han and E. Pöppel, (ed.). 233-247. *Culture and neural frames of cognition and communication: on thinking*. Berlin: Springer.

Gunderson, L.H., Holling. C.S. (ed.) (2002). *Panarchy*. Washington: Island Press.

Jantsch, E. (1972). Towards interdisciplinarity and transdisciplinarity in education and innovation. En L. Apostel, G. Berger, A. Briggs, & G. Michaud (eds.), *Interdisciplinarity, problems of teaching and research in universities*, 97-121. Paris: OECD Publications.

Latour, B. (2004). *Politics of nature: how to bring the sciences into democracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Habermas, J. (1972). *Knowledge and human interests*. Heinemann, London

Hirsch G.H., Pohl C. y Bammer, G. (2010). Chapter 30: Solving problems through transdisciplinary research. Froderman,R.,Thompson K. J. y Mitcham, C. (eds.) Oxford: *The Oxford Handbook of Interdisciplinarity*,431-452.

Hoffmann, S., Pohl, C. y Hering, J. G. (2017). Exploring transdisciplinary integration within a large research program: empirical lessons from four thematic synthesis processes. *Research Policy* 46(3),678-692. <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2017.01.004>

Inwood, H. J. (2008). At a crossroads: situating place-based art education. *Canadian Journal of Environmental Education*, 13 (1), 29-41.

- Jackson, M.C. (1990). Beyond a system of systems methodologies. *J Oper Res Soc* 41:657–668.
- Jahn, T., Bergmann, M. y Keil, F. (2012). Transdisciplinarity: between mainstreaming and marginalization. *Ecological Economics* 79:1–10.
- Jasanoff, S. (2004). *States of Knowledge: The Co-production of Science and the Social Order*. London: Routledge.
- Jones, P. y Kijima, K. (2018) *Systemic Design Theory, Methods, and Practice*. Toronto Canada: Springer.
- Kagan, S. (2008). *Sustainability: a new frontier for the arts and cultures*. Was Verlag Für Akademisch, Frankfurt, Germany.
- Kajikawa, Y.; Saito, O. y Takeuchi, K. (2017). Academic landscape of 10 years of sustainability science. *Sustain. Sci.* 12, 869–873.
- Kates, R. W. et al. (2001). Sustainability science. *Science*, 292(5517), 641–642.
- Klein, J. T. (2001). The discourse on transdisciplinarity: An expanding global field. In J. Thompson Klein, W. Grossenbacher-Mansuy, R. Häberli, A. Bill, R. W. Scholz, & M. Welti, (eds.). *Transdisciplinarity: Joint problem solving among science, technology, and society: An effective way of managing complexity* (35–45). Basel, Switzerland: Birkhäuser.
- Lang, D. J. et al. (2012). Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges. *Sustainability Science* 7(S1):25–43. <http://dx.doi.org/10.1007/s11625-011-0149-x>.
- Leeuw, S. (2011). Tipping toward sustainability: emerging pathways of transformation. *Ambio*, 40 (7), 762–780.
- Leff, E. (2009). Degrowth, or deconstruction of the economy: Towards a sustainable world. Occasional Paper Series No.6, In *Contours of Climate Justice, Critical Currents*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Luederitz, C. et al. (2016). Many pathways toward sustainability: not conflict but co-learning between transition narratives. *Sustainability Science*.
- Luthe, T. (2017). Success in transdisciplinary sustainability research. *Sustainability* 9(71). <http://dx.doi.org/10.3390/su9010071>
- Manzini, E. (2015). *Design, When Everybody Designs*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- McGregor, S. L. T. (2015). The Nicolescuian and Zurich Approaches to Transdisciplinarity. *Integral Leadership Review* (April-June), 6–16.
- Meadows, D.H. et al., (1972). *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books.
- Midgley, G. (1996). What is this thing called critical systems thinking? En: Flood RL, Romm NRA (eds) *Critical systems thinking: Current research and practice*, Plenum, New York
- Midgley, G. (2000). *Systemic intervention: Philosophy, methodology, and practice*.

Kluwer/Plenum, New York.

Stojanovic, T. et al. (2019). The "Social" Aspect of Social-Ecological Systems: A Critique of Analytical Frameworks and Findings from a Multisite Study of Coastal Sustainability.

Ostrom, E.; Janssen, M.A.; Anderies, J.M. (2007). Going beyond panaceas. *Proc. Natl. Acad. Sci. USA*, 104, 15176–15178.

Özbekhan, H. (1970). *The Club of Rome – The Predicament of Mankind: A Quest for Structured Responses to Growing World-Wide Complexities and Uncertainties*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania: Management and Behavioural Science Center.

Patterson J. et al. (2016). Exploring the governance and politics of transformations towards sustainability. *Environ Innov Soc Transit*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.eist.2016.09.001>.

Piaget, J. (1972). The epistemology of interdisciplinary relationships. En L. Apostel, G. Berger, A. Briggs, & G. Michaud (eds.), *Interdisciplinarity, problems of teaching and research in universities*. Paris: OECD publications.

Pohl, C. and Hirsch Hadorn, G. (2007). *Principles for Designing Transdisciplinary Research*. Proposed by the Swiss Academies of Arts and Sciences, oekom Verlag, München.

Rockström J. et al. (2017). A roadmap for rapid decarbonization. *Science*, 355:1269-1271.

OCDE (2017). *Fostering Innovation in the public service*. OCDE. <http://www.oecd.org/gov/fostering-innovation-in-the-public-sector-9789264270879-en.htm>

OCDE (2014). <https://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/Background-report.pdf>

Olsson, P., Galaz, V. y Boonstra, W.J. (2014). Sustainability transformations: a resilience perspective. *Ecology and Society*, 19(4),1.

Olsson, P. et al., (2006). Shooting the rapids: navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems. *Ecol. Soc.*, 11 (1), 18.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Patton, M. Q. (2011). *Essentials of utilization-focused evaluation*. Sage Publications.

Pelling, M.; O'Brien, K. Y Matyas, D (2014). Adaptation and transformation. *Clim. Chang.*, 133, 113-127.

Pestoff, V. (2009). Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-Production of Personal Social Services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (2),197-224.

Peters, G. (2015). *Public Policy: a design perspective*. *Advanced Introduction to Public Policy*, Elgar, 1-12.

Peters, G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.

Piaget, J. (1972). The epistemology of interdisciplinary relationships. Paper presented at the Center for Educational Research and Innovation (CERI), Paris, France.

Pohl, C. y Hirsch Hadorn, G. (2008). Methodological challenges of transdisciplinary research. *Natures Sciences Sociétés* 16 (2):111–121.

Pohl, C. et al. (2008). Core Terms in Transdisciplinary Research. *Handbook of Transdisciplinary Research*. G. Hirsch Hadorn, H. Hoffmann-Riem, S. Biber-Klemm, W. Grossenbacher-Mansuy, D. Joye, C. Pohl, U. Wiesmann y E. Zemp (eds.), 28, 427-432. Dordrecht: Springer. Bilder.

Rein, M. y Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. Fischer, F., Forester, J. en *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press, 145-167.

Rockström, J. et al. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472.

Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis theory and practice*. Duke University Press, Durham.

Selman, P. et al. (2010). Reconnecting with a neglected river through imaginative engagement. *Ecology and Society*, 15(3), 18.

Schön, D. (1978). Generative metaphor: A perspective on problem setting in social policy. *Metaphor and Thoughts*, Ortony, A (ed.). Cambridge, 264-272.

Schön, D. (1984). *The Reflective Practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.

Schon, D. y Rein, M., (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books, New York.

Snowden, D. J. y Boone, M. E. (2007). A leader's framework for decision making. *Harvard business review*, 85(11), 68.

Steffen, W., Crutzen, J. y McNeill, J.R. (2007). The Anthropocene: Are humans now overwhelming the great forces of nature? *Ambio* 36, 614-621.

Stojanovic, T. et al. (2016). The “social” aspect of social-ecological systems: a critique of analytical frameworks and findings from a multisite study of coastal sustainability. *Ecology and Society* 21 (3):15.

Scheffer, M. et al. (2015). Dual thinking for scientists. *Ecology and Society*, 20(2), 3.

Snow, C. P. (1998) *The Two Cultures*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.

Tschakert, P. y Dietrich, K.A. (2010). Aprendizaje anticipado para la adaptación al cambio climático y la resiliencia. *Ecology and Society*, 15 (2),11.

Tàbara, J. D. y Chabay, I. (2013). Coupling human information and knowledge systems with social-ecological systems change: reframing research, education, and policy for sustainability. *Environmental Science and Policy*, 28,71-81.

Tversky, A. y Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131.

Wiek, A. y Lang, D.J. (2016). Transformational sustainability research methodology. *Sustainability science: An introduction*. H. Heinrichs, P. Martens, G. Michelsen, and A. Wiek (eds.), 31–41. Dordrecht: Springer.

Westberg, L. y Polk, M. (2016). The role of learning in transdisciplinary research: Moving from a normative concept to an analytical tool through a practice based approach. *Sustainability Science*, 11, 385-397.



Estrategias de acceso al hábitat, instrumentos de gestión urbana y gobiernos locales

*Strategies of Acces to Habitat, Urban Management
Intruments and Local Governments*

Javier Ignacio Yáñez¹

La intervención del Estado debe plasmar a través de sus medidas, el cambio de rumbo en la forma crecientemente desigual de acceso de la población al espacio urbano e incorporar a un mayor número de ciudadanos a los beneficios del desarrollo de las ciudades (Smolka y Furtado, 2014). En este sentido una agenda de planificación territorial exitosa en términos de gestión inclusiva debe combatir estos desequilibrios

institucional y financiera local y, sobre todo, legitimación ante la comunidad del

locales han pasado de una cartera de competencias acotadas a una multiplicación y sofisticación de las incumbencias a partir de las demandas ciudadanas (Iturburu, 2013) y de los complejos problemas urbanos-regionales que deben atender (en dimensiones superpuestas a nivel económico-productivo, sociocultural, político institucional y ambiental), debiendo dar respuesta por su proximidad al ciudadano (Subirats, 2017).

Palabras clave: Planificación territorial; Gestión inclusiva; Estrategias de acceso al hábitat; Instrumentos de gestión urbana

¹ Universidad Nacional de Villa María, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales.
Provincia de Córdoba República Argentina.
yajavier@hotmail.com.ar

The intervention of the State must take place across its measurements, the exchange of course in the form of unequal access of the population to the urban space and incorporating a major number of citizens with the benefits of the development of the cities (Smolka and Furtado, 2014). In this sense an diary of successful planning in terms of inclusive management, must fight these imbalances and asymmetries, including: "Political leadership, capacity of joint, institutional efficiency and local financial, and especially, legitimization before the community of the intention of achieving a major urban equity..." (Mac Donald, 2003: 145). The local governments have spent of a portfolio of competences annotated to a multiplication and sophistication of the demand from the civil demands (Iturburu, 2013) and the complex urban problems-regional that must attend (in dimensions superposed at economic-productive, sociocultural level, institutional and environmental politician) must give answer for its proximity to the citizen (Subirats, 2017).

Keywords: Territorial planning; Inclusive management; Habitat access strategies; Urban management instruments

INTRODUCCIÓN

LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS URBANOS

El presente artículo inédito es parte de la investigación para la Tesis de Maestría en Gobierno Local del autor, realizada en la Universidad Nacional de Quilmes (2017) y denominada:

de suelo en ciudades medianas y pequeñas

y Villa Nueva, del sudeste de la Provincia de Córdoba, República Argentina (período 2010-2017).

Directora: Dra. Daniela Gargantini y Co-director: Dr. Daniel Cravacuore.

Las nuevas formas de producción del hábitat urbano, han provocado en las ciudades un conjunto de externalidades negativas (Harvey, 2008; Svampa, 2008), como son la fragmentación y segregación socioespacial (profundizada por la dinámica del mercado inmobiliario), el uso y consumo creciente de suelo para inversión privada, como reserva patrimonial y refugio de ahorros familiares y empresariales, como expresión de especulación rentista de los propietarios de suelo (Reese, 2006). Las inversiones son direccionadas hacia sectores solventes con nuevos estándares de vida y alto consumo de suelo para usos residenciales, comerciales y de servicios (ampliando el déficit de localización de suelo para residencias), encareciendo el mismo y el costo de vida urbano, aumentando la congestión vehicular y los tiempos de los traslados (con mayores niveles de polución y del uso del vehículo particular), saturando las infraestructuras y redes y minimizando los espacios públicos de calidad (Harvey, 2008; Rodríguez y Di Virgilio, 2011; Habitar Argentina, 2015), como los resultados más sobresalientes en ciudades latinoamericanas y en Argentina en particular. Al comparar diferentes ciudades medianas y pequeñas (en el sistema urbano de la provincia de Córdoba), nos permitió comprobar cómo estos fenómenos que se manifiestan en las grandes ciudades y áreas metropolitanas se replican en ciudades de menor población (que son nodos regionales o microrregionales) y que no pueden escapar plenamente de estas dinámicas negativas en términos de sostenibilidad urbana.

METODOLOGÍA DE ABORDAJE

¿Cuáles son las metodologías para estudiar los fenómenos urbanos y la planificación territorial en ciudades medianas y pequeñas?, ¿Podemos avanzar en miradas alternativas y no convencionales para estudiar la dinámica urbana y las transformaciones territoriales?, ¿Cómo incorporamos conceptos del Derecho a la ciudad desde una mirada de gestión urbana inclusiva?

Definimos dos enfoques paralelos para observar que sucedía con la búsqueda de los mismos ponen en juego para alcanzar un terreno y/o una vivienda y por otro lado, cuales son los instrumentos de gestión de suelo y vivienda que implementan los gobiernos locales, alentando o limitando las posibilidad de acceso inclusivo. El uso de diferentes metodologías de abordaje cuali-cuantitativas nos permitió el análisis del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, como también la detección de las zonas de vulnerabilidad habitacional de cada ciudad. Se avanzó con una base combinada entre el sistema cartográfico local (con imágenes satelitales, vectoriales de áreas, zonas, ejes, complementadas con imágenes aéreas y peatonales), caracterizando así los procesos de crecimiento urbano y evolución de cada localidad.

ESTRATEGIAS DE ACCESO

Para caracterizar las estrategias de acceso al hábitat, se definieron categorías desarrolladas bajo el marco teórico (Latinoamericano y de Argentina), complementadas por la adaptación propia a los cuestionari

impactos. Metodología de Aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular. Coalición

Vivienda de Caritas, Diócesis de Villa María. El cuestionario fue co-construido readaptándolo y reestructurándolo en cuanto a sus apartados y estructura, selección de preguntas, análisis de fiabilidad y validez del mismo, a partir de diferentes reuniones realizadas en julio de 2016, con el equipo técnico del Área Vivienda de Caritas, Diócesis de Villa María, que cuenta con gran experiencia en la región de estudio (con más de 1.000 viviendas ejecutadas, participando de los encuentros: David Ruíz, Alejandro Prato, Fernanda Soriano, Lucas Giusti y Alicia Oliva). Se diseñó un instrumento de recolección de datos colectivo (entrevistas semi-estructuradas) que captara las particularidades de los procesos de acceso, indagando y reconstituyendo los modos en que los individuos, su entorno cercano y colectividad, avanzan en sus trayectorias vitales (canales y estrategias de acceso, recursos, tipo de acceso y tenencia del suelo). Las entrevistas se estructuran bajo cuatro aspectos: psicosocial; economía familiar frente al hábitat; acceso al suelo y la vivienda y déficit habitacional. Para definir los sectores de análisis, se consideraron algunas pautas orientadoras de estudios de caso sobre conflictos urbanos (Gargantini, et al, 2016) y prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat (Canestraro, 2012).

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANA

Para sistematizar y analizar las capacidades de los Instrumentos de Gestión Urbana locales, en términos de distribución equitativa, asequibilidad e integralidad para lograr el acceso de los sectores populares, se clasificaron según Catenazzi y Reese (2011) y Lungo y Rolnik (1998), tres tipos de instrumentos: Instrumentos de planificación (Planes estratégicos, integrales o sectoriales), los Instrumentos de regulación (Instrumentos normativos de fraccionamiento y urbanización; Instrumentos procedimentales; Instrumentos de financiamiento; Instrumentos de redistribución de costos y beneficios de la urbanización e Instrumentos de participación ciudadana) y Acciones directas en la urbanización. Se rastreó información y recabaron datos por medio de entrevistas semiestructuradas a las autoridades y/o personal técnico de máximo rango de las áreas de desarrollo urbano, planeamiento, vivienda y obras privadas de cada municipio.

PAUTAS SUPERADORAS PARA UNA GESTIÓN INCLUSIVA

Para ratificar, promocionar y aprovechar las potencialidades/contribuciones y reducir y acotar las limitaciones/obstaculizaciones en las tres ciudades analizadas (Ciudad de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva), se definen pautas superadoras para los instrumentos de gestión municipal de suelo, a fin de facilitar el acceso de los sectores populares bajo una gestión inclusiva:

Ponderar los vínculos íntimos-cercanos de familiares, amigos o conocidos, reconocidos como valiosos por las personas, que se incorporen en posibles relocalizaciones o nuevos planes de suelo y vivienda (según surgen de los condicionantes de las estrategias de los sectores populares, en el marco del Aspecto Psicosocial).

Incorporar sistemáticamente, procesos individuales de autoconstrucción o autogestión asistida del hábitat y algunos procesos de autogestión del hábitat colectivo, por ser

capacidades demostradas (según surgen de las aproximaciones y concreciones de las estrategias de los sectores populares, en el marco del Aspecto Acceso al suelo y la vivienda), donde el Estado entrega fondos a la población organizada, ampliando el stock de instrumentos para ser captados de manera combinada y progresiva por los sectores populares, acompañando las capacidades detectadas en ciertos barrios (entre el 75-79% autoconstruyen en Villa María y Bell Ville) y otorgando respuesta en favor del déficit de hacinamiento por cuarto con ampliaciones.

Se deberían respetar las siguientes condiciones que garanticen su efectividad, en términos de avance progresivo en el carácter individual hacia el carácter colectivo, de niveles de confianza local alcanzados, de asistencia/apoyo y de estructura de seguimiento y evaluación:

i) Avanzar de manera progresiva desde propuestas individuales hacia propuestas colectivas del hábitat, partiendo desde los espacios donde se detectan redes de apoyo, cooperación y solidaridad en funcionamiento (económico, técnico o materiales), hacia procesos de autoproducción del hábitat (donde se nuclean vecinos, grupos solicitantes de tierra, colectivos organizados como cooperativas, asociaciones de vivienda y otros) y por último, hacia procesos de autogestión del hábitat más complejos donde el Estado entrega fondos a la población organizada (según se manifiestan en la concreción de las estrategias de los sectores populares, en el marco del Aspecto Acceso al suelo y la vivienda.);

ii) Ganar confianza en redes más amplias de carácter público o de organizaciones de la sociedad civil, a partir de materializar propuestas en los barrios;

iii) Asistir institucional, técnica y financieramente a los procesos de autoconstrucción y autogestión del hábitat, desde la oferta de suelo a la concreción de la vivienda. Capacitar a los equipos municipales y a las instituciones abocadas a la temática de suelo y vivienda (organismos públicos, ONG, organizaciones de base, cooperativas), compuestos por con saberes locales);

iv) Acrecentar las modalidades dirigidas o mixtas de autoconstrucción asistida, que permitan reducir costos de materiales (por volúmenes de compra mayores), financiar materiales y equipos (sin costos de beneficio empresario), aprovechar procesos más integrales y enfocados en las prioridades reales de los sectores populares (ambientes de la vivienda, grupo y condiciones familiares, requerimientos sociales y culturales).

Plantear un marco general y estructurador, como es un Plan Urbano - Ambiental, para los Instrumentos de gestión municipal de suelo (según surgen de las normativas inexistentes de Planes Estratégicos o Urbano-Ambientales, que determinen acciones urbanas concretas), con programas y regulaciones que diagnostiquen y ejecuten acciones para revertir y contener los procesos urbano-habitacionales negativos, a partir de las siguientes definiciones:

i) Generar procesos de renovación y consolidación en zonas peri centrales, aumentando

ii) Proponer procesos de regulación, que limiten el crecimiento de expansiones fragmentadas excesivas y el desperdicio de suelo (especialmente de loteos privados y en menor medida loteos públicos o de asociaciones/cooperativas), ampliando las posibilidades de éstos últimos y manteniendo cierto nivel de equidad de oferta de loteos para distintos niveles socioeconómicos (la ciudad de Villa María se encuentra mejor posicionada en este sentido);

iii) Movilizar suelo vacante/expectante hacia usos necesarios (como la vivienda social), a partir de acuerdos o convenios amplios abalados por Ordenanza Municipal (que pueden iniciar

con una Mesa de diálogo de la problemática, para lograr un acuerdo que otorgue actividad a estas zonas ociosas), articulando la mirada pública - privada - sociedad civil;

iv) Incorporar relevamientos-diagnósticos locales y evaluación de instrumentos de gestión de suelo y vivienda, considerando los aspectos psicosociales y de acceso al suelo y la vivienda en toda la ciudad, además de los instrumentos puestos en marcha.

Para el caso de Villa Nueva, se debería definir como primer paso una normativa urbana actualizada, con variables en favor de los sectores populares, limitando el canal de excepción del Ejecutivo Municipal (según surgen de las Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización).

Amplia

los niveles de equidad en favor de los sectores populares (según surgen de los Instrumentos Financieros y de Redistribución de costos beneficios de la urbanización y de las Acciones directas en la urbanización), a partir de programas de acceso y acciones directas en la urbanización, con las siguientes características:

i) Mayor producción de loteos del Estado y de carácter Cooperativo-asociativo, frente a loteos privados (abiertos y cerrados);

ii) Generar Programas de acceso al suelo y la vivienda de alta performance en términos de sub-instrumentos (evaluando funcionamiento y limitaciones de los mismos), articulación municipal/institucional considerando las políticas urbano-habitacionales como políticas sociales (tanto intra-municipal como intra-institucional) y adquisición y disposición temprana de suelo para sectores populares (definida por metas de loteos incorporados al año, loteos con servicios al año y lotes regularizados entregados a personas);

iii) Generar diferentes acciones directas en la urbanización, donde se pondere: volumen de intervenciones propuestas; continuidad de los programas/proyectos (procesos a corto, mediano y largo plazo); fuentes de financiamiento variadas (tradicional y no tradicional, de niveles municipales, provinciales y nacionales) y distribución geográfica en la ciudad, tanto en zonas periféricas, como peri centrales y cercanas a zonas de vulnerabilidad habitacional para evitar procesos de hacinamiento por hogar, en enclaves pobres (Modalidad ratificada en los enclaves de pobreza de Córdoba, detectados por TECHO 2011 y en las encuestas realizadas en las zonas vulnerables de las tres ciudades en 2016-2017);

iv) Asegurar un sistema de apoyo integral, que incorpore gratuidad y celeridad de trámites a la producción social del hábitat (según se desprende de las limitaciones de las regulaciones procedimentales de visados y trámites); que genere asistencia técnica-legal permanente; que habilite acuerdos para ejecución parcial y progresiva de infraestructura y acelere los plazos en situaciones de vulnerabilidad constatada en los registros de demanda.

Rescatar propuestas para reducir el déficit de hacinamiento por hogar en clave combinada, como son: viviendas llave en mano y autoconstrucción/autogestión asistida en lotes servidos; supervisión técnica y financiera de proyectos sociales colectivos; propuestas progresivas y participativas cercanas a redes del círculo cercano; realización de subdivisión simple para vivienda social; alternativas de vivienda colectiva social en condiciones edilicias y de salubridad (evaluando mayores densidades poblacionales, un mejor aprovechamiento del suelo y un

Rescatar propuestas para reducir el déficit de hacinamiento por cuarto en clave combinada, como son: la entrega de materiales fiscalizando su utilización en ampliaciones (independientemente de a la seguridad jurídica del inmueble); el avance progresivo/participativo en la construcción; la regularización de suelo en zonas consolidadas y no consolidadas, priorizando ampliaciones de vivienda de locales necesarios y costosos

(dormitorios, cocinas y baños), frente a las mejoras y reparaciones, que suponen menor inversión y que aunque son ponderadas positivamente por los sectores populares, no revierten el déficit cualitativo de hacinamiento por cuarto, en niveles críticos y el más significativo (según las estrategias de los sectores populares, en el marco del Aspecto Empleo, ingreso y economía familiar frente al hábitat y Aspecto Acceso al suelo y la vivienda).

Se podrían canalizar propuestas de autoconstrucción y autogestión asistida, que permitan ampliar comodidades en mono-ambientes y viviendas mínimas, además de posibles reparaciones y mejoras (por falta de criterio técnico y mantenimiento).

Evaluar iniciativas novedosas en términos de procesos redistributivos, como la captura de plusvalías urbanas a partir de nuevas zonificaciones, donde las obras de infraestructuras, equipamientos y espacios públicos puedan captar contribuciones especiales, a ser redistribuidas posteriormente hacia los sectores populares y áreas degradadas/deterioradas de la ciudad. Los nuevos loteos de baja densidad y niveles socioeconómicos medios y altos, que no responden a la demanda habitacional real, podrían aportar obras de infraestructuras en áreas urbanas vulnerables o de desarrollo social, a modo de canon por no ser actividades valiosas en términos de desarrollo urbano equitativo.

Incorporar instrumentos normativos de regulación que flexibilicen los estándares de fraccionamiento y urbanización con financiamiento de banca pública (según se desprenden las Regulaciones cuantitativas con estándares de fraccionamiento y urbanización), similares a la normativa de Flexibilización de Villa María (O.M. 6211/2010), pudiendo transformarse en convenios urbanísticos público-privados abalados por Ordenanza Municipal, donde se acuerden: reducciones de estándares a los que están dispuestos los sectores populares, períodos de tiempo de ejecución y vigencia de normativa (poner en marcha y evaluar patrones), algún tipo de regulación de precio del mercado inmobiliario y/o determinación de una zona para financiamiento social del hábitat, habilitando el acceso a los sectores populares. Además, se deberían revisar y actualizar las zonas y subzonas urbanas definidas en normativas, para determinar zonas especiales de desarrollo prioritario o zonas urbanizables de uso social, lotes vacantes/expectantes y posibilidades de mayores densidades poblacionales y edificaciones por lotes.

Promocionar Registro de demanda dinámico, actualizado y único, que aliente los canales de acercamiento y concreción individuales y colectivos, con información confiable a nivel barrial/local (según se desprenden de los Instrumentos de financiamiento y de redistribución de costos y beneficios de la urbanización), centralizados o descentralizados, asegurando el análisis de las zonas de vulnerabilidad habitacional detectadas, considerando:

i) Indagar bajo un cuestionario ampliado las condiciones formales, irregulares e informales del suelo en el catastro local (desde el Municipio o desde espacios colaborativos descentralizados, como los Muncierca, Centros vecinales y Organizaciones de base);

ii) Conocer las condiciones de alquileres en precariedad y alquileres en formalidad, para evaluar la oferta y proliferación de espacios en asentamientos irregulares y casas tomadas dentro del terreno o la vivienda de quien le alquila y se garantice un balance calidad/precio de la propuesta;

iii) Alentar el uso articulado del registro por diferentes secretarías/dependencias municipales;

iv) Determinar con los datos obtenidos de las necesidades y capacidades de los sectores populares, la oferta base necesaria de los programas de acceso al suelo y la vivienda;

espacios barriales y colectivos, o al municipio (estrategia no habitual), desde los primeros pasos de búsqueda de suelo y vivienda, hasta la concreción de los mismos;

vi) Determinar de manera temprana las zonas de alta vulnerabilidad y posibles tomas de tierra o asentamiento en precariedad, con injerencia articulada de secretarías/ dependencias del municipio (análisis habitacionales, sociales, empleo, movilidad, ambiente, otros);

vii) Administrar responsablemente la información confiable sobre la situación catastral y formalidad/informalidad del suelo detectada.

Habilitar programas ágiles y sólidos de regularización social de la tenencia de suelo urbano (según surge de los Instrumentos de Financiamiento y de Redistribución de costos y beneficios de la urbanización), en zonas de vulnerabilidad habitacional principalmente, para revertir los valores deficitarios considerables (Villa Nueva 53%, Bell Ville 38% y Villa María 10%, según fue verificado en los resultados de las Estrategias de los sectores populares, en el marco del Acceso al suelo y la vivienda) y atendiendo a que los sectores populares capitalizan oportunidades, sin medir en muchos casos las consecuencias en términos de la seguridad jurídica, según las encuestas realizadas en las zonas de vulnerabilidad habitacional (según condicionantes de las estrategias de los sectores populares en el marco del Aspecto Psicosocial y de Acceso al suelo y la vivienda). Complementar con mecanismos de bancos de tierra e inmuebles, para moderar su precio y las disparidades de los valores encontradas en favor de los loteos nuevos para niveles socioeconómicos medios y altos, frente a los loteos populares (en las tres ciudades, alcanza entre el 46% al 162% en favor de un mayor costo de los primeros, según encuestas realizadas en 2016-2017).

Podemos concluir que si el stock de instrumentos de gestión municipal de suelo y vivienda implementados por los gobiernos locales, es restringido e ineficaz, se agrava la situación de los sectores populares que redireccionan sus procesos y estrategias alternativas para lograr un lugar donde vivir, aunque su resultado los aleje de un hábitat integral.

BIBLIOGRAFÍA

Canestraro, M. (2012). Acceso al suelo y legalidades. Sobre las prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat. Bitácora 21. Universidad Nacional de Colombia.

Catenazzi, A. y Reese, E. (2011). Planificación e Instrumentos de gestión del territorio en Gestión Municipal y Ciudad. Dilemas y Oportunidades. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El autor. Programa de mejora de la Gestión Municipal.

Gargantini, D. et al. (2016). Tierra de conflictos: conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital. Daniela Mariana Gargantini; Miguel Martiarena. (compil.). 1ª. ed. Córdoba: EDUCC. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*. N°53. septiembre-octubre de 2008.

Lungo, M. y Rolnik, R. (1998). Gestión Estratégica de la Tierra Urbana. Fundación PRISMA, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

Mac Donald, J. (2003). Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe. En: Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL/Naciones Unidas, Cooperazione Italiana.

Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en Argentina. En: Revista Medioambiente y Urbanización. Versión Digital.

Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M.M. (2011) Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. En: Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar. 17- 46. Prometeo, Buenos Aires.

Rodríguez, M. et al., (2004). Indicadores de resultados e impactos. Metodología de Aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular. Coalición Internacional del Hábitat.

Fuentes

Encuestas en profundidad a residentes barriales de los sectores populares (2016-2017); Notas de campo; Relevamientos fotográficos y mapeos cartográficos (fotos aéreas, satelitales y planos).

Datos procesados con Redatam + SP del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC) y Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional.

Normativas: Decretos y ordenanzas promulgadas por las provincias y los municipios en materia de planes e instrumentos de regulación.

Plan Estratégico Territorial (PET) Argentina 2016; PET Avance III 2015; PET Avance Bicentenario 2010; PET Avance II 2011.

Entrevistas en profundidad a las autoridades (políticos y técnicos) de los gobiernos locales que se encuentran al frente de las dependencias vinculadas al desarrollo urbano, tierra y vivienda, para que brinden información sobre la política y gestión urbana local.



Focus Temático Transformaciones en la región Este del Uruguay

Trimble, M. y Plummer, R.
Leicht, E.
Partucci, H. Alvariño, S. Cruz,
G.
Folga, A.
Frank, N.

América Latina en la actualidad, pertenecen a procesos históricos que han constituido una organización social y territorial que tiende a concentrarse en lo urbano dando las espaldas al resto de los bienes comunes naturales de nuestro continente.



Evaluación participativa para la Gobernanza Adaptativa de sistemas Socio-ecológicos

Participatory evaluation for the adaptive governance of socio-ecological system

Micaela Trimble¹ y Ryan Plummer²

Dentro del campo de la gobernanza adaptativa, la evaluación es un área que necesita mayor atención. La pesca artesanal en Uruguay fue el foco de esta investigación ya que está atravesando una transición de gobernanza. Consejos locales multiactorales han sido formados para buscar soluciones a problemas pesqueros en forma colectiva. En uno de estos consejos, facilitamos un proceso de evaluación participativa (EP) con involucramiento de diferentes actores implicados (pescadores e instituciones gubernamentales). El objetivo fue investigar el potencial de la EP para fortalecer los dos pilares principales del co-manejo adaptativo: la colaboración y el aprendizaje. Los resultados muestran que la cooperación y la comunicación entre los actores aumentaron; las relaciones pescadores-instituciones y las conexiones interinstitucionales mejoraron. Los talleres de evaluación se convirtieron en un espacio de aprendizaje; los actores mejoraron sus habilidades para participar e interactuar con otros. Como conclusión, la EP contribuye a la maduración del co-manejo adaptativo.

Palabras clave: Gobernanza; Co-manejo; Participación; Evaluación

¹ Centro de Investigaciones en Sustentabilidad Ambiental (ESRC), Universidad de Brock, Canadá.
mica.trimble@gmail.com

² Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad (SARAS)

Within the field of adaptive governance, evaluation has been identified as a knowledge void requiring attention. Small-scale fisheries in Uruguay were used as case study as they are going through a governance transition; local multi-stakeholder councils have been formed to look for solutions to fishery-related problems in a collective manner. In one of these councils, we facilitated a participatory evaluation process with involvement of different stakeholder groups (fishers and government agencies). The objective was to investigate the potential of participatory evaluation for enhancing the two main pillars of adaptive co-management: collaboration and learning. Findings show that cooperation and communication among stakeholders were enhanced. Both the relationships between fishers and government agencies, and the connections among agencies, were improved. The evaluation workshops became a learning space and stakeholders improved their skills to participate and interact with different actors. Participatory evaluation is thus an important process for the

Keywords: Governance; Co-management; Participation; Evaluation

INTRODUCCIÓN

La gestión de recursos naturales actualmente reconoce que los recursos no están aislados en su ecosistema, sino que están entrelazados con componentes sociales, llevando al

caracterizados por una interdependencia entre sus elementos humanos y sus elementos naturales, relaciones no lineales entre éstos, incertidumbres y escalas múltiples, con interacciones horizontales (entre elementos en un mismo nivel) y verticales entre ellas (Berkes et al., 2003). La complejidad para el manejo de estos sistemas se debe también a la diversidad de actores implicados (*stakeholders*), entre los que frecuentemente existen una pluralidad de valores y visiones sobre el sistema. La falta de previsibilidad de los sistemas socio-ecológicos resalta la importancia de e *learning by doing*), típico del manejo adaptativo, de forma tal de adaptar los procesos de toma de decisiones de acuerdo a la variabilidad del sistema (Berkes et al., 2003). Este aprendizaje es clave para aumentar la capacidad de adaptación del sistema, para hacer frente tanto a la incertidumbre de la dinámica de los ecosistemas como a la interdependencia resultante de la complejidad del sistema social (Folke et al., 2005).

Esta nueva visión de la gestión de recursos naturales deja atrás el manejo gubernamental convencional, centralizado y jerárquico, *top-down management*), para reconocer que una amplia participación de los usuarios de los recursos y otros actores implicados puede ayudar a solucionar la crisis de la gestión ambiental (Walker y Daniels, 2001; Berkes, 2010). La participación de diferentes actores, incluyendo organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, comunidades locales y actores privados en los procesos de gestión, es un elemento central del concepto de gobernanza ambiental, que refiere a la forma en que son ejercidos el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y qué voz tienen los ciudadanos y otros interesados (Lemos y Agrawal, 2006). La gobernanza ambiental puede ser también definida como el sistema de instituciones (incluyendo reglas, leyes, regulaciones, políticas y normas sociales) y organizaciones involucradas en gobernar el uso y/o la protección de recursos naturales (Chaffin et al., 2014).

La gobernanza adaptativa es un tipo de gobernanza ambiental especialmente útil para lidiar con la incertidumbre y complejidad de los sistemas socio-ecológicos a través de la interacción dinámica entre actores, redes, organizaciones e instituciones (Chaffin et al., 2014). De creciente aplicación y análisis en la última década, la gobernanza adaptativa surge del interés social de manejar a los sistemas socio-ecológicos de forma holística tanto sea para aumentar la resistencia a cambios no deseados como para aumentar la habilidad del sistema de transformarse a un estado más deseado (Chaffin et al., 2014). El concepto de gobernanza adaptativa está muy relacionado con el de resiliencia, definida como la capacidad de un sistema socio-ecológico de absorber o incorporar disturbios naturales y humanos sin perder su estructura y su función, así como su habilidad de reorganizarse ante cambios abruptos (Folke, 2007). Diversos estudios de caso han mostrado que algunos aspectos importantes de la gobernanza adaptativa son la generación de conocimientos a partir de la combinación de conocimiento local y científico, la formación de redes y relaciones de confianza entre actores, la presencia de líderes que lleven adelante el proceso, las prácticas de manejo adaptativo a través de la reflexión y el aprendizaje, e instituciones flexibles en múltiples niveles (Folke et al., 2005).

En este sentido, algunos autores plantean que la gobernanza adaptativa (Folke et al., 2005; Armitage et al., 2009) puede ser operacionalizada a través del co-manejo adaptativo, el cual combina la característica de aprendizaje dinámico típica del manejo adaptativo con la característica de conectar múltiples niveles, típica del co-manejo. Ambos términos (gobernanza adaptativa y co-manejo adaptativo) son frecuentemente usados como sinónimos (Chaffin et al., 2014). La deliberación analítica, involucrando a las diferentes partes en una discusión informada sobre reglas, fue identificada como un elemento clave para alcanzar una gobernanza adaptativa (Dietz et al., 2003). Asimismo, para que exista una gobernanza adaptativa, tiene que haber colaboración y redes sociales entre los actores, así como aprendizaje entre ellos, en los diferentes niveles y escalas del sistema (Folke et al., 2005; Pahl-Wostl et al., 2007; Chaffin et al. 2014).

Una de las tendencias en este campo de investigación, y que representa un área que resta ser explorada en profundidad, son los procesos y factores que ayudan a que se dé la transformación hacia una gobernanza o co-manejo adaptativos, o a sentar las bases para ello (Baird et al., 2014; Chafin et al., 2014; Trimble y Berkes, 2015). La existencia de una legislación adecuada, de incentivos económicos y de niveles y escalas, son algunos de los elementos necesarios (Folke, 2007). Además, los componentes sociales del sistema tienen que estar adecuadamente preparados para que la transformación pueda tener lugar. Si bien es esencial que los diferentes actores implicados participen, la presencia de líderes y la construcción de confianza entre actores a nivel local determinan el surgimiento de la gobernanza adaptativa (Chaffin et al., 2014). Se ha planteado, además, que un cambio en el sistema hacia una gobernanza

con fuentes de financiación, o un desastre natural (Olsson et al., 2006). Otra de las tendencias en este campo de investigación trata sobre la evaluación de los procesos de gobernanza y co-manejo adaptativos, en parte para identificar conexiones causales entre los procesos y los resultados que éstos generan (Cundill y Fabricius, 2010; Plummer et al., 2012).

Legislación reciente en Uruguay ha marcado el inicio de ámbitos multi-actorales (de carácter consultivo o asesor) para la gestión de recursos naturales, representando una gobernanza adaptativa. La nueva ley de pesca (N° 19.175) establece la conformación de ámbitos multi-actorales en dos niveles: (i) un Consejo Consultivo de Pesca, a nivel nacional, integrado por representantes de varios ministerios, empresarios, pescadores industriales, artesanales y otros trabajadores del sector, y (ii) Consejos Zonales Pesqueros para el co-manejo de los recursos en cada zona de pesca artesanal (definidas por la DINARA - Dirección Nacional de Recursos Acuáticos), integrados por representantes del gobierno nacional, departamental y municipal, y pescadores artesanales. Sin embargo, antes de la conformación de los consejos zonales se crearon Consejos Locales de Pesca para tratar problemas específicos en algunas localidades, representando entonces un tercer nivel, como en Ciudad de la Costa (Canelones) o Piriápolis (Maldonado). De los ocho consejos de pesca existentes a la fecha, cinco están en la costa rioplatense y oceánica (San José, Ciudad de la Costa, Piriápolis, Punta del Este, La Coronilla-Barra del Chuy). Los Consejos Locales de Pesca fueron creados como ámbitos de información, intercambio de ideas y de trabajo entre los diversos actores vinculados al sistema pesquero artesanal. Son de carácter consultivo y tienen como objetivo promover el co-manejo pesquero, acercando a la DINARA con los representantes de pescadores y autoridades locales y/o nacionales. Son convocados por la DINARA y funcionan a partir de la realización de sesiones en las que se tratan temas propuestos por sus integrantes, vinculados a la pesca artesanal y al ordenamiento pesquero. También se discuten temas de carácter socioeconómico, ambiental y/o territorial. Según las características

de la localidad, pueden participar otras instituciones u actores (por ejemplo, en Punta del Este participa la Dirección Nacional de Hidrografía y en Salto los pescadores deportivos).

La presente investigación tuvo como foco el Consejo Local de Pesca de la Costa (Canelones), primer consejo en la costa del Río de la Plata, en donde se facilitó un proceso de evaluación participativa con los cuatro grupos de actores involucrados (pescadores artesanales, DINARA, Prefectura y gobiernos municipales/departamentales). Se trató de la primera instancia de evaluación. Además de buscar contribuir a mejorar el funcionamiento del consejo, el objetivo fue investigar el potencial del enfoque de evaluación participativa para propiciar los dos pilares principales del co-manejo adaptativo (colaboración entre actores y aprendizajes). Las etapas de una evaluación participativa, de forma resumida, incluyen las siguientes: (i) definir los fines u objetivos (*por qué y para qué evaluar*), (ii) identificar indicadores (*qué evaluar*), (iii) analizar el cumplimiento de los indicadores, (iv) reflexionar, intercambiar y discutir acciones a emprender. Estas diferentes etapas (parte de un ciclo adaptativo) son realizadas colectivamente por los diferentes actores. Este enfoque de evaluación, con el mismo origen que las investigaciones participativas, comenzó a utilizarse para evaluar proyectos de desarrollo y organizaciones comunitarias (Papineau y Kiely, 1996), para luego expandir su uso a proyectos de conservación e iniciativas de co-manejo o manejo colaborativo, incluyendo casos de humedales y áreas protegidas (Ferreira y Beard, 2007; Sayer et al., 2007; Izurieta et al., 2011). Con las evaluaciones participativas se busca: mejorar la calidad del proceso evaluativo (ya que las personas involucradas realizan aportes en las diferentes etapas); aumentar la aplicabilidad de los resultados de la evaluación al estar siendo generados en el ámbito en que serán aplicados; fortalecer grupos u organizaciones compuestos por diferentes actores, y propiciar el aprendizaje colectivo entre los participantes (Papineau y Kiely, 1996; Estrella et al., 2000). Aunque este enfoque de evaluación ha sido ampliamente recomendado, las investigaciones empíricas sobre su alcance y resultados son escasas.

ESTUDIO DE CASO Y MÉTODOS

El desarrollo de estudios de caso es particularmente útil en investigaciones sobre evaluación de procesos (Yin, 1994). El estudio de caso para esta investigación fue el Consejo Local de Pesca de la Costa, el cual tuvo su sesión inaugural el 29 de octubre de 2012, a iniciativa de la DINARA en el marco del Proyecto GEF-DINARA-

Este Consejo de pesca se proponía analizar temáticas vinculadas a la pesca artesanal en Barra de Carrasco, Ciudad de la Costa y Neptunia. Hasta marzo de 2014 las sesiones del Consejo estuvieron a cargo de dicho proyecto. Cuando éste terminó, la Unidad de Pesca Artesanal de la DINARA pasó a estar a cargo del Consejo. Este as a los menores recursos materiales, financieros y humanos de la institución), haciendo que la convocatoria de las reuniones fuera interrumpida durante aproximadamente dos años. Entre octubre de 2012 y marzo de 2014 hubo ocho sesiones; la frecuencia de reuniones fue mensual, bimensual o semestral. Luego que el proyecto terminara y hasta fines de 2016, hubo tres sesiones (julio de 2014, setiembre y noviembre de 2016). Los talleres de la evaluación participativa del Consejo (que se describen a continuación) tuvieron lugar en el período en el cual no hubo sesiones.

En las reuniones de la etapa inicial del Consejo de Pesca (2012-2014), que tenían lugar en el Municipio de Ciudad de la Costa, se encontraban los representantes de los pescadores para Ciudad de la Costa y Neptunia, con representantes de DINARA, Prefectura, Intendencia de Canelones y Municipios de Paso Carrasco, Ciudad de la Costa y Salinas. Otros pescadores de estos sitios y de otras localidades participaron de algunas sesiones, así como referentes de

otras instituciones o grupos. Entre diciembre de 2014 y noviembre de 2015, se facilitaron cuatro talleres de trabajo (de aproximadamente tres horas de duración) en los que los integrantes del consejo identificaron los fines de la evaluación, definieron los indicadores o aspectos relevantes para analizar el consejo y reflexionaron de forma conjunta sobre el funcionamiento de éste. El número de participantes en los talleres varió entre cuatro y once; no todos los grupos de actores (DINARA, Prefectura, gobiernos locales, pescadores) estuvieron presentes en todos los talleres.

Los integrantes del Consejo de Pesca identificaron varios aspectos positivos de este ámbito de encuentro de diferentes actores, como por ejemplo, la formación de vínculos nuevos y el buscar soluciones a problemas de la pesca. Pero también reconocieron varias debilidades o desafíos que refieren al funcionamiento del consejo, al poco avance en ciertos temas y a la baja capacidad para concretar acciones, en parte debidos a carecer de acuerdos claros de trabajo. Relacionado con esto, los integrantes del Consejo plantearon como expectativas para la evaluación participativa: ser autocríticos; mejorar el consejo tras poner sobre la mesa aciertos y errores; dar seguimiento a los temas y recabar distintas miradas.

Para iniciar el proceso de la evaluación, los participantes identificaron indicadores (variables, factores, dimensiones) que refieren a aspectos cualitativos y cuantitativos con los que se puede analizar el Consejo. Éstos pueden dividirse en dos grandes categorías: aquellos que buscan evaluar aspectos relacionados con la participación de los diferentes actores y aquellos que se proponen para evaluar los resultados del Consejo (Tabla 1). Varios de los indicadores referidos a las reuniones están vinculados a las dificultades encontradas y refuerzan la propuesta de los participantes de definir acuerdos de funcionamiento (por ejemplo sobre la convocatoria y la frecuencia de las reuniones). Por otra parte, los indicadores propuestos para evaluar los resultados del consejo están estrechamente vinculados con las expectativas que los distintos actores manifestaron sobre éste, como la mejora de los recursos pesqueros, la mejora de la calidad de vida de los pescadores y la mejora de las relaciones entre pescadores e instituciones. Sin embargo, los participantes también reconocieron que algunos de los resultados esperados, como la mejora del estado de los recursos pesqueros, escapan a la escala del Consejo de Pesca, que es local.

Tabla 1. Indicadores o aspectos propuestos por los integrantes del Consejo Local de Pesca de la Costa para su evaluación

(1) Indicadores para evaluar la participación en el consejo	(2) Indicadores para evaluar los resultados del consejo
1.1. Convocatoria (con anticipación) y concreción de las reuniones	2.1. Mejora en la administración de los recursos pesqueros
1.2. Frecuencia de reuniones	2.2. Mejora en el estado de los recursos pesqueros
1.3. Representatividad (participación de representantes idóneos o adecuados de las instituciones y pescadores)	2.3. Mayor cuidado de la faja costera
1.4. Continuidad de actores	2.4. Mejora en la calidad de vida de los pescadores

1.5. Participación de otras instituciones según el tema a tratar	2.5. Mayor organización y formalización de los pescadores
1.6. Reuniones centradas en los temas que el consejo elige	2.6. Mayor cumplimiento de las funciones de cada institución del consejo
1.7. Participación de todos los integrantes del consejo durante el tratamiento de los temas	2.7. Mejora de las relaciones entre pescadores e instituciones
1.8. Metas y resoluciones en cada reunión del consejo, registradas en actas	2.8. Soluciones a problemas de la pesca artesanal
	2.9. Mayor seguridad en la navegación y en el cumplimiento de los procedimientos para hacerse a la mar
	2.10. Propuestas del consejo que son tomadas en cuenta por la DINARA y las demás instituciones
	2.11. Consultas que DINARA hace al consejo antes de emitir nuevas reglamentaciones

A fin de investigar el proceso y alcance de la evaluación participativa considerando el marco conceptual del co-manejo adaptativo, se emplearon los siguientes métodos para la recolección de información (Yin, 1994; Berg, 2004): entrevistas semiestructuradas con participantes; observación participante durante las sesiones del consejo y durante los talleres de evaluación y análisis de documentos (actas y otros documentos generados en dichos ámbitos). Específicamente, para investigar el proceso y los resultados de la evaluación participativa, se desarrollaron dos rondas de entrevistas individuales con los actores involucrados, una en medio del proceso de evaluación (julio-agosto de 2015, con once participantes) y otra tras haber finalizado éste (febrero-mayo de 2017, con cinco participantes los restantes no tenían disponibilidad para ser entrevistados o para completar un formulario electrónico). Se realizaron preguntas abiertas y cerradas para indagar en los cambios ocurridos en las relaciones entre los participantes (comunicación, cooperación, confianza), como consecuencia del proceso de evaluación participativa y en los aprendizajes percibidos (conocimientos nuevos, habilidades, cambios de actitud). Las transcripciones fueron codificadas de forma inductiva y deductiva, utilizando el software Atlas.ti. La triangulación de métodos y fuentes de información contribuyó a la validez de los resultados (Conley y Moote, 2003).

RESULTADOS

EVALUACIÓN PARTICIPATIVA PARA LA PROMOCIÓN DE LA COLABORACIÓN ENTRE ACTORES

Participantes de los cuatro grupos de actores señalaron que la cooperación y la comunicación entre ellos mejoraron durante la evaluación participativa del Consejo de pesca. Los resultados de las entrevistas también mostraron que las relaciones que ya existían entre los actores participantes se volvieron más próximas (por ejemplo, entre DINARA y los gobiernos locales, entre DINARA y Prefectura, entre Prefectura y gobiernos locales, entre pescadores y gobiernos locales). Ya en la mitad de la evaluación participativa, la mayoría de los

entrevistados señaló que los talleres les habían permitido conocer mejor a otros participantes; los ejemplos más comunes para ilustrar eso fueron las relaciones entre pescadores y las diferentes instituciones. Por ejemplo, el representante de la DINARA consideró que: *El relacionamiento más importante dentro de los Consejos para DINARA, es con los pescadores y en esa instancia conocí a muchos y creo que una de las funciones del Consejo y de estos talleres es ir conociéndonos cada vez más y saber más o menos planteos que cada uno tiene para hacer* .

Sin embargo, no se formó un grupo multiactoral sólido en el proceso de la evaluación participativa del Consejo; los actores no iniciaron ninguna acción conjunta como grupo. Además, si bien las relaciones se tornaron más próximas, la confianza solo aumentó entre algunos actores participantes, como por ejemplo entre la DINARA y los gobiernos locales (Figura 1) y los conflictos existentes (por ejemplo, entre pescadores y DINARA o Prefectura) no fueron resueltos. Según explicaron los entrevistados, la confianza aumentó debido a la interacción cara a cara en los talleres y a través de conocer la realidad y el trabajo de los demás actores.



Figura 1. Cambios en la confianza entre los actores participantes, como consecuencia de la evaluación participativa del Consejo de Pesca. (Elaboración propia a partir de las respuestas de los entrevistados a una pregunta de múltiple opción realizada tras finalizar la evaluación participativa)

EVALUACIÓN PARTICIPATIVA COMO PROCESO GENERADOR DE APRENDIZAJE

Todos los participantes identificaron a la evaluación participativa como un proceso de aprendizaje. De hecho, sus expectativas principales fueron mejorar el funcionamiento del Consejo de pesca a través de corregir errores y aprender de éxitos y fracasos. Los aprendizajes identificados variaron según los actores (ver a continuación) pero todos coincidieron en que la evaluación participativa los ayudó a entender la perspectiva de los demás y a mejorar sus habilidades para interactuar con otros actores. Hubo respuestas contradictorias sobre las

contribuciones de la evaluación participativa en la construcción de una visión común del Consejo, y en el aumento de su flexibilidad y capacidad para responder ante desafíos.

Con relación a los aprendizajes, los pescadores explicaron que durante la evaluación participativa aprendieron a comunicarse con otros actores y a involucrarse activamente en conversaciones sobre tópicos diversos. A modo de ejemplo, uno señaló: *Aprendés cosas nuevas porque estás en contacto con gente que está en otros temas, no de la pesca, que es de lo único que sabemos hablar* Integrantes de la Prefectura y de los gobiernos locales tuvieron numerosos aprendizajes sobre la pesquería, incluyendo aspectos sociales, ecológicos e institucionales.

Como producto del aprendizaje colectivo en los talleres, se destaca una serie de acuerdos de funcionamiento propuestos por los participantes para superar las debilidades que el consejo estaba enfrentando:

Convocatoria: cualquiera de los integrantes del consejo puede convocar una reunión cuando lo amerita (por ejemplo, cuando hay un problema). Las reuniones se deben convocar con al menos una semana de anticipación.

Frecuencia de reuniones: tener 3 reuniones ordinarias por año y reuniones extraordinarias cuando se necesiten.

Representatividad: cada representante en el consejo debe ser representativo de su grupo, colectivo o institución. Debe haber sido elegido o designado para tal tarea; concurrir preparado a las reuniones; consultar a su grupo o institución para tomar decisiones; transmitir a su colectivo lo resuelto en el consejo. Se propuso incorporar una revisión de los representantes para mantenerlos o cambiarlos (por ejemplo, cada 2 años).

Continuidad de actores: siempre que sea posible debe participar la misma persona en el consejo. Cuando no puede concurrir, debe ir su suplente, quien debe estar siempre informado de lo que se ha tratado en reuniones anteriores. Si un representante se da cuenta que no puede cumplir con el compromiso asumido, se debe elegir a otra persona.

Comunicación: los integrantes del consejo deben estar continuamente comunicados por diferentes medios (e-mail, mensaje de texto, a través de Prefectura, pizarrón de la cooperativa de pescadores, web de DINARA, etc.).

Actores participantes: el Consejo de Pesca de la Costa debería incluir a representantes de los pescadores del Arroyo Pando y de San Luis. Si bien los representantes son los que tendrán voto en caso de tomar una decisión, en las reuniones podrán participar otros pescadores. Se invitará a otras instituciones a participar de las reuniones cuando estén implicadas en los temas a tratar.

Desarrollo de las reuniones: los temas a tratar serán propuestos por los integrantes del consejo y se establecerá un orden del día antes de la reunión. Al finalizar la reunión se definirán los temas para la próxima. Todos los participantes deben saber de antemano los temas a tratar. Se puede proponer otros temas al iniciar la reunión y de no tratarse ese día, quedarán para la siguiente. Se sugirió establecer un tiempo determinado para tratar cada tema y para iniciar y finalizar la reunión.

Participación y moderación de las reuniones: todos los integrantes del consejo deben participar en la discusión de los temas. Se puede establecer un tiempo límite por intervención. El moderador debe invitar a los que hablan poco a que den su opinión y debe tratar que otros no hablen de más. Si hubiera participación de otras personas además de los representantes, se regularán sus intervenciones para que el tratamiento de los temas no se extienda demasiado. El rol de moderador de las reuniones puede ser rotativo. En caso de tener temas complicados o

controversiales a ser tratados, se sugirió considerar la participación de un moderador externo (o sea, que no sea integrante del consejo).

Actas: son elaboradas por un secretario de actas y se distribuyen de forma electrónica y en papel (los Municipios colaborarán en la impresión y distribución). Las actas deben mantener informados a los integrantes del consejo (titulares y suplentes) de los temas que se tratan. También constituyen una fuente de información a la hora de analizar las reuniones anteriores (temas tratados, participación de representantes, etc.).

División de tareas: se formará una *secretaría del consejo* entre DINARA y pescadores para hacer las citaciones, definir fechas, hacer actas, manejar información de permisos, entre otras actividades.

Impacto o alcance de las decisiones del consejo: todas las propuestas que el consejo envíe a las instituciones deberían ser analizadas por éstas. Se espera que al menos un mínimo de las propuestas sea aceptado. Cuando las instituciones no tomen en cuenta las sugerencias o propuestas del consejo, deberían explicar los motivos. Aunque el consejo no sea vinculante (lo que el consejo proponga no es necesariamente lo que DINARA o el MGAP van a decidir), DINARA debería generar instancias de información, intercambio y consulta antes de emitir nuevas reglamentaciones para la zona.

Difusión del consejo: se debe informar a otras instituciones sobre lo actuado por el consejo para que tengan conocimiento de éste. Para ello se propuso elaborar una base de datos con información de las competencias y los referentes de las diferentes instituciones. Las acciones del consejo también deben ser comunicadas a los vecinos, usando por ejemplo medios de prensa locales. Además, las actas del consejo deberían estar disponibles para todos los interesados (por ejemplo, a través de la web de DINARA y Municipios).

Seguimiento y evaluación: se sugirió conformar un equipo o comisión de seguimiento para asegurar que se dé continuidad a los temas y para evaluar las reuniones del consejo. Se propuso incorporar una evaluación continua del consejo y una evaluación cada cierto tiempo (por ejemplo, una vez al año).

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, esta investigación demuestra que es posible incorporar de forma sistemática un mecanismo de evaluación en la transición hacia una nueva forma de gobernanza (en este caso, de la pesca artesanal en Uruguay). La evaluación participativa contribuyó a fortalecer los dos pilares principales del co-manejo adaptativo, la colaboración entre los actores y el aprendizaje colectivo, aunque con algunas limitaciones. Los resultados del presente trabajo son relevantes tanto para los consejos de pesca como para otros ámbitos de gobernanza referidos a recursos naturales y planificación y ordenamiento territorial. Las evaluaciones participativas permiten mejorar la calidad del proceso evaluativo con los aportes de los implicados, y aumentar la aplicabilidad de los resultados de la evaluación, entre otros. Dado que el co-manejo y la gobernanza son procesos a largo plazo, incorporar espacios de monitoreo y evaluación es importante para propiciar la reflexión y la identificación de estrategias para mejorar las prácticas que se desarrollan.

AGRADECIMIENTOS

La primera fase de esta investigación fue financiada por el Centro Internacional de *Canada-Latin America and the Caribbean Research Exchanges* (IDRC- La segunda fase fue financiada por el Centro de Investigaciones en Sustentabilidad Ambiental (ESRC) de la Universidad de Brock (Canadá), a través de una beca de postdoctorado a M. Trimble.

También se recibió apoyo de CAPES - Ministerio de Educación Superior de Brasil. Marila Lázaro, Patricia Iribarne y Karina Dracott colaboraron con la organización y desarrollo de los talleres de la evaluación participativa. La investigación contó con la aprobación de los Comités de Ética de las Universidades de Brock y Manitoba. El interés y compromiso de los participantes en esta investigación (integrantes del Consejo Local de Pesca de la Costa) también merecen ser reconocidos.

BIBLIOGRAFÍA

Armitage, D. R., et al. (2009). *Adaptive co-management for social-ecological complexity*. En: *Frontiers in Ecology and the Environment*, 7, 95-102.

Baird, J., Plummer, R. y Pickering, K. (2014). *Priming the governance system for climate change adaptation: the application of a social-ecological inventory to engage actors in Niagara, Canada*. En: *Ecology and Society*, 19(1), 3. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06152-190103>

Berg, B.L. (2004). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Pearson.

Berkes, F., Colding, J. y Folke, C. (eds). (2003). *Navigating social-ecological systems: Building resilience for complexity and change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Berkes, F. (2010). *Devolution of environment and resources governance: trends and future*. En: *Environmental Conservation*, 37(4), 489 500.

Chafin, B. C., Gosnell, H. y Cosens, B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3), 56. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06824-190356>

Conley, A. y Moote, M. A. (2003). Evaluating collaborative natural resource management. *Society and Natural Resources*, 16, 371 386.

Cundill, G. y Fabricius, C. (2010). *Monitoring the governance dimension of natural resource comanagement*. En: *Ecology and Society*, 15(1), 15. <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss1/art15/>

Dietz, T., Ostrom, E. y Stern, P. C. (2003). *The struggle to govern the commons*. En: *Science*, 302, 1907-1912.

Estrella, M., et al. (eds). (2000). *Learning from change. Issues and experiences in participatory monitoring and evaluation*. IDRC, Ottawa, and Intermediate Technology Publications, London.

Ferreira, C. y Beard, P. (2007). *Participatory Evaluation of Collaborative and Integrated Water Management: Insights from the Field*. En: *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(2), 271-296.

Folke, C., et al. (2005). *Adaptive governance of social-ecological systems*. En: *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-73.

Folke, C. (2007). *Social-ecological systems and adaptive governance of the commons*. En: *Ecological Research*, 22, 14-15.

Izurieta, A., et al. (2011). *Developing indicators for monitoring and evaluating joint management effectiveness in protected areas in the Northern Territory, Australia*. En: *Ecology and Society*, 16(3), 9. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-04274-160309>

Lemos, M. C. y Agrawal, A. (2006). *Environmental governance*. En: *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297-325.

Olsson, P., et al. (2006). *Shooting the rapids: navigating transitions to adaptive governance of social-ecological systems*. En: *Ecology and Society*, 11(1), 18. <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art18/>

Pahl-Wostl, C., et al. (2007). *Managing change toward adaptive water management through social learning*. En: *Ecology and Society*, 12(2), 30. <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art30/>

Papineau, D. y Kiely, M. (1996). *Participatory evaluation in a community organization: fostering stakeholder empowerment and utilization*. En: *Evaluation and Program Planning*, 19(1), 19-93.

Plummer, R., et al. (2012). *Adaptive comanagement: a systematic review and analysis*. En: *Ecology and Society*, 17(3), 11. <https://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss3/art11/>

Sayer, J., et al. (2007). *Assessing environment and development outcomes in conservation landscapes*. En: *Biodiversity and Conservation*, 16(9), 2677-2694.

Trimble, M. y Berkes, F. (2015). *Towards adaptive co-management of small-scale fisheries in Uruguay and Brazil: lessons from using*. En: *Maritime Studies*, 14, 14. <http://dx.doi.org/10.1186/s40152-015-0032-y>

Walker, G. B. y Daniels, S.E. (2001). *Natural resource policy and the paradox of public involvement: Bringing scientists and citizens together*. En: *Understanding Community-based Ecosystem Management* (Gray, G. J., Enzer, M. J. and Kusel, J., eds). The Haworth Press, Inc., New York., 253-269.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. 2nd Ed. Applied Social Science Research Methods Series Vol 5. Sage Publications Inc., Thousand Oaks, California.



Pueblos del Este

Develar lo invisible desde la integralidad

Eastern Towns. Unveil the invisible from the integrality

Eleonora Leicht¹

En este artículo se reflexiona acerca del trabajo de investigación y enseñanza desarrollado en el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-ITU), desde febrero de 2013 hasta diciembre de 2016. Con base en los antecedentes fruto del trabajo con la Intendencia de Maldonado, el equipo investigador² identificó ciertas debilidades y postergaciones en los pequeños pueblos del departamento de Maldonado, los que no participaban de las bonanzas producto de la intensa actividad turística costera. En consecuencia, el equipo se propuso explorar esas localidades a efectos de visibilizar sus fortalezas y singularidades, así como identificar lineamientos e instrumentos de ordenamiento que pudieran cooperar a revertir situaciones de desigualdad socio-territorial. Posteriormente se fueron agregando al proyecto original algunas localidades de Rocha y Lavalleja con problemáticas similares, con la voluntad de explorar situaciones comunes a la Región Este del Uruguay. Los estudios de caso se fueron abordando con el transcurrir del

Las conclusiones más importantes radican en la identificación de dos debilidades críticas en las localidades estudiadas: por un lado, la tendencia a perder población; por otro, el refuerzo de la macro segregación donde en un extremo se encuentran las áreas costeras, ricas y en el otro las áreas interiores o mediterráneas más desfavorecidas. Se avizoran posibles soluciones para estos pueblos que pasan por el fortalecimiento de capacidades

¹ Magíster en Diseño Urbano (Oxford Brookes University, 1999). Doctoranda en Arquitectura (generación 2016, FADU-Udelar). Profesora adjunta en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (FADU-ITU).

² Grupo de investigación y enseñanza: Eleonora Leicht (coordinadora), Débora Vainer, Carola Rabellino, Carlos Musso. Colaboradores: Mauro Mancino, Daniel Rodríguez
Estudiantes

Maldonado (2013): Silvia Alvez, Victoria Fernández, Luis Llovét, Claudia Costa, Fernanda Fernández, Claudia Castro, Fiorella Faggiani, Eliana Pintado, Mauro Mancino, Rodrigo Pedrosa, Diego Pírez, Daniel Rodríguez, Juan Ignacio Feuerhake, M^a Agustina Olagüe, Alex Nader, María José Pintos.

Rocha (2014): Belén Chacón, Mariana Benzo, Juliana García, Macarena Urchipía, Joana Batel, Antonio Moleón, Diego Palau, Micaela Besozzi, Pedro Oliveira.

Lavalleja (2015): Gaëlle Bogas, Lea Bourgarel, Alfonso Mendoza, Lucía Collazo, Germán Rodríguez, Fernanda Gutiérrez, Mathilde Terrier, Nadia Puster, Louise Manginot, Florencia Bagnasco, Eloisa Suárez, Sofía Molina, Victoria Baumgartner, Lena Guihaume.

endógenas, identificación de vocaciones, tendido de redes y complementariedades entre ellos.

Desde la enseñanza se concluye que la experiencia fue muy positiva, desde que los estudiantes son partícipes de la investigación, involucrándose de manera activa en las técnicas de análisis urbano-territorial, lo que incluye salidas de campo, trabajo de gabinete, mesas de intercambio con expertos, ejercitación en entrevistas con actores clave, etc. Los trabajos realizados por los estudiantes, así como las tesinas fruto del curso fueron sistematizados en un compendio disponible en ITU para su consulta.

Palabras clave: Desarrollo local; Enseñanza; Planificación; Urbanismo; Paisajes culturales; Región Este; Uruguay

This article reflects on the work of research and teaching developed by the Institute of Theory and Urbanism of Architecture University, Design and Urbanism (FADU-ITU), from February 2013 to December 2016. Based on the work results from Maldonado's City Council, who identified certain weaknesses and postponements in small towns of the Department of Maldonado, those who did not participate in the prosperity produced by the intense coastal tourist activity. Consequently, the team set out to explore these locations in order to visualize their strengths and singularities, as well as identify guidelines and ordering tools that could cooperate to reverse inequality socio-territorial situations. Subsequently, some localities of Rocha and Lavalleja were added to the original project with similar problems, with the aim of exploring common situations in the eastern region of Uruguay. The case studies were approached with the passing of the optional course of degree "Invisible Towns".

The most important conclusions lie in the identification of two critical weaknesses in the localities studied: on one hand, the tendency to lose population; on the other, the reinforcement of the macro segregation where at one end are the rich coastal areas and in the other the less-favored interior or mediterranean areas. For these people are became clear possible solutions through the strengthening of endogenous capacities, identification of vocations, network laying and complementarities between them.

It is concluded from education, that the experience was very positive, since the students are participants in the research, actively involved in these urban-territorial analysis techniques, which includes field trips, cabinet work, exchange tables with experts, exercise in interviews with key actors, etc. The students labor was systematized, as well as the dissertations result of the course in a compendium available in ITU for your consultation.

Keywords: Local development; Teaching; Urban planning; Cultural landscape; Eastern Region; Uruguay

INTRODUCCIÓN

Se presenta el trabajo de investigación y enseñanza llevado a cabo desde 2013 a 2015 por un equipo docente del Instituto de Teoría y Urbanismo (FADU-ITU), que había integrado en su momento el Grupo de Estudios Territoriales de la Región Este.

Este equipo en principio identificó, en el marco del trabajo en el convenio con la Intendencia de Maldonado (2005-2009), ciertas debilidades y postergaciones en los pequeños pueblos del departamento de Maldonado que no participaban de las bonanzas producto de la intensa actividad turística costera. En consecuencia, se propuso explorar dichas localidades a efectos de visibilizar sus fortalezas y singularidades, así como identificar lineamientos e instrumentos de ordenamiento que pudieran cooperar a revertir situaciones de desigualdad socio-territorial. Posteriormente se fueron agregando al proyecto original algunas localidades del departamento de Rocha y Lavalleja con problemáticas similares, con la voluntad de explorar situaciones comunes a la Región³ Este del Uruguay. Los estudios de caso se fueron abordando en el transcurrir del curso de pasantía durante cuatro semestres. Asimismo, se desarrollaron nueve tesinas vinculadas al curso, donde cada estudiante focalizó en algunos conceptos trabajados en la pasantía, culminando en general en lineamientos propositivos.

El trabajo se expone en cuatro capítulos. El primero explicita el marco conceptual, los antecedentes, los objetivos generales y específicos, las metodologías de análisis territorial y de enseñanza. En el segundo capítulo se da un panorama del universo de localidades de la Región Este, así como el marco normativo vigente. El tercero analiza los trabajos de los estudiantes. Finalmente, en el último capítulo se presentan las conclusiones desde lo investigativo y desde la enseñanza.

MARCO GENERAL

El proyecto aborda aspectos urbano-territoriales de algunas localidades mediterráneas localizadas en la Región Este del Uruguay. Estas localidades tienen en común el hecho de que permanecen apartadas de las dinámicas económicas vinculadas a la actividad turística de la faja costera. Permanecen muchas veces invisibilizadas, identificándose como ciudades de paso, dormitorio, o proveedora de servicios, constatándose una situación de inequidad en la distribución de la riqueza que genera la actividad turística. La clave es la búsqueda de posibles desarrollos sostenibles y la construcción de la visibilidad de estos pueblos desde sus potencialidades endógenas, desde sus valores patrimoniales y de paisaje cultural, que cooperen a revertir la problemática. Para develar dichas potencialidades, la exploración de campo y la elaboración de diagnósticos integrales resultan de vital importancia.

Como trabajo previo, el equipo abordó las microrregiones del departamento de Maldonado según el citado convenio con la Intendencia, y constató una desigualdad socio-territorial de las localidades mediterráneas, que participan de manera marginal de las oportunidades de las que gozan las localidades situadas en la faja costera del departamento. En oportunidad de la celebración de los talleres participativos para la elaboración de las directrices se trabajó en Unidades Territoriales identificadas como microrregiones, las que

³ Existen diversas configuraciones para lo que se llama Región Este del Uruguay. Para la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA-DINOT) la región incluye los departamentos Maldonado, Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres y Cerro Largo. En documentos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) se lee que la región incluye Maldonado, Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres. Para la Región Este de la Universidad de la República (Udelar), la zona incluye Maldonado, Rocha, Treinta y Tres. Para el caso de esta investigación, llamamos Región Este a la que incluye los departamentos Maldonado, Rocha y Lavalleja, en consonancia con el rumbo que fue tomando la estrategia de investigación.

luego dieron lugar a los municipios de Maldonado con la implementación de la ley n.º 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana (2009). Para cada uno de estos ámbitos se acordó una agenda de proyectos, así como una vocación en el marco de un futuro deseado. En aquellos talleres que recorrieron todas las localidades del departamento fue recurrente la inculcados a los pequeños pueblos: falta de fuentes de trabajo o a merced de la apertura y cierre de industrias y consiguientes fluctuaciones de población, falta de conectividad y buen transporte a localidades cercanas, equipamientos y servicios básicos insuficientes, fraccionamientos que dan lugar a un crecimiento innecesario de lo urbano.

En este proyecto, el equipo se propone profundizar en el estudio de localidades de Maldonado, y trascender el ámbito geográfico de este departamento para incluir en el estudio a localidades mediterráneas de Rocha y Lavalleja, en la hipótesis de que se dan lógicas similares. La Región Este ha sido priorizada por su importancia estratégica a nivel nacional, presentando transformaciones urbanas y territoriales, de las más significativas en el Uruguay contemporáneo, que se concentran principalmente en la faja costera de la Región. Allí emerge el segundo polo metropolitano del país, la Aglomeración Central de Maldonado, verdadera que surgen del turismo de temporada y la construcción en torno a Punta del Este y otros balnearios, explican mucho de estas transformaciones. *Pueblos Invisibles* alude a la situación constatada de que ciertas localidades mediterráneas no participan de muchas de las dinámicas que genera la principal actividad económica del área que es el turismo, quedando aparte, permaneciendo metafóricamente invisibles a la hora de definir políticas de inclusión social e instrumentos de ordenamiento urbano-territorial. Este trabajo aspira a cooperar a la construcción de la visibilidad de estas localidades.

ANTECEDENTES

La postergación de los pueblos del interior no sucede exclusivamente como contracara de áreas costeras muy ricas y dinámicas. Con diferentes configuraciones, existen en todo el Uruguay. Varios autores reconocidos de diversas disciplinas manifestaron su interés y preocupación por los pueblos del Uruguay profundo. De hecho, en el ITU, por 1951, su director en ese momento, Gómez Gavazzo y su equipo técnico, promovían la salida del edificio de

Monografías de Ciudades Uruguayas (Gómez Gavazzo, 1953) se relatan las salidas de campo, poderosa herramienta de análisis, como queda demostrado en dicha publicación. La idea pudo concretarse para sólo cuatro localidades y sus regiones: Rivera, Tacuarembó, Durazno y Melo.



Fig. 1. Salidas de campo de Gómez Gavazzo por el interior del Uruguay, 1951 [croquis de estudio].

Fuente: Gómez Gavazzo, 1953.

También por 1955, el arquitecto Ricardo Saxlund, en el Semanario Marcha, publicaba sus trazados, la magra productividad de los alrededores y denunciaba la crisis física y espiritual de estos pueblos (15 de abril de 1955, n° 759, ciudades y casas, página 14).

En un artículo en el Suplemento Dominical del diario El Día (18 de abril de 1954,) el antropólogo Daniel Vidart detalla sus impresiones con un reciente viaje a La Toscana y sus pueblitos. Describe allí con acierto no solo el aspecto físico sino también los personajes típicos del pueblo uruguayo: el fracasado, el apóstol, el cura quejumbroso, la maestrita, el médico filántropo, el caudillo venal, el remendón anarquista, el simple mortal.

El ocaril bordeaba la ribera del río toscano, contemplé con las pupilas del alma los pueblos uruguayos cercados por la soledad, desamparados en los potreros planetarios, enquistados en un horizonte monótono, aplastados por el cielo vengativo.

Y volví a ver sus calles polvorientas andariveles del viento desnudo y la lluvia tediosa, sus veredas cubiertas por lamparones de musgo y cebaduras de mate ahíto, sus casonas descascaradas, sus plazas sin flores, sus cementerios en ruinas, sus comisarías malolientes, sus

a es la palabra. El pueblo es una charca que se evapora de continuo

dades de la postración en que vegetan? ¿Cómo elevar su punto de mira moral? Uno de los caminos es la civilización: Más escuelas, más y mejores maestros, más carreteras y caminos decorosos, más noticias e instrumentos técnicos de la ciudad. Otro el más importante, el de la justicia social: reinstalar a los pueblos mal ubicados, fraccionar la gran pro

Más cercano en el tiempo, pueden reconocerse también algunas líneas que se trabajaron en el ITU en torno a estos temas, principalmente por el equipo liderado por la arquitecta Mabel Olivera, con base en tres ejes temáticos: turismo, paisaje, patrimonio, en el marco del trabajo para la Comisión Social Consultiva (2004) de salidas a la crisis que estaba atravesando el país. Se transcribe la fundamentación de aquel proyecto:

Promoción de Políticas Micro Regionales y Locales para un Turismo Ambientalmente Sustentable.

Gran parte del territorio nacional atraviesa por un proceso de debilitamiento. Un número importante de microrregiones y sus localidades sufren un proceso de decaimiento, segregación y pérdida de roles a nivel territorial y urbano.

A las condiciones objetivas de pérdida de competitividad de estas áreas frente a otras con centros urbanos más dinámicos se suman una desvalorización sociocultural y una pérdida de identidad en las comunidades locales ante la desarticulación de los roles que cumplen en el sistema urbano y territorial.

Derivados de estas problemáticas, entre otras, han sido diagnosticadas y analizadas las dinámicas demográficas. A modo de ejemplo cabe mencionar como una constante la pérdida de población, el envejecimiento, la reducción de las ramas de ocupación de mano de obra, así como la disminución en las oportunidades de empleo.

Es necesario y posible resignificar el valor de la escala local como generadora de identidades, de relaciones y tejidos sociales que son soporte de valores socio-comunitarios y constituyen, en muchos casos, los principales activos del capital humano de estas localidades y sus micro regiones.

Las localidades configuradas como centros de articulación territorial a escala local y/o micro regional constituyen pilares importantes del desarrollo nacional. Brindan a la población calidades ambientales y de confort urbano excepcionales, debido a su menor presión demográfica, su menor complejidad funcional, su carácter de ciudad más equilibrada y justa, y a su papel de intermediación al nivel de gestión y administración⁴.

INTERSECCIONES ENTRE URBANISMO, PATRIMONIO Y PAISAJE CULTURAL

Desde la aprobación de la ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en 2008, el ordenamiento territorial es política pública en nuestro país, declarándose de interés general. Desde esa fecha en adelante se ha avanzado sustancialmente en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial a escala nacional, por otra parte, de carácter obligatorio, siendo muy significativa la producción de instrumentos de ordenamiento territorial en departamentos que estaban más rezagados.

Respecto a esto último el proyecto busca explorar las intersecciones posibles entre Urbanismo, Patrimonio y Paisajismo. De hecho, la LOTDS, que en sus ocho títulos define los fines y la naturaleza del ordenamiento territorial, hace mención específica al patrimonio y los paisajes culturales. Entre sus principios de acción 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

catálogos e inventarios tendientes a asegurar la conservación o preservación de sitios de interés cultural.

OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Objetivos generales

- Reflexionar acerca de la planificación, el urbanismo y las transformaciones territoriales en general, para interpretar y operar en el ordenamiento, paisajes y pautas culturales en las que estamos inmersos.
- Fortalecer la cultura del ordenamiento territorial y urbanístico; poniendo énfasis en tres abordajes: los paisajes culturales, la planificación y el desarrollo local.
- Profundizar en el conocimiento disciplinar aplicado al área de estudio, en este caso los departamentos de Maldonado, Rocha y Lavalleja.
- Cooperar a la inclusión socioterritorial de los sectores más vulnerables del área de estudio.

Objetivos específicos

- Elaborar diagnósticos propositivos del universo de localidades seleccionadas, desde una perspectiva del desarrollo sostenible y atendiendo a sus potencialidades endógenas, sus valores patrimoniales y su paisaje cultural.
- Entrenar a los estudiantes en las metodologías de análisis de ordenamiento territorial.

⁴ Olivera, M. La importancia de atender las pequeñas localidades. Montevideo: COSOCO ITU, 2004

Preguntas orientadoras de la investigación

¿Cómo incide en el desarrollo de los pueblos seleccionados la presencia cercana de localidades costeras o ciudades capitales?

¿Cuán equilibrada es la distribución de estos pueblos en el territorio?

¿Cómo es el vínculo entre los pueblos y sus entornos rurales?

¿Cómo es la forma de estos pueblos?

¿Cuáles son sus fortalezas y vocaciones a potenciar?

¿Cuáles son las intersecciones posibles entre patrimonio, paisaje y desarrollo local?

¿Qué instrumentos de ordenamiento territorial (OT) pueden ser los más apropiados para aplicar?

¿Cómo ha impactado en su desarrollo la presencia de los municipios?

METODOLOGÍAS DE ANÁLISIS TERRITORIAL APLICADAS

Dinámica de trabajo con los estudiantes

Un grupo reducido de estudiantes asiste al Instituto durante un semestre, introduciéndose en las técnicas de investigación en Urbanismo y Ordenamiento Territorial, lo que incluye primeramente un trabajo de gabinete-lectura de foto aérea, interpretación de datos estadísticos, trabajo de archivo, conocimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, la elección de los estudios de caso.

EL ESTUDIO DE CASO

El estudio de caso es una herramienta de investigación fundamental en el urbanismo. El estudio de caso analiza temas actuales, fenómenos contemporáneos, que representan algún tipo de problemática de la vida real, en la cual el investigador no tiene control. Al utilizar este método, el investigador intenta responder el cómo y el por qué, utilizando múltiples fuentes y datos. El estudio de caso es una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría.

ELABORACIÓN DE INVENTARIOS ANALÍTICO-CRÍTICOS

El inventario analítico-crítico es un compendio ordenado y ponderado de la información existente sobre el tema de estudio. Incluye registros escritos, gráficos, imágenes, mapas, etcétera. Su uso refuerza la premisa de que nunca se parte de cero al abordar el territorio. Esta metodología fue ensayada y evaluada positivamente en su aplicación en el marco del convenio ya referido.

A título de ejemplo, se listan algunos de los insumos imprescindibles para este trabajo:

Mapas del Servicio Geográfico Militar

Lectura de fotos aéreas y satelitales

Mapeos de Información Agropecuaria (SICA)

Mapeos de acción de MEVIR

Procesamiento de datos de población y vivienda del INE

Toponímico del INE

Recortes de prensa

Bibliografía

LA SALIDA DE CAMPO



Fig. 2. Salamanca, patrimonio natural cercano a Aiguá. Calle de Garzón. Fotos: equipo de campo, 2013.

La salida de campo posibilita el aprendizaje significativo del espacio geográfico en el que vivimos, por lo tanto, ayuda a comprender el mundo real. Desde que se difundió Google Earth y aún más con el Street View, algunos consideran que ya no es necesaria. Este curso reivindica la salida de campo como metodología imprescindible desde que genera empatías importantes que facilitan los procesos de adquisición de conocimiento.

Se realizan dos salidas de campo por curso, una realizada en forma conjunta docentes y estudiantes, abarcando todas las localidades de la región a estudio, y otra particularizada a la localidad asignada, realizada con mayor autonomía y formateada de acuerdo a las necesidades propias de cada equipo de estudiantes.



Fig. 3. Mapeo de las salidas de campo realizadas con estudiantes en 2013, 2014, 2015. 1333 kilómetros recorridos. Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas

La entrevista se define como la conversación entre dos o más personas en un lugar determinado para tratar un asunto. Técnicamente es un método de investigación que utiliza la comunicación verbal para recoger informaciones en relación con una determinada finalidad. En este proceso de comunicación, el investigador estimula al interlocutor a hablar de lo que él conoce, busca alargar la conversación para aprender más, trata de comprender y obtener las maneras de cómo se define la realidad y los vínculos que se establecen entre los elementos del fenómeno que se estudia.

ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS PROPOSITIVOS

El diagnóstico es la información necesaria para elaborar un proyecto territorial y/o un instrumento de ordenamiento territorial. Se consideran a efectos de elaborar este diagnóstico, los datos recogidos tanto en el trabajo de campo como en el gabinete, incluidas las entrevistas o encuestas realizadas. El diagnóstico territorial identifica problemas, pero también fortalezas de un sitio, a la vez que puede incluir ya algunas tendencias y lineamientos propositivos.

EL UNIVERSO ESTUDIADO

En este capítulo se describen sintéticamente algunas generalidades de la Región Este que permiten comprender mejor el territorio donde las localidades estudiadas se insertan. La región se define a los efectos de este trabajo como una extensa superficie 25.000 km² al este del territorio nacional, correspondiente a las jurisdicciones de los departamentos de Rocha, Lavalleja y Maldonado y con una población permanente total de 291.203 habitantes.

Sigue a continuación una síntesis de los aspectos sobresalientes de la región:

 Existencia de una extensa faja costera con importantes cordones dunares a lo largo de 270 kilómetros, que se hace más agreste a medida que se avanza hacia el Este, y la frontera con Brasil como margen terrestre. Complementado con un sistema de serranías que aloja los cerros más altos del Uruguay y un sistema lacustre de gran biodiversidad y con importantes reservorios de agua dulce.

 Presencia del segundo polo metropolitano del Uruguay conformado por el aglomerado Maldonado-Punta del Este-San Carlos, con un fuerte componente de población estacional y donde se evidencian los mayores crecimientos de población de Uruguay en los últimos períodos intercensales.

 Infraestructura vial y ferroviaria que corre radialmente respecto a Montevideo básicamente rutas 8, 9 y 10 con escasas rutas vinculantes transversales.

 Visión hegemónica que se fue transformando en el tiempo: desde la posibilidad de albergar un gran puerto de aguas profundas como lo era el megaproyecto del puerto en La Coronilla de principios de siglo XX que se retomó con La Paloma hace unos años, pasando por la construcción del Canal Andreoni, hasta la visión emergente promovida desde PROBIDES (Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este) en adelante como un sistema territorial de gran biodiversidad a preservar.

 Mirada centralista de Montevideo define la región como un territorio lejano a la presencia estatal y sin límites en la expansión de la frontera ganadera y agrícola. También resalta la narrativa de la conquista de los bañados mediante obras hidráulicas, para la ganadería primero, y el cultivo de arroz, después.

La Región Este se encuentra entre los nodos de Montevideo y Porto Alegre. Así, se evidencia su potencial conectividad internacional y, al mismo tiempo, la amenaza de convertirse en territorio de paso, que frene el desarrollo endógeno (EROT-RE).

La red vial primaria constituida por rutas nacionales se vincula fundamentalmente con Montevideo y su puerto. Las rutas n.º 8 y n.º 9 tienen un trazado radial respecto a Montevideo. La ruta transversal n.º 19 las vincula con Brasil y la n.º 15 vincula desde Rocha a los pueblos arroceros. La ruta n.º 10 que corre en Maldonado prácticamente contra la costa es la responsable de la urbanización continua en la faja costera de dicho departamento. Desde la construcción del puente en Laguna Garzón, el proceso puede continuar en Rocha. El sistema ferroviario tiene largos tramos en desuso, con un futuro institucional muy incierto, pero para la

región está jugando un papel importante, en el caso del transporte de combustible. La mayor concentración de los servicios urbanos se verifica en las capitales departamentales y el desequilibrio es notorio respecto al resto de los centros poblados de la región.

En la Región Este hay predominio de la población urbana frente a la rural. De acuerdo a datos del año 2011, la población nucleada alcanza el 94 % (275.828 habitantes) y la población dispersa o rural el 6 % (15.375 habitantes).

El único departamento integrante de la región estudiada que aumentó su población es Maldonado, confirmando su carácter de atractor poblacional; los dos departamentos restantes perdieron población.

A efectos de comprender las diferentes configuraciones urbanas que se dan en los departamentos involucrados, estudiamos el grado de primacía de las capitales. Se trata de un indicador que mide la relación entre la cantidad de población de la capital y las ciudades siguientes, aportando idea de cómo incide en el departamento. Se aprecian diferencias notorias entre los departamentos, pero en cada uno, durante todos los períodos intercensales a partir de 1963, se mantiene la misma tendencia. Mientras que el grado de primacía de la capital en Maldonado es muy alto, no sucede lo mismo con Rocha o Lavalleja, cuyas capitales pierden primacía respecto a localidades menores de sus respectivos departamentos. La lectura

que tiene la Aglomeración Central de Maldonado frente a dinámicas mucho más discretas de las otras dos cap

pequeños pueblos, despojándolos de población y servicios y muchas veces transformándolos en ciudades dormitorio, como es el caso de Pan de Azúcar. Mientras que, en Rocha y Lavalleja, con grados de primacía bajos de sus capitales, la distribución poblacional y territorial de las localidades es más homogénea.

LOS PUEBLOS SELECCIONADOS

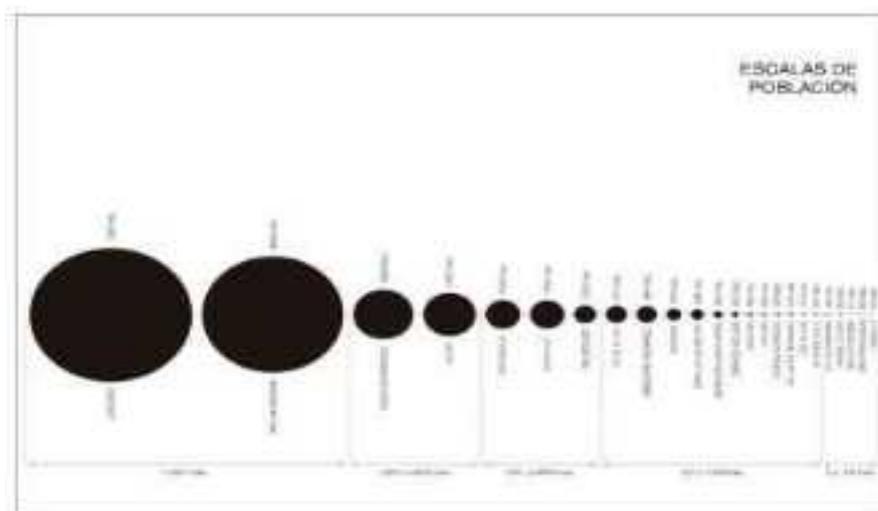


Fig. 4. Población 2011 de los pueblos estudiados [infografía]. Fuente: Elaboración propia.

Las localidades estudiadas fueron 24 en total, en un espectro de población de 16 a 7645 habitantes. Se descartó seleccionar ciudades de más de 10.000 habitantes en el entendido que en las mismas ya empiezan a tallar otras lógicas que escapan a los alcances de este trabajo.

De estas 24 localidades, se estudiaron 2 de más de 5.000 habitantes, 2 de entre 2.000 y 5.000, 3 de entre 1.000 y 2.000, 12 de entre 100 y 1.000, y 5 de entre 16 y 100 habitantes.

La dinámica de población fue analizada en dos períodos intercensales, 1963-2011 y 1985-2011. Mientras que las localidades de mayor población tienden a ganar más habitantes, los pueblos más pequeños tienden a perderlos, o sea, van camino a desaparecer. Esta tendencia es la misma en los dos períodos, en el lapso más amplio el proceso está acentuado, lo que se evidencia por la intensidad mayor de los rojos y verdes en los gráficos de la figura 5.

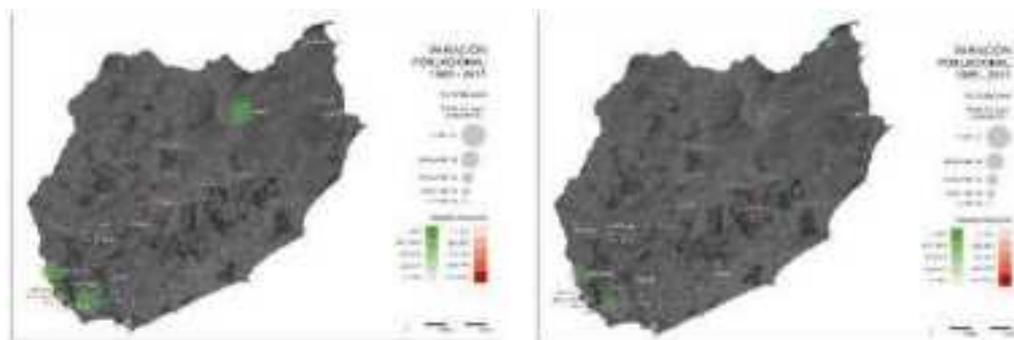


Fig. 5. Dinámica de población en los pueblos estudiados. Períodos intercensales 1963-2011 y 1985-2011. Fuente: Elaboración propia.

3.2.1. Origen de estos poblados

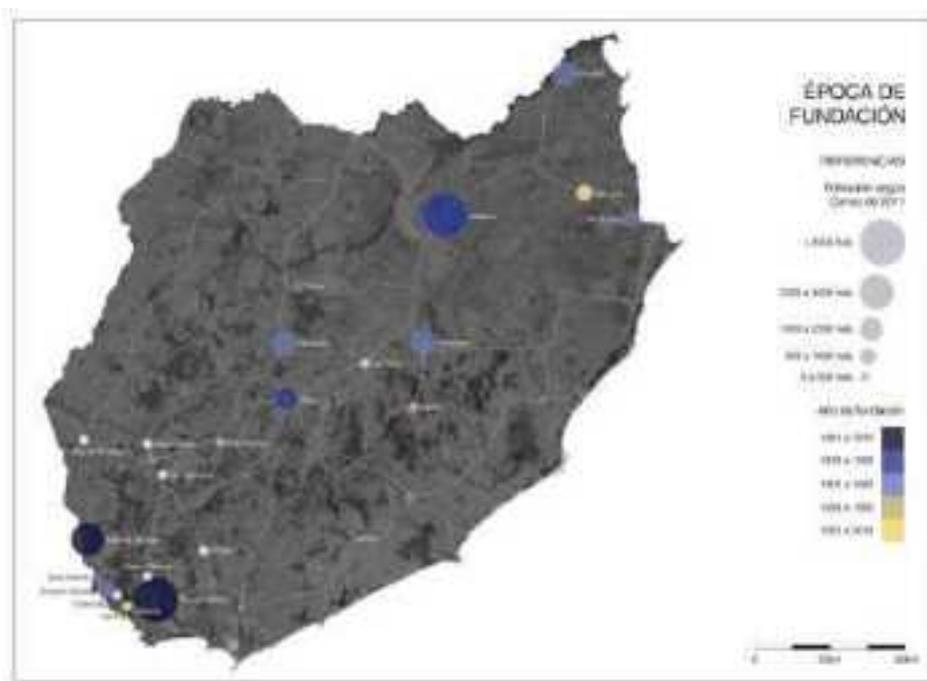


Fig. 6. Época de fundación de los pueblos estudiados. Fuente: Elaboración propia.

La figura 6 muestra que la gran mayoría de los pueblos fueron fundados en la segunda mitad del siglo XIX, muchos con el advenimiento del ferrocarril. Si bien la Región Este en la época colonial fue un territorio en disputa entre la corona española y portuguesa y por ello se fundaron Minas, Rocha, Maldonado y San Carlos con el objetivo de afianzar la soberanía, las pequeñas localidades se fundan posteriormente ya en la época independiente. Las causas de las fundaciones pueden encontrarse en decisiones desde el Estado o por la voluntad de un privado.

CONSTRUCCIÓN DE PROGRAMAS DE VIVIENDA CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Es muy significativa la construcción de unidades de vivienda por parte de MEVIR en poblaciones de entre 500 y 1.000 habitantes, pues, además de cumplir con la finalidad de erradicar la vivienda insalubre, se podrían transformar en actuaciones urbanas concretas que ayudan a la conformación física de estas pequeñas localidades.

LOS PAISAJES CULTURALES DE LA REGIÓN ESTE

Varios elementos de destaque en el territorio tanto naturales como antrópicos sugieren la posibilidad de implementar un sistema de paisajes culturales que ponga en valor los territorios y pueblos más continentales de la región. De hecho, PROBIDES y la Intendencia de Maldonado cuentan con itinerarios diseñados que habilitan a vivenciar paisajes destacados y conjuntos patrimoniales, recurso turístico con potencial componente de desarrollo local. Se le suman otros menores como la Ruta del Olivo en las inmediaciones de Pan de Azúcar. También la existencia de eventos y festividades locales de carácter religioso o folclórico cooperan a dinamizar pueblos que por unos días trascienden y se activan, compensando de alguna manera la quietud que les caracteriza el resto del año. En varios de estos poblados es posible reconocer la huella de personajes célebres, a modo de ejemplo, Eduardo Fabini en Solís de Mataojo o el paso de Charles Darwin por Pan de Azúcar. Algunos son ejemplos de un fuerte componente patrimonial en sus arquitecturas como Aiguá, o poseen museos y murales que van relatando una historia y de la cual sus habitantes se enorgullecen, como el caso de Pan de Azúcar. Lascano es conocido entre otras cosas por ser el lugar donde se habla el auténtico castellano. Villa Serrana no se puede imaginar sin la impronta del arquitecto Julio Vilamajó.



Fig. 7. Relatos y personajes que sustentan un paisaje cultural. Fuente: Elaboración propia.

La Región cuenta con sitios y áreas que han sido declaradas protegidas por las autoridades departamentales o nacionales por sus valores naturales o culturales, desde 1927. El parque de Santa Teresa impulsado por Arredondo es uno de ellos. Un antecedente significativo desde una posición conservacionista de los valores naturales fue la propuesta de áreas protegidas incluida en el Plan Director de Reserva de Biosfera Bañados del Este de PROBIDES, de 1999. Si bien el alcance del ámbito de dicha reserva es más que nada áreas costeras y sistemas lacustres, también incluye sectores serranos localizados más tierra adentro, como las grutas de Salamanca o rutas panorámicas como la n°15, la 12 y la 60. En el presente, cinco áreas ya ingresaron al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Es la región del Uruguay que concentra la mayor cantidad de áreas protegidas. El desafío es amalgamar el desarrollo de la región tanto industrial como turístico, preservando el valor natural y paisajístico.

No está prevista la conexión entre estas áreas mediante conectores biológicos y se mantienen amenazadas por la continua presión de grupos de interés para limitar el alcance de la protección. La impronta de biodiversidad y bajo nivel de antropización de la región es promocionada ahora por el Ministerio

SISTEMA PLANIFICADOR Y DESCENTRALIZACIÓN

Los instrumentos parciales de ordenamiento a escala departamental incluyen la categorización del suelo y directrices. Las directrices según cuál sea el departamento, están organizadas por microrregión en el caso de Maldonado, o por ejes temáticos y/o asuntos estratégicos para los otros dos departamentos.

Las directrices de Maldonado fueron las primeras en aprobarse luego de la aprobación de la LOTDS y sus directrices por microrregión, lo que constituyó un insumo básico para la puesta en marcha de la planificación y gestión de los municipios, cuyos ámbitos son coincidentes con las llamadas microrregiones, lo que se evalúa como una interesante articulación entre la planificación y los procesos de descentralización.

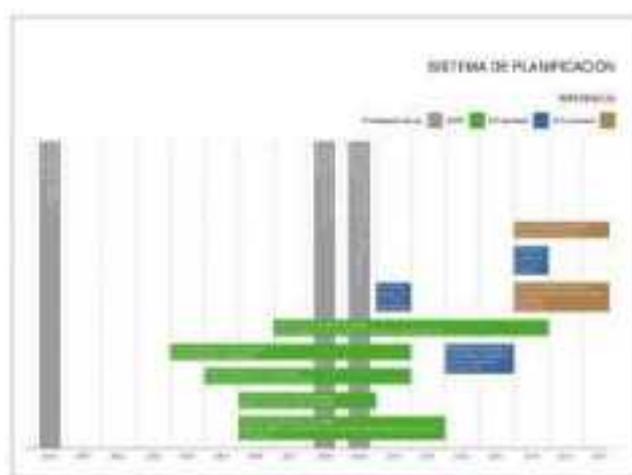


Fig. 8. Sistema de Planificación en la Región Este. Fuente: Elaboración propia.

Los municipios existirán obligatoriamente en todas las poblaciones (no ciudades capitales) mayores a dos mil habitantes. En atención al principio de gradualidad que orienta esta norma, se previó la creación automática de municipios en dos etapas. En 2010 fue obligatoria en localidades mayores a cinco mil habitantes y a partir de 2015 en las de más de dos mil habitantes.

La municipalización ha llegado a los pueblos estudiados en diferentes tipologías, como se aprecia en la figura 9. Se estudiaron pueblos que son sede de municipio (con y sin área rural), pueblos que pertenecen al territorio de un municipio, pero no son sede y pueblos que no están municipalizados.

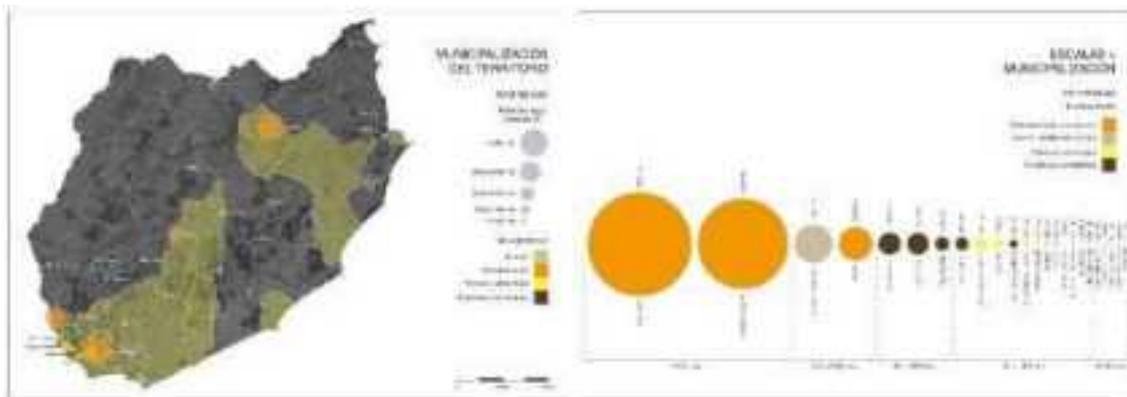


Fig. 9. Municipalización del territorio estudiado y tipología de municipalización de los pueblos estudiados. Fuente: Elaboración propia.

DIAGNÓSTICOS LOCALIZADOS. TRABAJOS DE ESTUDIANTES

Año	2013	2014	2015
Departamento	Maldonado	Rocha	Lavalleja
Pueblos	Pan de Azúcar Gregorio Aznárez Pueblo Solís Las Flores Cerros Azules Gerona Nueva Carrara Aiguá Los Talas Garzón Pueblo Edén	San Luis al Medio 18 de julio Lascano Cebollatí Velázquez Parallé	Mariscala Colón Solís de Mataojo Blanes Viale Arequita Villa Serrana San Francisco de las Sierras Villa Rosario
Estudiantes nacionales	15 arquitectura	7 arquitectura 1 ciencias sociales	8 arquitectura 1 geografía
Estudiantes de intercambio	1 Chile	3 Portugal 3 España	5 Francia

Fig. 10.

Localidades abordadas en el curso Pueblos Invisibles de 2013 a 2015. Fuente: Elaboración propia.

El presente trabajo tiene un alto y preponderante componente de enseñanza, en el que el estudiante y sus particularidades se tornaron un factor relevante. En este capítulo se

subrayan alguno de los trabajos elaborados por los estudiantes, así como las principales actividades realizadas.

En las estrategias de enseñanza se ha puesto principalmente atención en la sensibilización de los estudiantes respecto a la diversidad de territorios, sus particularidades y las diversas modalidades de acercarse a los mismos, de modo de manifestar en el trabajo final de cada equipo una síntesis de los datos recopilados y un capítulo de propuestas, relativamente libre en cuanto a su contenido, que resultaría pautado por los intereses disciplinares de cada equipo.

El curso opcional estuvo dirigido a interesados en profundizar y ampliar conocimientos disciplinares en tareas de investigación en Urbanismo y Ordenamiento Territorial, a través del tema propuesto y los estudios de caso mencionados. Culminó en el desarrollo de un trabajo de diagnóstico, de autoría individual o de a pares. El objetivo del curso ha sido generar sinergias entre la investigación y la enseñanza, en el marco de la aspiración de la UDELAR a que su cuerpo docente ejerza la enseñanza directa incluso en cargos de investigación de institutos.

El curso tuvo el aval correspondiente de la Comisión Académica de Seguimiento y Coordinación del Plan de Estudios (CASYS).

EL UNIVERSO DE ESTUDIANTES

El curso ha tenido 44 estudiantes en todas sus ediciones. La particularidad es la recepción de una significativa inscripción de estudiantes extranjeros Chile, España, Portugal, Francia que realizan pasantías de intercambio en Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. En menor medida ha captado el interés de estudiantes de la Udelar de otras disciplinas en lo que refiere a materias acreditables (Geografía y Ciencias Sociales).

Consultados acerca de la motivación que los llevó a elegir este curso, se recibieron diversidad de respuestas, entre otras

de que
er acerca de zonas
marginales y v
territorio, adquirir herramientas metodológicas, intercambiar con estudiantes y docentes de
otra carrera, conocer temas que estén en la agenda ños

ACTIVIDADES REALIZADAS

Atendiendo a las particularidades de cada localidad, en los diversos trabajos realizados por los estudiantes se han encontrado diferentes respuestas a las preguntas de investigación realizadas, signadas por la toma de conciencia de la necesidad de apuntalar visiones desde el desarrollo local, donde la autogestión y la valorización de las fortalezas locales deben ser un punto fuerte.

Particularmente en Maldonado ya existía sistematización de datos, por lo que se apuntó más a propuestas que a diagnósticos. En consecuencia, se lograron trabajos en los que se denota gran preocupación en la profundización de las propuestas para las localidades y en la forma de presentarlas.

Para organizar la diversidad de datos procesados, se propuso retomar las cuatro dimensiones planteadas por el equipo docente como las componentes del desarrollo

territorial, acorde a los estudios previos realizados en Maldonado: dimensión Físico-Espacial, dimensión Socioeconómica, dimensión Ecosistémica, dimensión Político-Jurídico-Institucional.

Más allá de estas premisas, se establecieron conceptos a intentar ser develados: las singularidades y las diferentes lógicas de transformación, las particularidades referidas a la población y su sensibilidad en relación con su territorio y sensibilización en cuanto a la historia y posibilidades de futuro de las diferentes localidades, indagaciones acerca de las intersecciones posibles entre urbanismo, patrimonio y desarrollo local.

En 2013, en el departamento de Maldonado se recorrieron, solo en ruta, 403 kilómetros; en 2014, 609 kilómetros en el departamento de Rocha; en 2015, 321 kilómetros en el departamento de Lavalleja. Esto sin sumar las salidas de campo complementarias que realizaron los equipos de estudiantes con propósitos específicos para el trabajo y cometidos que se propusieron.

También se puso énfasis en el uso de la fotografía del lugar que dio lugar a un amplio banco de imágenes colectivo, y a la realización de entrevistas, para las que los estudiantes fueron entrenados en metodologías apropiadas por la socióloga docente integrante del equipo. Complementariamente se coordinaron charlas informativas en ITU con técnicos y docentes que tenían vinculación con la temática, y con técnicos de las intendencias departamentales involucradas.

En la edición 2015, en la que contamos con cinco estudiantes francesas, se realizó un ejercicio breve complementario que consistió en idear el cual se pudieran establecer paralelismos con los asignados aquí.

EJEMPLOS RELEVANTES

A continuación, se exponen ejemplos representativos de diversos ejes temáticos desarrollados en los trabajos de los estudiantes.

PUEBLOS-REGIÓN

Hay casos en los que se reflexiona acerca de localidades que por estar cerca de centros con más dinamismo que la localidad en estudio, el planteo de estudio de la localidad no puede ser independiente del funcionamiento de dichos centros, o ha de realizarse dentro de un sistema de centros vecinos en una región dada.

Tal es el caso de Pueblo Aznárez, donde la reflexión del caso lleva a estudiar una zona más amplia de la estudiada, proponiendo análisis de la situación de dependencia/complementariedad de la localidad con las de alrededor.

ea:

Hacer aparentes los enlaces invisibles. La intención es evidenciar el grado de dependencia entre localidades. Hacer legibles los diferentes grados de organización y complementariedad, donde uno no es sin el otro.

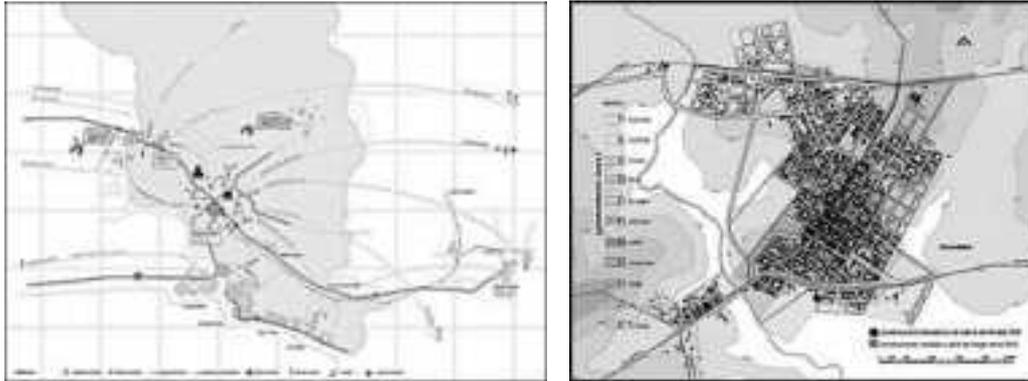


Fig. 11. Diagrama de enlaces aparentes en Gregorio Aznárez y actualización de ocupación de suelo en Pan de Azúcar.

Fuente: Trabajo de estudiantes Claudia Costa, Fernanda Fernández, Claudia Castro, 2013 y en base a Cuadernos territoriales, Silvia Alvez, Victoria Fernández, Luis LLOvet, 2013 respectivamente.

El caso de Cebollatí también advierte de la insuficiencia de estudiar la localidad de forma aislada, expresada en miradas que incluyen a la localidad en relación con otros factores. De este modo es que se plantean diferentes categorías de análisis: relación de Cebollatí con La Charqueada, relación productiva con Lascano, relación con la Isla del Padre. Ejemplo de estudio con alto factor proyectual y comunicativo de propuesta

En el trabajo de Pan de Azúcar se explora una propuesta de desarrollo turístico con énfasis en el factor cultural.

El objetivo es convertir a Pan de Azúcar en un punto atractivo y de interés, afirmando su carácter turístico y potenciando su identidad cultural. De esta manera buscamos que las intervenciones permitan brindarle los recursos necesarios para que funcione como un nodo de servicios e infraestructuras del turismo local en base a la riqueza paisajística de sierras que la rodea.

EJEMPLO DE ESTUDIO DE RELACIÓN CON ENTORNO RURAL PRODUCTIVO

Para Lascano se realiza u

ncia la actividad principal que da vida a la localidad, directamente relacionada con su entorno rural, destacándose que:

la relación arroz desarrollo en cuanto a la consolidación de la ciudad de Lascano como un polo de referencia en todo el proceso del cereal permite la oportunidad de dar un paso más y colocar a la región como referente introduciendo el concepto de Cultura del Arroz, profesionalizando aún más los procesos, abriendo nuevas oportunidades laborales consolidando a la ciudad y establecer un fuerte núcleo urbano.

Se busca con esto seguir con un proceso de descentralización en busca de reducir la macrocefalia de Montevideo, generando un centro de estudios referente a nivel regional lo que provocará una sinergia local y regional obligando a generar planes de desarrollo, mejores y nuevas infraestructuras como también lo que respecta los servicios.

EJEMPLO DE ESTUDIO QUE DETECTA FORTALEZAS A POTENCIAR

El trabajo acerca de Parallé y Velázquez propone potenciar aquellas facetas históricas y rurales de las localidades, rescatando fragmento perdidos de la historia acontecidos en los alrededores Batalla de India Muerta y poniendo en valor la capacidad de convertir un pueblo en vías de extinción en una centralidad rural, apoyada en la existencia de una escuela rural pública de gran porte.

En el caso de Garzón se realiza una reflexión acerca de las diferentes etapas que se reconocen en la historia del pueblo hasta el presente, donde se pone en primer plano la necesidad de repensar la identidad del pueblo de modo que defina el camino a seguir en un futuro. Concretamente, la propuesta es definir un planteo crítico del valor del pueblo en la actualidad, la necesidad de establecer ordenanzas bajo el marco de la LOTDS, definiendo quiénes, cuántos y cómo estarían implicados, incentivos para un Garzón productivo promoviendo el trabajo local y realizando llamados a familias y por último propiciar una democra

EJEMPLO DE ESTUDIO DE UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el estudio de la ciudad de Aiguá se reconoce el inventario patrimonial como un instrumento para la valorización de la misma.

El planteo que se realiza es:

En este trabajo se intentó reconocer en la ciudad de Aiguá aquellos elementos que la caracterizan, aquellos que a través de una mirada más amplia hacen que la ciudad abandone la "invisibilidad", para transformarse en un sitio reconocible.

Para acercarnos a dichos objetivos, se creyó necesaria la elaboración de un inventario como instrumento para la conservación, protección y valorización de dichos elementos.

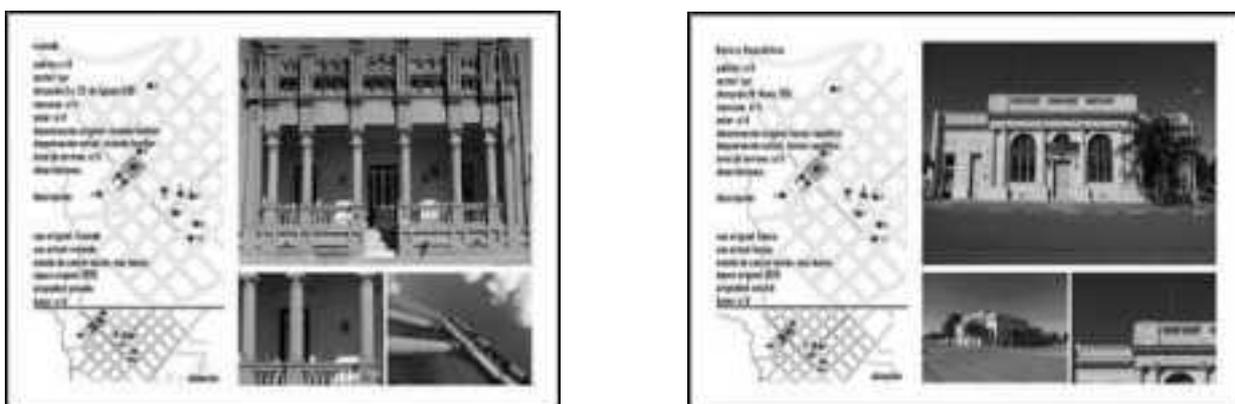


Fig. 13. Fichas de inventario propuesto para Aiguá. Fuente: trabajo de estudiantes Diego Pérez, Daniel Rodríguez, 2013.

También la propuesta de San Francisco de las Sierras concluye en sugerir un IOT (Programa de Actuación Integrada) para la transformación del suelo de rural a residencial turístico-recreativo.

Ejemplo de estudio de intersección de ordenamiento territorial y paisajes culturales

Aquí se puede destacar el abordaje en Villa Serrana, donde se conjugan propuestas relativas a la necesidad de elaborar e implementar instrumentos que colaboren en un adecuado uso del suelo de la localidad, con observación del paisaje proyectado por su creador, el arquitecto Julio Vilamajó, reconociendo posteriores aportes.

Se reconoce que Villa Serrana es un lugar dotado de una identidad singular dentro de la República Oriental del Uruguay, debido tanto a sus atributos naturales como a una fuerte impronta humana. Es un lugar de reencuentro del ser humano con la naturaleza y consigo mismo cargado condicionando la conservación del ámbito discretamente antropizado que constituye su identidad y encanto.

Asimismo, introduciéndose en el concepto de paisajes culturales, el equipo liderado por el estudiante Alfonso Mendoza revisita las pinturas que realizara Pedro Blanes Viale del Cerro Arequita en 1917 y hace suyas las palabras de Juan José Morosoli para definir al minuano: anda en

El citado estudiante profundiza en el tema de patrimonio y paisajes culturales al aisaje sobre rieles. Patrimonio ferroviario al Sur de Lavalleja: de

(http://www.fadu.edu.uy/tesinas/files/2016/10/tesina_psr_mendoza.pdf) donde realiza derivas a lo largo de las vías férreas y sus estaciones, entrevista a la hija de Andreoni, construyendo un magnífico relato complementado con singulares fotos tomadas en sus caminatas. El estudiante a raíz de su trabajo fue entrevistado por el Semanario Arequita en mayo 2016 (<http://www.fadu.edu.uy/itu/novedades/>)



Fig. 14 Paisaje sobre Rieles. Autor tesina y foto: Alfonso Mendoza, 2016.

EJEMPLO DE ESTUDIO CON COMPONENTE DE EXTENSIÓN

Ejemplo de profundización en el área de extensión lo constituye el estudio realizado en las localidades de Nueva Carrara y Gerona, en coordinación previa con la maestra directora de la Escuela Rural n.º 31 de Nueva Carrara, donde cuentan los estudiantes:

lizamos una jornada con los alumnos de 3°, 4°, 5° y 6° quienes nos contaron actividades de su vida cotidiana y cómo es el lugar en el que viven, costumbres, tradiciones, cómo viven, qué hacen sus padres, sus hermanos, a qué juegan, etc.

Allí se realizó una encuesta en forma de charla, en la que detallaron su estilo de vida, describieron su pueblo y las actividades productivas que en el entorno se llevan a cabo. Se realizó también un taller de dibujo, donde los niños plasmaron los elementos más significativos, para ellos, de su pueblo.

En el curso en general se apostó al relacionamiento con la población del lugar, mediante entrevistas y charlas con pobladores y actores calificados en las diversas localidades. Los estudiantes dieron cuenta de la relevancia del saber y el conocimiento local, no solo del territorio, sino de quienes lo habitan, lo conocen y lo transforman diariamente.

Ejemplos de entrevistas e instancias de intercambio con actores calificados:

- Los Talas
Lic. Daniel Zuasnábar, Gerente General de la Cooperativa Agraria Limitada de Aiguá
Ing. Agr. Ariel Hernández, responsable técnico de la Regional Lavalleja del Instituto de Colonización.
- Aiguá
Visita guiada por liceales a la Gruta de Salamanca.
- Lascano
Entrevista y recorrida acompañados del alcalde Sr. Ricardo Rodríguez.
Visita guiada a la procesadora de arroz Saman.
- San Luis al Medio
Luis Cardoso, encargado de obras de la Junta Local.
- San Francisco de la Sierra
Carlos Cardinal, Jefe de Atención al cliente del Parque de Vacaciones, edil del departamento de Lavalleja.
Arq. José Fornaro, asesor del departamento de Planificación de la Intendencia de Lavalleja.
- Villa Serrana
Arq. Verónica Pastore, asesora de Ordenamiento Territorial de la Liga de Fomento de Villa Serrana.
Maestra de la Escuela n.º 97 Villa Serrana.
Rodolfo Macé, presidente de la Liga de Fomento de Villa Serrana.

TRABAJOS DE PROFUNDIZACIÓN. LAS TESINAS

Cabe destacar que del curso se derivaron nueve tesinas de grado supervisadas por docentes del ITU, en las que se profundizó en algún tema abordado. En la etapa de elaboración de la tesina, el tutor guía al estudiante en la definición y elaboración del tema a desarrollar, surgiendo así múltiples líneas de trabajo. Citamos a modo de ejemplo: el ecoturismo como motor de desarrollo local, el inventario patrimonial urbano o el Programa de Actuación Integrada como instrumentos a aplicar, las infraestructuras férreas como parte del paisaje, el andar como forma de conocer el territorio, entre otros.

Se listan a continuación las tesinas realizadas por estudiantes

Estudiante	año	título
Ma. Victoria Fernández Luis Pedro Llovet	2013	El Ecoturismo. Propuesta de Desarrollo para Pan de Azúcar y su Microrregión
María José Pintos	2014	Pueblo Edén: Junto a la Historia, el futuro
Silvia Alvez	2014	ID: Pan de Azúcar. Hacia una conciencia del Lugar
Mauro Mancino Rodrigo Pedrosa	2015	Gregorio Aznárez- Estación Las Flores
Daniel Rodríguez	2016	Inadvertida. Instrumentos para la protección de la memoria urbana de Aiguá
Victoria Baumgartner	2016	La vida lenta y las nuevas formas de organización residencial
Sofía Molina	2016	Villa Serrana en la Mira
Fernanda Gutiérrez Flores Bagnasco	2016	Vivienda rural Uy
Alfonso Mendoza	2016	Paisaje sobre rieles. Patrimonio ferroviario al Sur de Lavalleja: de Estación Minas a Ing. Luis Andreoni

CONCLUSIONES

isibles, somos nosotros los que

(Tomado del prólogo del trabajo de los estudiantes Diego Pirez y Daniel Rodríguez, 2013)

DESDE LO INVESTIGATIVO

a. De los sistemas y de las formas urbanas

Debilidades críticas. En los pueblos estudiados se identificaron entonces dos debilidades críticas: por un lado, la tendencia a perder población; por otro, el refuerzo de la macro segregación donde en un extremo se encuentran las áreas costeras, ricas y en el otro las áreas interiores o mediterráneas pobres. Se impulsarán políticas de reproducción, retención y atracción de la población en los pueblos del interior.

Pueblos robustos. Los definimos como aquellos que logran tener vida propia, identidad, autosuficiencia y equipamientos que los jerarquizan.

Al final del trabajo se comprueba que cuanto más alejadas las localidades de la Aglomeración Central de Maldonado y demás capitales departamentales de la región, más autónomos y con mayor potencial endógeno son los pueblos, es decir, más robustos. A mayor cercanía, más chance tiene la localidad de transformarse en ciudad dormitorio de las ciudades más grandes y por ende, perder robustez.

Del índice de primacía de las capitales. La situación de los pueblos no es homogénea en la región estudiada. A mayor primacía de la capital, menor robustez de los pueblos y menos equilibrados en el territorio. El peso en la región estudiada de la Aglomeración Central de

Maldonado es desorbitante, ya que es vista

los servicios de la región, debilitando a las localidades. El fenómeno ya comprobado hace décadas para el Área Metropolitana de Montevideo, ahora se replica en el Segundo Polo metropolitano a nivel nacional.

En cambio, en Rocha el territorio está más equilibrado. Se mantienen los pueblos menos dependientes de lo que sucede en la capital, habilitándolos a desarrollar su vocación y capital endógeno. Junto con Colonia, Rocha resulta ser de los departamentos que posee sus localidades más distribuidas poblacional y territorialmente.

De las complementariedades. El semi-parallelismo de las rutas más importantes que hilvanan el territorio estudiado trae como consecuencia que las organizaciones urbanas de la Región Este, generalmente lineales, constituidas por localidades pequeñas y muy pequeñas (menores de 1.000 habitantes) tengan escasas relaciones transversales entre sí. No se comprueba que la proximidad entre centros poblados pequeños y muy pequeños sea un factor para la complementariedad de servicios y equipamientos, más bien abunda la duplicación de estos. En consecuencia, en las pequeñas localidades es más difícil satisfacer las necesidades que aporten al bienestar social. A este panorama se suma la poca disponibilidad de servicios de transporte público de pasajeros y el alto costo relativo del boleto.

De las formas. La mayoría de los pueblos estudiados se caracterizan por tener plantas urbanas compactas, donde el límite entre ciudad y campo es neto. Predominan las formas centralizadas, aunque hay algunas lineales desarrolladas en torno a rutas como es el caso de Solís de Mataojo o Paralle. No se observaron localidades con presencia de ejidos cultivados o áreas productivas de abastecimiento cotidiano. Por lo general el casco tiene amanzanado en damero, fruto de una sola operación de fraccionamiento. Las calles del área central suelen estar en buen estado de mantenimiento, con veredas e iluminación. Las plazas están bien cuidadas, con asientos, árboles y demás equipamientos en perfecto estado. Algunas localidades como Aiguá y Mariscalá tienen trazados de avenidas con cantero central y anchos generosos, como si hubieran sido pensadas para absorber crecimientos poblacionales que finalmente nunca ocurrieron. Aiguá y en menor medida Pan de Azúcar poseen árboles frutales en sus calles, lo que otorga una impronta particular al paisaje urbano.

De las edificaciones. Predominan alturas de la edificación de uno y dos niveles, con bajos factores de ocupación del suelo, evidenciando una subutilización de la normativa edificatoria. Con la excepción de edificios singulares en torno a la plaza como la iglesia, el club, el banco o la junta local, el conjunto construido es homogéneo y sin particularidades, evidenciando una arquitectura sin arquitectos. El edificio donde se alberga la Alcaldía o la Junta Local en general está muy bien mantenido y en perfecto estado de conservación. Suele ser uno de los edificios más importantes del pueblo. Muchos de los locales comerciales se instalan en las propias viviendas, las que adaptan las piezas al frente para albergarlos. No hay procesos de sustitución significativos, en cambio se observan conjuntos BHU, INVE o MEVIR en los bordes urbanos.

b. Vocaciones rurales /Vocaciones urbanas

Vinculados. Las relaciones de los pueblos con su entorno rural próximo son diversas. Los pueblos del subsistema arrocerero localizados en Rocha, tales como Lascano o Cebollatí, tienen un vínculo estrecho con el área rural de alrededor. Estos pueblos concentran áreas de acopio y procesamiento del arroz, siendo una importante fuente de trabajo la empresa Saman. Lascano constituye un centro neurálgico en la oferta de insumos para la producción y comercialización, así como una localidad que organiza y recibe a los camiones que se encargan

del transporte y posterior acopio del arroz. De allí que en esas localidades se percibe un dinamismo no observado en otros sitios. La importancia de Lascano como centro socioeconómico en relación con la producción de arroz de la Región Este es notoria.

Enclavados. En cambio, los pueblos enclavados en el subsistema ganadero de alrededor, tales como Mariscal, Colón y Aiguá, no presentan vínculos tan evidentes con la actividad rural. Esto se puede explicar por los procesos de sustitución de predios ganaderos por actividad forestal. La presencia de eucaliptus en toda esta región es una constante. También por la presencia de serranías que no favorecen la actividad productiva.

Pasados fabriles. En otras localidades que antes tuvieron su razón de ser en la fábrica, como es el caso Gregorio Aznárez, sede de Rausa, una vez cerrada la fuente de empleo, la principal fuente laboral para la mayoría de la población pasa a ser el Estado.

Mineros. La cantera en funcionamiento en Verdún, o la fábrica de cemento y extracción de mármol en Gerona-Nueva Carrara devela pueblos asociados a una actividad extractiva muy valorada localmente como fuente de trabajo pese a los perjuicios ambientales que conllevan.

Pueblos-dormitorio. Otras de estas localidades se han transformado en ciudad-dormitorio, por ejemplo, Pan de Azúcar, Cerros Azules o Las Flores. Esta última se ha transformado en una localidad casi fantasmal, ya que el reciente cierre de la comisaría ha dejado como único centro de vitalidad y movimiento a la escuela pública.

Turismo rural. La actividad vinculada al turismo tiene una fuerte incidencia en Pan de Azúcar, con sus circuitos ecológicos; en Cebollatí y La Charqueada, especialmente en relación con sus ríos, puertos, actividades náuticas y folclóricas. En el departamento de Lavalleja, debemos mencionar Villa Serrana y su belleza natural y construida, que está en permanente diálogo con los nuevos tiempos y buscando atraer a turistas locales y extranjeros.

Sello de autor. Algunos casos de excepción como Pueblo Edén o Garzón son sitios que han encontrado su desarrollo socioeconómico a partir de emprendimientos privados puntuales o del reconocimiento de un particular modo de vivir que el pueblo ofrece con orgullo y del que pretenden sacar un rédito económico. Turismo de frontera. En Rocha, constatamos sitios con alto potencial como el Fuerte de San Miguel, que remite a un turismo histórico, de frontera y que dinamizaría mucho su zona de influencia con actividades hoteleras, de recreación y otras a ofrecer.

Festividades. Analizando los eventos que se suceden a lo largo del año, se constatan festividades que convocan grandes multitudes, posiblemente como compensación a la ausencia de los eventos típicamente costeros. Tal es el caso de Minas y Abril o la Fiesta del Río, en Solís Grande.

c. De la Planificación y la Descentralización

Creemos que la actual normativa en cuanto al ordenamiento territorial y la descentralización y participación ciudadana son fundamentales para recorrer caminos hacia proyectos integrales de desarrollo territorial. En el caso de Maldonado se cuenta con la ventaja de antecedentes y presencia de técnicos, actores locales, la Universidad y otras instituciones educativas que han desarrollado procesos interinstitucionales de trabajo conjunto. Fueron pioneros en la aprobación de sus directrices departamentales y microrregionales, que sentaron un precedente valioso para organizar los municipios.

Los pequeños pueblos de la región no han sido objeto al momento de aplicación de instrumentos especiales, dado que se priorizan las directrices departamentales y planes parciales de las ciudades más importantes. Lavalleja tiene sus directrices en proceso de aprobación, al cierre de este trabajo se encontraban a consideración de la Junta Departamental.

Los procesos de descentralización de municipios están desigualmente desarrollados en la región de estudio, al igual que en el resto del país. Cuando se definieron, se utilizaron criterios muy disímiles en cuanto al territorio y a la población que involucran. Mientras que en Maldonado es un sistema maduro que retoma ámbitos preexistentes las microrregiones y municipaliza el 100 % de su territorio, en Rocha, con 34 % de su territorio municipalizado, resulta importante perfeccionar. El caso del municipio del Chuy es evidente ya que podría incorporar a su ámbito las pequeñas localidades de San Luis al Medio y 18 de Julio, muy dependientes de las dinámicas fronterizas, para de esa manera contribuir a su desarrollo local.

Lavalleja tiene menos del 1 % de su territorio municipalizado, ya que los tres municipios existentes solo abarcan cascos urbanos (José Pedro Varela, Solís de Mataojo, José Batlle y Ordoñez). Los beneficios de la municipalización son evidentes en Solís de Mataojo, uno de los pueblos con mayor capacidad endógena de los estudiados.

Los municipios con zona rural o localidades de menos de 1.000 habitantes se caracterizan por mayor proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas, menor porcentaje de adultos con estudios terciarios y una tasa de actividad femenina menor (OPP, 2015).

d. Desde la enseñanza

El proyecto se trabajó desde la integralidad de las funciones universitarias, especialmente la enseñanza y la investigación. Además, permitió la inclusión de miradas desde distintas disciplinas, de parte de docentes y estudiantes, ya que participaron estudiantes de otras facultades. Se estableció un clima de aprendizaje integral, apoyado en la búsqueda y formulación de problemas pertinentes, en el avance de su autonomía y en el logro de las metas propuestas.

La puesta en marcha del proyecto contribuyó a la formación de jóvenes investigadores, que, a partir de su participación en el curso, se integraron al equipo del ITU como asistentes honorarios con el deseo de continuar aprendiendo y trabajando en problemáticas urbano-territoriales. De hecho, de los siete estudiantes honorarios que integran hoy la plantilla del Instituto, cuatro fueron anteriormente estudiantes del curso.

El proyecto se enriqueció con la participación de estudiantes de universidades extranjeras, que eligieron este curso y participaron activamente en su propuesta y en las salidas y visitas a las localidades. Si bien los trabajos de estudiantes son de tipo exploratorio, constituyen un insumo fundamental para que tanto el equipo de investigación docente como diferentes actores gares abordados.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C. et al. (2009). Talleres Territoriales de Maldonado. Construyamos el territorio departamental entre todos. Montevideo: Iconoprint.

Alvarez Renzi, R. (1986). Fundación de Poblados en el Uruguay. Montevideo: IHA, Facultad de Arquitectura.

Baba, H. e

torios, proyecto y

patrimonio. Buenos Aires: Cuentahilos, pp.14-31.

Barrios Pintos, A. (ed.2008). Historia de los Pueblos Orientales I y II. Montevideo: EBO.

Gómez Gavazzo, C. (1953). Estructuras Urbanas I. Monografías de ciudades uruguayas. Montevideo: ITU, Facultad de Arquitectura.

Instituto Nacional de Estadística (2016). Datos censales de población y vivienda. Índice toponímico de localidades. Recuperado de www.ine.gub.uy

Laboratorio Internacional de Paisajes Culturales. (2012). Revista Identidades, n.º 3. Paisajes Culturales en Uruguay. Montevideo: Tradinco.

Mancino, M. (comp.) (2016). Pueblos Invisibles. Trabajos realizados por estudiantes. Inédito, disponible en ITU versión pdf.

Musso, C. (2005). Las Ciudades del Uruguay. Montevideo: Facultad de Arquitectura.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2014). Caracterización Sociodemográfica de los Municipios. Recuperado de www.opp.gub.uy

Sabaté, J. (2011). Algunos retos metodológicos para una renovación del planeamiento: Territorios, proyecto y patrimonio. En: Novick et al., Miradas desde la Quebrada de Humahuaca, Buenos Aires: Cuentahilos, pp.14-31.

Saxlund, R. (1955). Los pueblos muertos II. En: Medero, S. (comp.). Arquitectura en Marcha 1950-1956. La crítica arquitectónica en el Semanario Marcha (15 de abril). Montevideo: Banda Oriental.

Instrumentos de Ordenamiento Territorial

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. (2013). Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este. Recuperado de <http://www.mvotma.gub.uy>

Intendencia de Maldonado. (2011). Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial. Recuperado de <http://www.maldonado.gub.uy>

Intendencia de Rocha. (2014). Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.rocha.gub.uy>

Intendencia de Lavalleja. (2014). Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, documento de avance. Recuperado de <http://www.lavalleja.gub.uy>

Plan de Estudios, LDP (2011). Recuperado de: <http://www.fadu.edu.uy/ldp/informacion-general/plan-estudios/>



Parece, pero no es lo mismo. El uso de categorías socialmente compartidas en la comunicación y construcción de conocimiento sobre sequías en el sureste del Uruguay

It seems but it is not the same. The use of socially shared categories in the communication and construction of knowledge about droughts in the SE of Uruguay

Hubo, B Partucci,¹ Sofía Alvarió² y Graciela Cruz Brasesco³

A través de distintas investigaciones, en el contexto de un proyecto sobre sequías agronómicas y producción agropecuaria en Uruguay, se ha evidenciado un problema de comunicación entre distintos actores sociales, identificados como los principales interpelados por este fenómeno hidro-meteorológico: productores agropecuarios, científicos-técnicos y tomadores de decisión política. En sus intercambios, si bien los actores parecen presuponer que comparten, de forma equitativa, una comprensión

abordaje complejo que facilite mejores gestiones ante este fenómeno multicausal y de muy difícil previsión.

Este artículo tiene por objetivo realizar una aproximación analítica a estas relaciones sociales, con la intención de fortalecer las bases teórico-metodológicas para afrontar un desafío: encontrar maneras que faciliten una construcción multi-actoral de conocimiento sobre lo que acontece respecto a las sequías, que apunten al desarrollo e implementación de políticas públicas que aborden esta problemática de forma más integral.

Palabras clave: Actores sociales; Inundaciones; Comunicación

¹ Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina. hugobpartucci@gmail.com

² Facultad de Agronomía, Universidad de la República. sofiaaguianze@gmail.com

³ Facultad de Agronomía, Universidad de la República. gcruzbrasesco@gmail.com

Through several investigations, in the context of a project about agronomic droughts y agricultural production in Uruguay, it has been evidenced a communication issue between different three social actors, identified as principally involved in this hydro-meteorological phenomenon: agricultural producers, scientific-technical and political decision makers. In their possible social exchanges, even if these actors seem to

series of difficulties that limits a complex approach that could allow better management's therefore this multi-casual phenomenon that is very difficult to predict.

The objective of this article is to realize an analytic approach to these social relations, with the purpose of strengthen the theoretical/methodological bases to address a challenge: find ways to facilitate a multi-actor construction of knowledge about all that happens among droughts, appointing towards the development and implementation of public policies that approaches the problem area in more integral ways.

Keywords: Social actors; Droughts; Communication

INTRODUCCIÓN

En una posible conversación entre personas que integran a distintos actores sociales implicados en las sequías agronómicas⁴, un productor agropecuario, un científico meteorólogo y un representante gubernamental, hablan sobre los problemas que giran en torno a este fenómeno hidro-climático. En ese diálogo, el productor mientras el segundo itaciones actuales con
el tercero, habla de estrategias para bajar la sobrecarga de animales en determinados suelos. Cada persona construye su discurso de acuerdo a los temas de interés relativos a su pertenencia *actoral*. El pasto, los precios, los animales y las sensaciones ante la incertidumbre de poder prevenir las sequías, son los elementos que la persona vinculada a la producción agropecuaria tiene más presente en la conversación. Los índices de precipitaciones es lo que fundamentalmente maneja la persona de la ciencia meteorológica, donde sus pensamientos articulan las lluvias con la evapotranspiración, la temperatura, la radiación solar, entre otros indicadores. Mientras que la persona del gobierno piensa en cómo se está utilizando el suelo por parte de quien produce.

En esta supuesta conversación, en la que se fundamenta y se quiere sintetizar casos reales de intercambio directo entre estos actores sociales o, en forma indirecta, a través de sus discursos individuales alusivos de unos hacia otros, se presenta una dinámica donde se a una comprensión socialmente compartida de términos
entre otros. Este trabajo tiene por objetivo contribuir a la profundización de instancias donde se cuestionen las maneras que, en Uruguay y en especial en el departamento de Maldonado, desde distintos actores sociales se naturaliza la idea de realidad de acuerdo a su ubicación ante determinados fenómenos, que afectan la vida de la población, en este caso las sequías.

La forma en que distintos actores sociales son interpelados por las problemáticas de las sequías constituye uno de los ejes centrales del proyecto de investigación del que este trabajo se desprende. Aquí presentaremos una breve reflexión que se ha generado a partir de debates extensos y de amplio contenido sobre relaciones entre disciplinas científicas y actores sociales, donde se analizarán ciertos conceptos cuyo uso discursivo cotidiano se pronuncian antes, durante y después que acontezca dicho fenómeno hidro-meteorológico. El proyecto *Transferencia de conocimiento climático en la interfaz ciencia-política para la adaptación a las sequías en Uruguay*⁵, ha nucleado el desarrollo de diferentes investigaciones de tesis de maestría y de doctorado, en el que se han venido construyendo distintos abordajes multi/interdisciplinarios sobre las problemáticas de las sequías agronómicas en el territorio uruguayo. En este espacio se ha posibilitado el intercambio entre disciplinas tales como agronomía, antropología, meteorología, ciencias políticas, biología, entre otras. El análisis abordado aquí, se basa en los trabajos de investigación y discusiones que distintos encuentros

⁴La sequía como categoría de uso generalizado en distintos ámbitos científicos académicos (Mishra y Singh, 2010), puede definirse a través de cuatro principales tipos interrelacionados: Meteorológica, Agronómica, Hidrológica y Socioeconómica. *Meteorológica*: se mide de acuerdo a la cantidad de precipitación, cuya escasez determina la sequía. Esta es causante de los otros tipos de sequías (Agronómica, Hidrológica y Socioeconómica). *Agronómica*: es la escasez de agua que afecta las necesidades hídricas de los cultivos. *Hidrológica*: es la escasez de agua disponible a niveles superficiales y/o subterráneos. Su manifestación se desarrolla de forma más lenta, ya que existe cierto tiempo de influencia entre las bajas precipitaciones y la falta de agua en diversos cauces hídricos (ríos, arroyos lagos, represas, etc.). *Socioeconómica*: se relaciona a cuando la falta de agua conlleva a consecuencias sociales y económicas adversas. Es consecuencia de los otros tres tipos de sequía y es claramente económica.

⁵Proyecto CRN3106 financiado por el Instituto Interamericano de Investigación en el Cambio Global (IAI). Investigadora principal: Dra. Gabriela Cruz Brasco (Centro Interdisciplinario de Respuesta al Cambio y la Variabilidad Climática (CIRCVC) del Espacio Interdisciplinario y Facultad de Agronomía, ambos de la Universidad de la República (UdelaR) Uruguay). El proyecto se compone de un equipo interdisciplinario que articulan distintas líneas de trabajo, en general, entre representantes de instituciones y unidades académicas y, en particular, a través de cinco tesis de maestría y una de doctorado como aporte al proyecto mencionado. En este proyecto, el estudio de las sequías agronómicas se ha orientado a su impacto en la producción agropecuaria ganadera

se han dado entre científicos, productores y funcionarios gubernamentales en el marco general del proyecto, haciendo énfasis en este caso, en el análisis del material de campo relevado particularmente en algunas de sus investigaciones⁶.

En este marco, además del estudio de políticas públicas, legislaciones e información científica relativa a las sequías en Uruguay y habiendo realizado entrevistas (en base a cuestionarios y de tipo más abierto) como también generado instancias de observación participante en distintos encuentros, por ejemplo entre productores agropecuarios y representantes del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), se abordan analíticamente las maneras en que las representaciones sociales de las sequías se construyen y reproducen a través de los discursos por distintos actores y, a su vez, cómo estos últimos se relacionan entre sí. Desde aquí, se puede establecer que estas relaciones son intersectoriales (sector público, sector privado, organizaciones sociales sin fines de lucro, cooperativas) y comprometen la articulación de los actores. A grandes rasgos, se pueden identificar tres grupos de actores sociales involucrados en ésta problemática: productores agropecuarios, tomadores de decisión política (funcionarios gubernamentales) y científicos-técnicos. Estos tres actores se componen de una complejidad en la que sus integrantes pueden presentar múltiples matices⁷. Sin embargo, para los propósitos de manifestarse aquí, proponemos un recorte conceptual en el que realizamos estos tres agrupamientos.

Entonces tenemos a los tomadores/as de decisión política, quienes se encuentran en distintos espacios de la gestión, donde sus decisiones inciden en el desarrollo de política públicas en general. Aquí se referirá particularmente a quienes tienen decisión en casos relacionados a la respuesta del gobierno a problemáticas de fenómenos que afectan al ámbito rural. A los/as científico/a-técnicos/as, quienes pueden oscilar entre extensionistas que trabajan más directamente en el territorio con la población de productores, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) o quienes se encuentran dentro del ámbito universitario. En este caso, haremos hincapié en el ámbito académico-científico que avala las formas de validación de indicadores que sirven para evaluar riesgos agroclimáticos y/o de las autoridades científicas que generan información climática. Y principalmente, a los productores y las productoras agropecuarios/as⁸. A fines de facilitar y dinamizar la lectura, a partir de ahora, designaremos a cada actor con las iniciales: TDP (tomador de decisión política), CT (científico-técnico) y PA (Productor/a agropecuario/a).

Cabe aclarar que los productores agropecuarios con quienes se han realizado intercambios y han sido considerados en las investigaciones, son, en su mayoría pequeños productores que entran en la categoría oficial productor⁹ y que pertenecen al

⁶ El material de campo tomado de referencia en este artículo es de la Tesis para Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales, (Facultad de Filosofía y Letras, UBA) de Hugo B. Partucci: *"Esta sequía: tuya, mía y de aquél". Vulnerabilidad social de los productores agropecuarios del departamento Maldonado de la República Oriental del Uruguay a las sequías agronómicas (Periodo 2000 – 2016)*. Y de las investigaciones de Gabriela Cruz Brasesco con los que ha desarrollado varios trabajos.

⁷ Cuando se dice aquí "a grandes rasgos", se piensa en la complejidad inherente que conlleva cada grupo de actores. En las instancias que van de lo más micro a lo macro, la toma de decisión puede implicar diferentes niveles, como así quienes son productores de terminada información y quienes son usuarias de la misma. Como punto para realizar el análisis de este trabajo, trataremos de imaginar una pertinencia consensuada a la hora de establecer estos grandes rasgos de actores donde se tomen los aspectos que caracterizan a cada uno como perteneciente a un grupo determinado.

⁸ El usar el general masculino para referirse a quienes integran al actor social de la producción agropecuaria, será utilizado aquí sólo a fines de dinamizar el desarrollo del texto. Pero cabe destacar que tanto en los actores sociales de la producción agropecuaria, como los de los científicos técnicos o tomadores de decisión política, se han presentado discusiones que abordan problemáticas de género. En el caso particular del departamento de Maldonado, se ha indagado sobre la participación femenina en el ámbito de la producción agropecuaria como así entre los otros actores. En los últimos años, las presidencias de las sociedades de fomento rural del departamento de Maldonado, ha tenido en sus representaciones jerárquicas una mayor participación de mujeres. Este tema debería abordarse especialmente, pero, como instancia mínima, cabe destacar la presencia e importancia de esta cuestión que, en alguna medida, se presentó a lo largo del desarrollo de las investigaciones.

⁹ La resolución MGAP 527/008 del 29/7/08 define: "Productores/as Familiares son personas físicas que cumplen simultáneamente con los siguientes requisitos: - Realizar la explotación con la colaboración de, como máximo, dos asalariados permanentes o su equivalente

departamento de Maldonado¹⁰. A su vez, el tipo de producción principal que desarrollan es la ganadería, en especial, bovina y, en menor proporción, ovina.

El objetivo que nos planteamos aquí, es aproximarnos analíticamente a las maneras de relacionarse que tienen actores que deben resolver una problemática que los une, significando, para cada uno, distintos niveles de compromiso e implicancia. Este texto manifiesta más ser un ejercicio de cómo formular mejor las preguntas, que un *proporcionador* de respuestas de situaciones superadas, ya que quienes escribimos este trabajo pertenecemos al grupo de actores de los científico-técnicos y asumimos que tenemos muchísimo que aprender para mejorar nuestras prácticas hacia una forma de comprensión de la realidad de manera más integral con el conjunto de la sociedad y no sólo y casi exclusiva, con parte de ella.

SEQUÍAS EN URUGUAY

Las sequías en Uruguay son un fenómeno hidro-meteorológico que afecta principalmente a los sectores agropecuario y energético (Methol y Silveira, 2015). Las actividades agropecuarias son históricamente una base muy fuerte de la economía uruguaya, entre éstas la ganadería. (Tomassino, 2010 y Paolino et al., 2010) y desde el sector energético se tiene una gran dependencia en la generación de energía hidroeléctrica. De este modo, las sequías provocan consecuencias sociales y económicas cuya preocupación alcanza a quienes están involucrados en la producción agropecuaria y también resulta un problema para quienes toman decisiones en la gestión gubernamental (Cruz et al, 2018).

El ámbito rural ha sufrido un proceso de migración de productores pequeños hacia las periferias urbanas durante toda la segunda mitad del siglo XX, aumentando la concentración de tierras en la órbita de pocos propietarios. Más recientemente *se viene dando en el país entrado el siglo XXI, con el ingreso de grandes capitales extranjeros orientados a las actividades agrícolas (principalmente soja), forestales, y en menor medida a la lechería y la ganadería, ha desplazado mayoritariamente a pequeños y medianos productores afincados en el campo, ya sea por la vía de la compra, como por la competencia por el arrendamiento de* (CNFR 2011, p.13)¹¹. Esas tierras se cuantifican en el 75 por ciento del total de las tierras de actividad agropecuaria, mientras el 25 por ciento restante, se distribuye entre pequeños productores categorizados como Familiares (Censo agropecuario, 2011). La población rural no supera en la actualidad el 6% de la población total (Censo agropecuario, 2011).

Las causas de las ocurrencias más intensas de sequía, se atribuyen al fenómeno ENOS¹² que influye sobre el valor de las precipitaciones (Ropelewski y Halpert, 1989). Pero también puede reconocerse que los problemas relacionados a la falta de recursos hídricos se relacionan con recientes intensificaciones productivas (Cruz et al, 2014). En el plano ambiental general, se plantea que: *impactos y amenazas emergentes son la erosión hídrica del suelo por actividades agrícolas, pérdida de biodiversidad (especies nativas de flora y fauna) y afectación*

en jornales zafrales (500 al año). -Explotar en total hasta 500 ha (CONEAT 100) bajo cualquier forma de tenencia. -Obtener su ingreso principal de trabajo en la explotación, o cumplir su jornada laboral en la misma. - Residir en la explotación o a una distancia menor a 50 km. de la misma⁷. A lo establecido en la resolución anterior, las resoluciones MGAP 219 y 387/14 agregan los siguientes puntos: - Ingresos familiares nominales extra-prediales sean inferiores o iguales a 14BPC promedio mensual⁸. Se definen las siguientes excepciones a definición anterior para definir PF: -Productores hortícolas o frutícolas o vitícolas (como producción ppal. declarada), se pueden contratar un equivalente hasta 1250 jornales zafrales anuales. -Productores apícolas (como producción declarada), pueden tener hasta 1000 colmenas. No operando el ítem de superficie y residencia.

¹⁰ Se han realizado entrevistas a productores familiares de los departamentos limítrofes vecinos al departamento de Maldonado, pero han sido como parte de comparativas y para establecer aspectos del análisis que tiene al departamento de Maldonado como centralidad territorial del análisis.

¹¹ Informe Final Comisión Nacional de Fomento Rural - 2011 <http://www.mgap.gub.uy/gxpfiles/mgap/content/audio/source000000011/AUD0000070000002565.pdf>

¹² ENOS, El Niño Orientación Sur. Figura en muchos artículos indistintamente como ENSO, El Niño Southern Orientation, por su denominación en inglés.

actos en la calidad y disponibilidad de recursos naturales involucrados en la producción. (Geo Uruguay, 2008 y CNFR, 2011:13)¹³

Por lo tanto, la sequía además de ser un fenómeno hidro-meteorológico cuya complejidad va más allá del análisis de los procesos de variabilidad y cambio climático que hacen énfasis en la falta de precipitaciones, debe considerarse como un problema ambiental que, desde lo social, lo económico y lo político, pone en cuestión modelos productivos, políticas públicas y desigualdades sociales entre quienes conforman los actores productivos agropecuarios.

La sequía por sí misma no es un desastre, que se convierta en un desastre depende de su impacto en la población local, la economía y el medio ambiente. Por lo tanto, depende de la vulnerabilidad de la cuestión clave en la comprensión de la sequía es la caracterización de sus impactos ecológicos y sociales (WMO, 1999). Los efectos de las sequías son especialmente importantes en las regiones que dependen económicamente de la agricultura, incluyendo tanto las economías de subsistencia como las de alta tecnología que utilizan prácticas agrícolas intensivas (Vicente-Serrano et al., 2015).

PARA USTEDES, ¿QUÉ ES UNA SEQUÍA?

En los relevamientos del trabajo de campo, (ejemplo de respuestas de distintos actores en la Figura 1) la sequía resulta generalmente un concepto que, dentro de la categorización de fenómenos hidro-meteorológicos extremos, es considerada por la mayoría de los actores como un fenómeno difícil de prever y de consecuencias muy complicadas, principalmente para quienes la experimentan a nivel de predio rural.

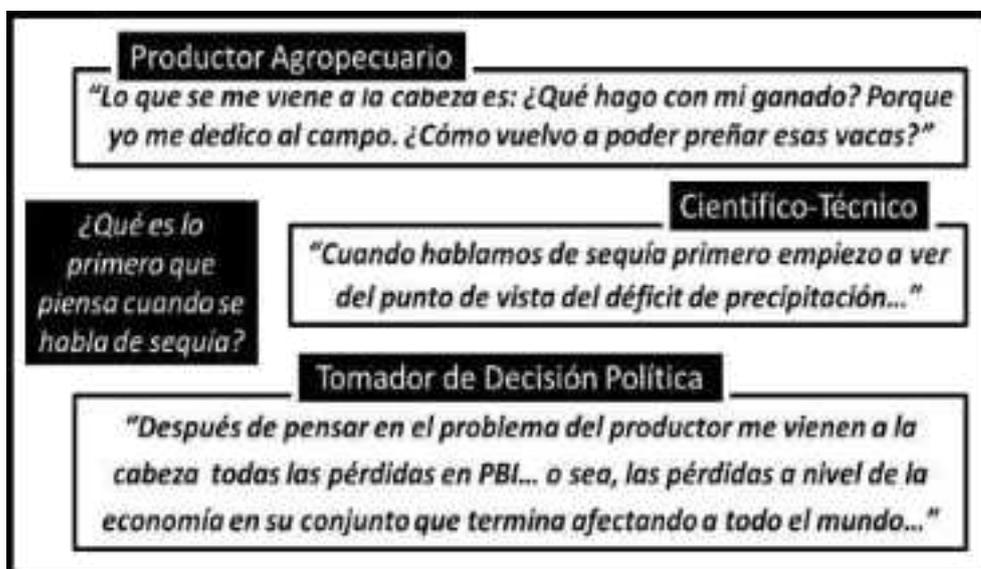


Figura 1. Elab. propia.

Algunas respuestas ante lo que cada actor piensa al hablar de sequía.

Sin embargo, al indagar en cómo afecta particularmente a cada actor, la sequía se constituye en un concepto que, según quien la enuncie, contiene muchas significaciones además del significado general socialmente compartido de riesgo agroclimático.

Así es que encontramos que la sequía es un concepto que navega y se retroalimenta con otros conceptos complejos que oscilan entre similitudes y contraposiciones que se agrupan en binomios complementarios o contrapuestos como, por ejemplo: tierra/territorio, saberes/conocimiento, incertidumbre/certeza, usuarios/proveedores (de información climática), escasez/exceso hídrico. Desde aquí nos preguntamos: *¿cómo se manifiesta y circula el término?*

En las entrevistas realizadas, ante preguntas como: *¿Qué es lo primero que piensa cuando se habla de sequía?*¹⁴ Lo que dispara la sequía en cada actor social relacionado, resulta muy diferente para cada uno, donde se manifiestan distintas escalas de tiempo y espacio, circuitos por los que transitan bienes distintos, ya sean materiales (ración, animales, datos científicos-técnicos, etc.) o inmateriales (incertidumbre, angustia, solidaridad, etc.).

Pensándolo así, pueden identificarse en lugar de una sola, cuyas implicaciones llevan a preguntarse por todo lo que está involucrado: qué momentos, qué lugares, qué bienes y cuáles personas.

Como se presenta en la Figura 2, imaginándonos a partir de las asociaciones entre términos y/o conceptos que hallamos a lo largo del relevamiento investigativo, ¿cómo sería situarnos en la mente de los distintos actores en el momento en que la sequía acontece?



Figura 2: Conceptos que se relacionan a las sequías de acuerdo a cada actor social involucrado a sus efectos. Elab. Propia.

Si bien cada actor expresa sus inquietudes de acuerdo a diferentes prioridades, pudiendo resultar obvio que distintos actores tengan y representen diferentes intereses, interesa saber de qué manera cada uno de ellos tiene en cuenta estas connotaciones particulares con la que se carga conceptualmente una sequía. ¿Cómo conviven estas diferentes concepciones? ¿Puede mejorar la toma de decisiones que devengan en medidas gubernamentales, al tener en cuenta una comprensión más integral de sequía desde estas múltiples comprensiones?

En el caso de los productores y en un contexto de vulnerabilidad social, la sequía

¹⁴Tomado de las preguntas utilizadas en los cuestionarios de la investigación de Gabriela Cruz.

aparece como un factor más, en un marco donde la vulnerabilidad va presidida por los factores socioeconómicos (sistema de mercado, tamaño y tenencia de las tierras).

Sin embargo, hay varias características para destacar. Cuando un productor dice que hay *seca*, muchas veces eso no significa *sequía* para el científico o el tomador de decisión político. En muchos aspectos se comprende que hay más elementos a tener en cuenta, pero el problema aquí es aclarar entre actores, qué hace falta para que lo que comunica uno sea tomado mejor en cuenta por el otro.

¿UN PROBLEMA DE CONVIVENCIA?

A la hora de analizar cuáles son los problemas que existen en la relación entre actores podemos descubrir muchas cosas. Como destacable, podemos identificar que el principal problema no tiene que ver con falta o inexistencia de información sino con la manera en que esa información es comunicada. Al decir un problema de comunicación, el análisis se orienta no solo a los elementos mal transmitidos o mal recepcionados, sino a lo omitido y lo que se supone sobre la realidad. En este sentido, nos preguntamos de qué maneras pueden coexistir distintos modos de comprender y experimentar los fenómenos de riesgo agroclimático.

Si tenemos que describir el tipo de relaciones que observamos entre estos actores, podríamos decir que es una relación de desigualdad, donde no todos los actores tienen la misma consideración en cuanto a su capacidad de construir conocimiento, de tomar decisiones y de comprender a los otros.



Figura 3: Consideraciones de prioridad de usuarios de la información climática. Elab. Propia.

En la relación entre actores, el principal usuario considerado por los CT son los TDP. Desde los CT, se justifica esta prioridad por la macro escala de decisión en la que los TDP se encuentran. Si bien comprendemos, en parte esta justificación, nos preguntamos en qué medida se considera la importancia de que los usuarios PA, muchas veces denominado como los usuarios finales, tengan un muy buen acceso a la información climática científica.

A continuación, se presentan algunas de las categorizaciones posibles en las cuales consideramos que pueden enmarcarse ciertos aspectos que dificultan mejores articulaciones comunicativas entre los actores.

ESCALA DE TIEMPO Y ESPACIO: MAPAS Y TERRITORIOS, TIEMPOS DE DECISIÓN Y EJECUCIÓN

La escala espacio-temporal que se maneja y socializa por distintas vías para la información meteorológica y agrometeorológica es compatible con la escala de decisión política (por ejemplo, a nivel de ministerios), pero no así para las decisiones de quienes se encuentran en la experiencia cotidiana habitando los predios de la producción agropecuaria. La pretensión de que la información climática y agrometeorológica disponible actualmente resulte útil a cualquier escala, genera problemas de credibilidad en los ámbitos de los productores entrevistados (Cruz et al, 2017). No es cuestión aquí el negar las escalas, sino encontrar la manera en que se hagan más compatibles entre sí, más articuladas.

Los PA experimentan el tiempo desde instancias que se enfocan en la inmediatez de los sucesos. Esto no significa que los PA no piensen en el mediano y largo plazo, sino que lo inmediato es un estímulo permanente donde la incertidumbre pesa de una manera particular.

JERARQUÍAS DE SABERES: RELATIVA CONSIDERACIÓN DE SABERES NO CIENTÍFICOS

Teniendo en cuenta lo que sucede en el ámbito de la producción agropecuaria, cuando un productor agropecuario dice que *hay seca* y que se está profundizando más (en intensidad y duración) de lo esperado para determinado momento del año, ¿de qué manera es recibida esta observación por los actores CT y TMP? ¿Cómo se tiene en cuenta al productor preocupado al respecto? ¿De qué manera pueden esas observaciones considerarse una información válida desde el actor científico?

En algunos casos, la objetividad representada a través de la ciencia y la tecnología (nivel de precipitaciones, mapas, satélites) parece ser la forma de determinar, de manera casi automatizada, el inicio de una sequía. Mientras que en otros casos se reivindica la observación directa (cañadas y manantiales secas, cambio en la coloración y falta de pasto). Aquí podemos asociar de forma más directa a la primera forma de observación a los CT, mientras que la que se hace más directamente sobre el terreno se relaciona a los PA. Los TDP podrían encontrarse entre estas dos formas de observar.

De cualquier forma, si bien es entendido por la mayoría de los actores que la *declaración de emergencia por sequía* es un hecho político, la sequía misma (el evento) queda inmersa en esa dimensión. Lo que resulta claro es que la importancia de la sequía proviene de su impacto. De hecho, no existe el concepto de sequía independientemente de ese impacto. Los

pero en todos los casos su existencia se confirma socialmente, ya sea por observación directa de las consecuencias o como testigos a través de los artefactos científico-tecnológicos.

En las entrevistas con representantes CT y TMP, se ha planteado que no existe un protocolo formal de un número de indicadores para determinar una sequía para todos los casos, aunque se compartan algunos indicadores siempre, se agregan otros indicadores de acuerdo a los casos.

En muchos aspectos, la certeza científica parece reforzarse ante los conocimientos no legitimados de los observadores no científicos. ¿En qué medida un saber es superior al otro? En realidad, consideramos que pueden estar observando el mismo fenómeno de formas distintas, y por lo tanto los saberes podrían complementarse más que contraponerse.

En los distintos espacios de intercambio dentro del proyecto, se han presentado discusiones donde se planteaba, desde actores CT, que las precipitaciones aumentaron en las últimas décadas, por lo que decir que hay más sequías que antes (o que se está agravando la situación), es incorrecto. En términos propiamente científicos de laboratorio, puede que esto resulte irrefutable, pero lo que surge como inquietud aquí es que no necesariamente eso significa que no exista falta de agua. Por lo que cuando un productor expresa que hay *seca*, limitarse a los términos estrictamente centrados en los índices de precipitación para validar las afirmaciones de los productores puede desestimar un problema que de todas maneras existe y que es que el agua está faltando por alguna o varias razones.

¿Existe una naturalización en la que ciertas formas de evaluar científicamente tienen una mayor legitimación y que se subestimen las observaciones no científicas? ¿De qué manera la idea de certeza científica permite que se tenga una actitud deshumanizada y poco comprensiva con respecto a lo que experimenta un productor que vive una situación de sequía? ¿De qué manera el tomador de decisión política relativiza las urgencias de los productores?

COMUNICACIÓN A TRAVÉS CANALES Y MEDIOS, PROBLEMAS DE ACCESO (DIFUSIÓN Y COMPRENSIÓN DE INFORMACIÓN AGROCLIMÁTICAMENTE RELEVANTE)

En más de una ocasión, y no sólo en los ámbitos de las investigaciones del proyecto, hemos escuchado a varias personas de los CT, expresar que para los PA debería ser fácil el acceso a la información meteorológica

el mundo tiene un smartphone (al smartphone) para buscar cualquier cosa, ¿por qué otras, denota una perspectiva en la que se juzga una situación a partir de tener como única referencia la situación personal del mismo CT o de su ámbito más próximo como experiencia. Entonces, muchos supuestos sobre la realidad pueden hacer que no se comprendan ciertas dificultades y en algunos casos directamente se niega la existencia de esas dificultades.

Aún en una situación de amplio acceso a la tecnología, cuando la posibilidad tecnológica permite acceder a la información agroclimática a través de internet, como el monitoreo del estado hídrico de los suelos y la vegetación, no se garantiza la comunicación de la misma ya que la información llega a contextos de interpretación que son sustantivamente diferentes al contexto donde la información fue creada.

Por lo tanto, podemos situar el problema en dos planos, el de disponibilidad tecnológica, donde se presentan las problemáticas del acceso material a los dispositivos en el que se encuentra la información y los distintos marcos interpretativos de los PA, donde, aunque exista acceso a la tecnología, se vuelve de difícil su comprensión.

Aquí se evidencia la existencia de un problema de comunicación entre actores, quienes construyen y manejan distintos tipos de información, que no logran articularse en una estrategia hacia una comprensión más amplia del déficit hídrico como un problema de origen multicausal y factual, entre los cuáles la sequía es parte y resulta tener una complejidad propia.

En las entrevistas, encontramos que los PA tienen dificultades, no especialmente para entender las informaciones científicas propiamente dichas, sino para comprender las dinámicas de las páginas de internet que, según muchos de los CT, dan por hecho su comprensión. En los

los dos nos han planteado que tienen identificado qué buscan, pero cuando quieren hacerlo a través de las páginas web se les vuelve complicado.

Por otro lado, con respecto al acceso tecnológico, la aseveración, de parte de los CT, de que la mayoría de los productores tienen sus no resulta así en muchos casos del terreno. Muchos PA usan modelos antiguos de celular como también siguen usando las radios locales como medios de comunicación.

SUPOSICIÓN DE INTERPRETACIÓN IGUALMENTE COMPARTIDA EN VARIOS ASPECTOS (LENGUAJE, CONTEXTO, MISMO ESTADO EMOCIONAL)

Resultaría interesante indagar, aquí no lo haremos de lleno por cuestiones de límites de extensión de este texto, pero lo proponemos: ¿Cómo inciden en la relación entre actores las suposiciones que crean un imaginario en que el lenguaje de un actor se encuentra en el mismo universo interpretativo para los otros? En este caso, el lenguaje CT a veces se considera como comprensible por los PA e Incluso, en algunos casos, por los TDP. Así, como sucede con respecto a que se señala que la información climática está disponible en internet, han surgido en varias entrevistas con PA que esos espacios no resultan de información comprensible en varios aspectos.

Pero habiendo sido esto señalado en el punto anterior, aquí nos preguntamos sobre cómo influyen ciertas ideas que pueden tomar forma de prejuicios que se construyen sobre y entre los actores. En varias ocasiones, hemos encontrado que se considera a los PA como quejosos de por sí. Es decir que demandar o quejarse por la falta de atención a las demandas son actitudes que no van de acuerdo a la realidad y que, por lo tanto, exageran su situación. También, desde ciertos TDP o CT se manifiesta que los PA habitan y producen sobre tierras de alto costos inmobiliarios, especialmente en casos como en el departamento de Maldonado. Sin embargo, estas aseveraciones no se reflejan cuando, por más que cuenten con un terreno cuyo valor ronda los 500 mil dólares, puede que la ganancia mensual del PA, llegue a apenas al valor de la canasta básica de costo de vida de quien vive en Uruguay.

Por otro lado, desde los PA, existe la idea de que ciertas informaciones climáticas, que se producen desde los CT, no son fiables porque fallan seguido los pronósticos. También se evidencia aquí una problemática social que va más allá de este caso y que se relaciona con una idea de ciencia que naturaliza su discurso de superior legitimidad con otros saberes, que se impregna a la sociedad en general, donde ese discurso científico difícilmente resalte aspectos de sus propias incertezas, en el caso de la meteorología sus incertezas probabilísticas.

Desde los TDP, muchas veces se señala que se ha dado respuesta a las reivindicaciones, por ejemplo, a través una ley, una declaración, un programa o una política pública determinada. Sin embargo, esa suposición hace que no se evalúen los matices y que se considere lo difícil que puede resultar que una política pública llegue por igual a cada posible beneficiario. Son múltiples las razones por las cuales una persona o familia no accede a determinados beneficios y muchas veces al no considerar estas cuestiones se reducen y relativizan los reclamos a la idea de queja constante del PA.

Se quiere dejar en claro que, en este texto, no se tiene ninguna intención de idealizar de forma positiva o negativa a nadie que integre a alguno de los grupos de actores. Se señala aquí lo que se ha ido encontrando como posibles limitantes a un mejor desarrollo en las articulaciones entre actores. Estas limitantes no necesariamente nacen y se sostienen de malas intenciones, como tampoco sería impreciso decir que todas las personas son bien

intencionadas y quieren empatizar lo mejor posible con cada actor. Pero, aunque nos concentremos sólo en los hallazgos donde existen supuestas buenas voluntades, hay tiempos de respuesta, detalles de lo cotidiano, conocimientos en lo más local que, desde lo gubernamental y científico parecen no ser considerados en muchos casos.

Siguiendo con la aclaración, este análisis no pretende denunciar un estado de cosas acusando a determinados actores, sino compartir esta instancia analítica en forma de preguntas que desde cada actor pudiesen hacerse. Las razones por las que determinadas respuestas a la sequía no pueden darse antes, pueden suceder por numerosas razones, pero en esta situación nos cuestionamos qué pasaría si estuviese más aceitado el conocimiento de los aspectos más cotidianos de los productores agropecuarios familiares, de parte de los otros actores. Articular las observaciones de estos sobre la naturaleza y encontrar una manera de relación con los datos científicos de forma más complementaria y no de un saber negando o minimizando el valor del otro.

¿Se podrán desarrollar indicadores que prevengan instancias que tengan una relación más abarcativa y amplia de lo que significa un *déficit hídrico*? En este sentido, contar con otras consideraciones que contengan planteos que rompan la lógica de ciencia dura y/o de la burocracia, cuyo reloj propio parece atentar contra el tiempo de las necesidades de estos pobladores. Ahora, cabe destacar que existen experiencias que, desde el ámbito de los TDP, donde se han realizado acercamientos, intentan mejorar la comunicación y conocimiento de problemáticas cotidianas con la población PA, a través de las Mesas de Desarrollo Rural del MGAP¹⁵. Aquí se desarrollan diversas actividades donde los PA interactúan de manera más integral con los representantes gubernamentales generando mejores instancias de propuestas para solucionar problemáticas agropecuarias¹⁶. Por lo tanto, hacer observaciones sobre lo que no parece funcionar bien, no significa negar los intentos desde los distintos actores por mejorar. Desde los CT, encontramos personas muy autocríticas y que también presentan, en el ámbito de sus desempeños cotidianos, la complejidad en las que están inmersas. Desde señalar que, por ejemplo, la ciencia meteorológica es probabilística y plantear como preocupación las dificultades de la población en comprender el alcance de esta ciencia a las particularidades de ser científico como trabajo.

Desde quienes escribimos este texto compartimos la intención y el deseo que las observaciones realizadas aquí resulten un aporte para mejorar situaciones que, volvemos a señalar, van más allá de las voluntades individuales y que muchas veces tienen que ver con representaciones sociales que han sido naturalizadas y que contienen problemas que aún no se reconocen como tales. Hemos tenido oportunidad de compartir instancias con los distintos actores donde planteábamos algunas de estas cuestiones vertidas aquí, y la recepción ha sido en su mayoría muy buena y llevaron a nuevas puestas a punto de los problemas por solucionar. Dentro del mismo proyecto presentaron varias instancias similares de reflexión en las mismas relaciones entre disciplinas científicas.

¹⁵ Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Mesas de Desarrollo Rural, MDR: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/unidad-de-descentralizacion/mesas-de-desarrollo-rural>

¹⁶ Hugo B. Partucci ha tenido la posibilidad de asistir a las instancias de encuentro en las MDR, en distintas Sociedades de Fomento Rural y en diferentes localidades del departamento de Maldonado, donde la participación se da principalmente entre los representantes gubernamentales del MGAP y los productores agropecuarios. Hugo ha sido inicialmente invitado por productores y aceptado por todos los participantes para poder asistir frecuentemente a los encuentros en varias oportunidades. Se agradece muchísimo esta apertura que permitió un mejor conocimiento de lo que acontece con los productores familiares en Maldonado, como así se agradece la intención de varias personas por transmitir cordialidad y calidez que generaron una sensación particular de cercanía humana. Además, fuera de estos ámbitos particulares, se agradece cada una de las posibilidades de encuentro que hemos tenido con los productores en sus distintos espacios que, como también con personas de los CT y TMD, nos han recibido para las entrevistas y han participado de distintas instancias de diálogo. Gracias.

LA SEQUÍA DEL AÑO 2015

Ahora le proponemos a quien está leyendo este texto, hacer un breve ejercicio: siguiendo la línea de lo anteriormente planteado, ¿cómo podría pensarse la interacción a partir de la descripción de situación de la sequía del año 2015?

A lo largo de la historia, las sequías en Uruguay han afectado distintas regiones del país con diferentes consecuencias socioeconómicas, y han sido objeto de distintas respuestas desde el ámbito político y académico (Cruz et al, 2018). En los últimos treinta años, existieron fuertes sequías entre los años 1988 y 89, 1999 y 2000; de forma parcial en el Norte. En el año 2015, ocurrió otra sequía que tuvo un lapso temporal de siete meses sin precipitaciones, declarándose la emergencia agropecuaria por sequía departamentos de la región Sudeste del país, incluido el departamento de Maldonado. Sin embargo, la declaración de emergencia por sequía para este departamento no sucedió al mismo tiempo que en los departamentos limítrofes de Lavalleja y Rocha, los cuales fueron considerados con mayor antelación. En entrevistas realizadas a PA, varias personas contaban que:

al Ministerio, pero no pasaba nada .

Ante esta situación nos preguntamos, e invitamos a preguntarse, ¿de qué forma se ponen en juego los elementos observados más arriba para este caso particular?

Entonces, ¿qué pudo haber sucedido en la interacción entre actores PA, CT y TDP?

¿Qué pasó en la comunicación entre estos actores? ¿Cómo estuvieron presentes las jerarquías de saberes, los tiempos y espacios de decisión, los supuestos comunicativos?

A pesar de que desde la sequía de 1988-89 se ha constatado una evolución positiva hacia la integración inter-institucional y de acercamiento ciencia-política en Uruguay para la adaptación a las sequías (Cruz et al, 2018), entendemos que, tal como plantean Cruz et al (2017), los esfuerzos aún no integran suficientemente la mirada de los productores agropecuarios.

REFLEXIONES FINALES

Después del desarrollo de lo aquí planteado, ya no hablamos de una sequía, sino de varias sequías simultáneas. Cada actor hace del fenómeno una instancia en la que el concepto sequía resulta depositaria de una serie de elementos que son propios de las miradas de cada uno. Pero, en este sentido y contrariamente a lo que sugiere la literatura sobre interdisciplina, no encontramos como solución que todos los actores tuviesen un lenguaje común para comunicarse, sino que se debería hacer foco en traducir mejor las particularidades entre actores. Entonces, ¿cómo podríamos mejorar la traducción entre las representaciones sociales de la sequía más que imponer una sola percepción de ella?

No creemos que una mirada normalizante, que ordene las comprensiones sobre la realidad bajo una estructura general uniforme y de la que generalmente la lógica científica marca una preponderancia y fuerza a una realidad diversa a limitarse a circuitos de comunicación ligados a relaciones causa-efecto, sea la adecuada para resolver problemas como el que nos ocupa. No sólo porque este tipo de prácticas parecen situarse en una linealidad cuya realidad solo puede pensarse en una experiencia de laboratorio, sino porque precisamente esta visión de la ciencia es la que genera parte de la distorsión comunicativa (nos hemos referido a esto en los ítems 4.1 y 4.2). Entonces, ¿qué implicaría traducir mejor? ¿Es ésta una forma de construir conocimiento transdisciplinar? Damos por hecho que existe una mínima traducción entre actores que regula operativamente las posibles incomprendiones que harían imposible comunicación alguna. Pero traducir mejor es encontrar la coordinación entre los elementos propios y más profundos de cada comprensión, donde se puedan generar instancias

para que la mirada del productor sea parte integral de la formulación de soluciones, tanto de prevención, como de respuesta y de recuperación.

Creemos entonces en la necesidad de generar instancias para que la mirada del productor sea parte integral de la formulación de soluciones, por lo tanto, no sólo de respuesta o recuperación ante el evento, sino de prevención. La sequía se entiende como uno de los eventos más difíciles de prever, sin embargo, hay muchos elementos que pueden establecerse con la información actual y disponible.

¿Cómo hacerlo? Es parte del desafío que proponemos aquí. Este texto es reflejo de un trabajo sostenido entre los integrantes del proyecto IAI CRN 3106 de comprender cómo se logra una traducción entre disciplinas y entre actores sociales implicados en determinadas problemáticas.

No consideramos que el problema, en realidad, radique en el hecho que existan diferentes formas de comprender y vivenciar las sequías, sino en la dificultad para articular esas diferentes comprensiones del concepto. Se reconoce la necesidad de continuar trabajando en un marco interdisciplinario y poder abordar en profundidad las dimensiones del aprendizaje social que involucre a todos los actores (Cruz et al, 2017: 2018).

Se considera aquí que hay que cuestionar las prácticas desde cada actor poniendo en duda en qué medida ciertos saberes subestiman a otros. Pero, además, entender que ciertas políticas, por mejor presentadas que estén, no llegan a cubrir las necesidades de los PA ante las dificultades concretas que se presentan en situaciones agroclimáticas adversas.

Por lo que encontramos en los relevamientos, muchos de los CT y TDP actúan como si la idea de sequía estuviese unificada, como si la información por el solo hecho de estar en una página de internet resultara accesible, y como si esto bastase para que cualquier persona pueda actuar con ello en su realidad particular. También hemos escuchado comentarios sobre los productores, en los cuales figuran como personas que solo saber demandar y quejarse de su situación. No sostenemos que no existan personas quejasas y por demás demandantes, pero, además de existir gente así en todos los actores, esa generalización quizás ayuda a que muchas de las personas que integran a los CT o los TDP no se esfuercen en lograr otra forma de diálogo que logre contemplar las vivencias directas que se tiene sobre las sequías.

Como se mencionaba en la introducción de este texto, la intención de este trabajo es problematizar, compartiendo esta discusión con la intención de fortalecer las bases teórico-metodológicas para afrontar un desafío: que las investigaciones científicas contribuyan a una construcción plural de conocimiento entre los actores sociales sobre lo que acontece en torno a las sequías, siendo un insumo para el desarrollo e implementación de políticas públicas que aborden de forma más integral dicho evento hidro-meteorológico llevando a posibles mejores soluciones.

Gracias por pensar con nosotros hasta aquí.

H.P., S.A. y G.C.

BIBLIOGRAFÍA

Cruz, G. et al. (2018). *Thirty Years of Multilevel Processes for Adaptation of Livestock Production to Droughts in Uruguay. Weather, Climate and Society (WCAS)*, 10 (1), 59-74.

Cruz, G.; et al. (2017). *Información y servicios climáticos para la toma de decisiones desde la perspectiva del Centro Interdisciplinario de Respuesta al Cambio y la Variabilidad Climática. INTERdisciplina*, 5 (13), 101-122.

Cruz, G. et al. (2014). *Análisis de sequías agronómicas en dos regiones ganaderas de Uruguay*. *Agrociencia (Uruguay)*, 18 (1), 126-132.

MGAP. (2014). Resoluciones Ministerio Ganadería Agricultura y Pesca 219 y 387/14.

MGAP. (2008). Resolución Ministerio Ganadería Agricultura y Pesca 527/008.

M.G.A.P. (2005). *Plan de acción nacional de lucha contra la desertificación y la sequía, República Oriental del Uruguay*. Proyecto GM2/020/CCD Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Mishra, A.K., Singh, V.P. (2010). *A review of drought concepts*. *Journal of Hydrology*, 391(1-2), 202-216.

Ropelewski, C. F., Halpert, M.S. (1989). *Precipitation patterns associated with the high index phase of the Southern Oscillation*. *Journal of climate*, 2(3), 268-284.

Tommasino, H. (2010). *15 años de cambios en el agro uruguayo: impacto en la ganadería vacuna*. Anuario OPYPA, MGAP.

Wilwhite, D.A., Glantz, M.H. (1985). *Understanding the Drought Phenomenon: The Role of Definitions*. *Water International*, 10(3), 111-120.



Relevamientos de espacios exteriores en la ciudad de Maldonado

External Space Surveys in Maldonado City

Alejandro Folga¹

En este artículo se presenta una experiencia pedagógica desarrollada durante varios años en la asignatura Representación Gráfica del Espacio, perteneciente a la Licenciatura de Diseño de Paisaje. El trabajo consistió en el relevamiento y el registro gráfico de espacios exteriores que forman parte de edificios públicos vinculados a la cultura, en la ciudad de Maldonado. Se trata de edificios organizados en torno a patios y galerías. Un aspecto destacado de estos espacios es que en ellos la arquitectura actúa como el marco del paisaje y el vegetal complementa a lo edilicio, lo que resulta adecuado para la enseñanza del diseño de paisaje. En el artículo se desarrolla la metodología didáctica aplicada, se explican las técnicas gráficas enseñadas y finalmente se presentan algunos de los gráficos generados por los estudiantes como resultado del curso.

Palabras clave: Paisajismo; Enseñanza; Representación gráfica; Patrimonio

This paper presents a pedagogical experience developed during several years in the course Graphic Representation of the Space that belongs to the Degree in Landscape Design. The work consisted in the registration and the graphic representation of exterior spaces belonging to public buildings, linked to the culture of the city of Maldonado. These buildings are organized around patios and galleries. The valuable thing about studying these spaces is that in them architecture acts as the framework of the landscape and the landscape complements the building, which is appropriate for the teaching of landscape design. In the article the didactic methodology is developed,

¹ Licenciatura de Diseño de Paisaje. (LDP-CURE/UdelaR). alefotocopias@gmail.com

the graphic techniques taught are explained and finally some of the graphics generated by the students as a result of the course are presented.

Keywords: Landscape; Education; Graphic representation; Heritage

INTRODUCCIÓN

Puesta en valor de recursos naturales y culturales: Paisaje y (uno de los ejes propuestos para el *Coloquio-Debate Viento del Este*) este artículo desarrolla una experiencia pedagógica llevada a cabo desde el año 2012² por el equipo docente³ del curso curricular *Representación Gráfica del Espacio II* (RGE2). Este curso pertenece a la *Licenciatura de Diseño de Paisaje* (LDP) de la Universidad de la República (UdelaR) y se dicta en el Centro Universitario Regional Este (CURE) radicado en la ciudad de Maldonado (Uruguay).

La experiencia consistió en el revelamiento métrico y en la representación gráfica de espacios exteriores ubicados en edificios de uso público en la ciudad de Maldonado. Los edificios en los que hemos trabajado durante estos años son: la *Casa de la Cultura de Maldonado* (relevada en los años 2012 y 2013), el *Cuartel de Dragones* (relevado en los años 2014 y 2015) y el *Paseo de San Fernando* (en el que actualmente estamos trabajando con los estudiantes de la generación 2017). En definitiva, se trata de tres espacios que, además de interés arquitectónico y paisajístico, poseen valor histórico y cultural para la población local.

En primer lugar, en este artículo se desarrollará el *marco teórico* del trabajo. En esa sección nos focalizaremos en las relaciones entre la *representación* y el *proyecto*. En segundo término, se explican los criterios para la elección de las *obras estudiadas* y se hace una breve reseña de los valores históricos, arquitectónicos y culturales de cada caso. En la tercera parte se presenta la *metodología* didáctica aplicada en el ejercicio, en donde se desarrollarán: las estrategias de enseñanza, las *técnicas de relevamiento*⁴ y los diferentes ejercicios gráficos realizados. En especial nos centraremos en las diferentes herramientas y técnicas gráficas ensayadas (analógicas y digitales), en la interacción de los recursos tradicionales con las herramientas informáticas (técnicas o sistemas mixtos) y en la enseñanza de los códigos y criterios gráficos para representar espacios exteriores. Esta sección se ilustra con abundantes trabajos gráficos generados por los estudiantes del curso RGE2. En tercer lugar, se reflexiona y evalúan los *resultados* del curso.

2 La experiencia que se relata abarca un periodo continuo que va desde 2012 a 2015. En el año 2016 realizamos el relevamiento de un espacio exterior que no tenía las mismas características que presentan los casos presentados en este artículo. Dado que en esa oportunidad los resultados obtenidos no fueron satisfactorios para el equipo docente, en 2017 retomamos la anterior línea de trabajo.

3 El equipo docente de RGE2 está formado por cuatro profesores. En el periodo 2012 - 2014 el equipo estuvo integrado por los profesores adjuntos Alejandro Folga y Elena Porteiro, y por los ayudantes Claudia Espinosa y Federico Trener. En el periodo 2014 - 2016 estuvo integrado por los profesores adjuntos Alejandro Folga y Andrés Nogués y los ayudantes Claudia Espinosa y Federico Trener. Actualmente se integra por: Alejandro Folga, Claudia Espinosa, Federico Trener y Luis Flores.

4 Los métodos de relevamiento que se presentan en este artículo se relacionan con otros trabajos que he publicado anteriormente. En particular, en la ponencia (Folga y Gómez, 2016)

Alteradas: un

taller de anteproyectos que tiene como objetivo plasmar, mediante un trabajo gráfico, las ideas y percepciones que genera la *primera visita* al sitio en que se va a proyectar. Por último, algunos temas que se tratan en el marco teórico fueron desarrollados

Llamado interno de

proye , edición 2015 (investigador responsable: Alejandro Folga, colaboradora: Claudia Espinosa).

MARCO TEÓRICO

Dado que, ante todo, soy un docente-arquitecto voy a ceder a la tentación de empezar esta sección con una frase de Le Corbusier, pues tiene una relación directa con la temática que nos ocupa:

La clave es mirar. Mirar, observar, ver, imaginar, inventar, crear (Le Corbusier, citado en de Lapuerta, 1997, p. 54.)

Mientras que el *mirar* frecuentemente se relaciona con el vistazo rápido, el *observar* está asociado a un mayor detenimiento. El diccionario de la *Real Academia Española* (RAE) nos informa que *observar* . El mismo diccionario nos suministra un total de 22 definiciones diferentes sobre lo que es *ver*, que abarcan desde lo meramente fisiológico hasta lo cuasi sobrenatural. Sin dudas, en el uso que Le Corbusier hace del término *ver*, subyace un sentido de entendimiento conceptual, que define un acto de razonamiento o *iluminación* intelectual. Por eso el *crescendo* que lleva desde un inocente *mirar* pasa por la observación atenta y dispara procesos mentales que nos permiten llegar al *ver*.

está en la segunda parte imaginar, inventar, Este nuevo *crescendo*, más intenso todavía, nos sugiere que el acto *superior* (pues linda de *crear* está precedido por el más modesto *inventar*, que a su vez deriva de la capacidad de *imaginar*. Podemos concluir que la lección del Maestro consiste en enseñarnos que en la simple mirada subyace el inicio de la creatividad, pues aprendemos mirando. O, mejor aún: sabiendo *mirar* seremos capaces de *crear*.

en múltiples oportunidades sobre las ventajas del dibujo en comparación con la fotografía, relegando siempre a la segunda a mero instrumento técnico. Sirva como ejemplo esta cita en la que el Maestro se refiere a sus dibujos de viaje:

...uno usa los ojos para fijar profundamente en la propia experiencia lo que se ve. Una vez que la impresión ha sido grabada por el lápiz, queda para siempre: anotada, registrada, inscrita. La cámara es una herramienta para ociosos que usan una máquina para que vea por ellos. (Le Corbusier, 1960 citado en Colomina, 2010:82).

Lo que Le Corbusier nos dice es que gracias al dibujo podemos reflexionar y alcanzar un entendimiento de lo visto, mientras que la inmediatez del registro fotográfico no lo permite. El dibujar un espacio existente nos exige una *mirada profunda* de lo que se está representando. Una mirada analítica y atenta a los detalles. En definitiva: una mirada que es muy distinta al registro fotográfico de lo observado.

Por otro lado y enganchando directamente con el diseño de paisaje, *Waterman* y *Wall* (2013) afirman que durante el proceso de diseño la representación del paisaje cumple dos

dos tiempos que se suceden en la acción del proyectista: el *registro* de un estado previo y la *propuesta* de modificación. Más

puramente objetiva en la que se obtiene una imagen estática con el objetivo de comprender el lugar y su contexto, el registro que pretendemos conseguir mediante nuestro ejercicio de relevamiento de espacios exteriores.

Casi desde los orígenes del paisajismo los proyectistas se han dedicado a mostrar sus propuestas en función de las preexistencias, pues para diseñar un paisaje es indispensable conocer y entender el *antes* que justificará (y a veces determinará) el *después*. Las imágenes de *before and after* han sido fundamentales en la historia de esta profesión para indicar cómo cambia el espacio con una intervención. Sin dudas, el caso más conocido y estudiado es el de *Humphrey Repton*, arquitecto y paisajista inglés que a fines del siglo XVIII inventó y puso a punto un método de representación que consistía en mostrar una vista del lugar intervenido, contraponiéndola con la situación existente (ver fig. 01).

En su libro, *El dibujo en el proyecto del paisaje*, Edward Hutchison (2012) nos advierte que, en arquitectura, el proyecto de un edificio puede ser novedoso, pero el de un paisaje recomienda desarrollar una propuesta que acepte lo existente como punto de partida para su gráfica.



Figura 1. Dibujos del libro *Observations on the Theory and Practice of Landscape Gardening*, Humphrey Repton (1803).

Fuente: <http://bit.ly/2idIWqy>.

En el mismo sentido,

d

pregunta retórica, el autor propone el análisis de la *doble acepción* que posee el término *proyectar*:

representarlo (proyección) e imaginar lo que podría llegar a ser (proyección). Esta ambigüedad, o esta circularidad, es constitutiva de la idea misma de proyecto en el pensamiento del paisaje. Pone en relieve las dos dimensiones contenidas en el acto de proyectar: atestiguar, por una parte, y modificar, por otra. (p.168)

La representación de lo existente cumple así dos objetivos, que se pueden explicar con un

juego de palabras: *relevar* y *revelar*. *Relevar* un espacio (hacer un relevamiento) es una primera instancia para *revelar* (en el sentido de *descubrir* algo que está oculto) lo que ese espacio podría llegar a ser.

A estas afinidades, terminológicas y conceptuales, podemos agregar otros interesantes paralelismos lingüísticos. Por ejemplo, los términos *diseño* y *dibujo* refieren a la misma raíz etimológica, e incluso en algunos idiomas actuales (como el italiano o el inglés) se designan con la misma palabra. Por otra parte, según del diccionario de la RAE, la etimología de *proyectar* viene del latín *proiic re*, que significa arrojar. Por eso la primera de las definiciones interpretarse en el sentido de la capacidad de *prefiguración* de un futuro posible. A su vez, *prefigurar* figuras. De la misma forma que *imaginar* (volviendo a la frase de Le Corbusier) es la facultad para generar *imágenes* en la mente.

Todas las anteriores definiciones, etimologías y sinonimias nos hablan de una íntima relación entre el proyecto y la representación. En definitiva, para las disciplinas ligadas al diseño el dibujo es la principal herramienta del pensamiento proyectual, dado que es una ayuda insustituible para la *imaginación* y la *prefiguración* proyecto.

LAS OBRAS ESTUDIADAS

Para llevar a cabo el ejercicio de revelamiento métrico y representación gráfica, seleccionamos espacios exteriores de uso público: los patios de la *Casa de la Cultura de Maldonado*, el jardín en esquina del *Cuartel de Dragones de Artigas* y un sector del patio del *Paseo de San Fernando*. Los tres edificios se encuentran próximos entre sí y gravitan en torno a



la *Plaza de San Fernando*, centro físico y simbólico de la ciudad de Maldonado (ver figura 02).

En definitiva, se trata de tres espacios exteriores que, además de su interés arquitectónico y paisajístico, poseen valor histórico y cultural para la población de Maldonado. Por ello nos interesa especialmente promover en los estudiantes el conocimiento de estos espacios dedicados a la cultura local.

Figura 2. Trama urbana de Maldonado y ubicación de los tres espacios con respecto a la Plaza

de San Fernando.

Fuente: producción propia a partir de foto área de *Google Maps*.

Casa de la Cultura de Maldonado

Ubicado en la esquina de las calles Sarandí y Rafael Pérez del Puerto, se trata de un edificio construido en 1875 que fue sucesivamente utilizado como jefatura de policía, escuela pública, dependencia de aduana y oficinas de la *Intendencia Municipal de Maldonado*. A partir de 1985 fue adoptado por la *Dirección de Cultura* y allí se instaló la *Escuela Municipal de Artes Plásticas*, por lo que en sus instalaciones hoy se realizan exposiciones, charlas y diversas reuniones de

grupos culturales locales (ver:

Casa de la Cultura de Maldonado, s.f.). El edificio incluye dos espacios exteriores de uso público. El primero es un pequeño patio con una fuente en el centro; el segundo, un jardín enmarcado por pérgolas y galerías techadas que se comunican con la calle.



Figura 3. Segundo patio de la Casa de la Cultura de Maldonado. Fuente: fotografías producción propia.



Figura 4. Casa de la Cultura de Maldonado. Sección y Planta expresadas con lápices de colores. Trabajo del estudiante Leonardo Barrios.

Cuartel de Dragones

El segundo ejemplo es una instalación militar que ocupa una manzana completa de la trama urbana de Maldonado. Su construcción se remonta al año 1771 y está históricamente vinculada al general José Artigas (ver: Tонера, 2007). Actualmente sigue funcionando como dependencia del ejército, pero en algunos de sus locales se realizan exposiciones abiertas al público y actividades civiles. El sector del patio que mira hacia la Plaza de San Fernando (ubicado en la esquina de las calles 18 de julio y 25 de mayo) funciona como espacio público de la ciudad de Maldonado. Este espacio está cerrado a ambas calles por altos muros de piedra que reconstruyen las ruinas del antiguo edificio. A su vez, los muros están perforados por huecos que se protegen con rejas de hierro, de manera que limitan el acceso, pero permiten una relación visual con la calle. En definitiva, aunque este espacio no tiene galerías está tratado como un jardín contenido por elementos arquitectónicos en casi todo su perímetro, lo que lo aproxima a la tipología de patio con galerías.

Figura 5. Cuartel de Dragones. Fotos del estudiante Diego Rodríguez.

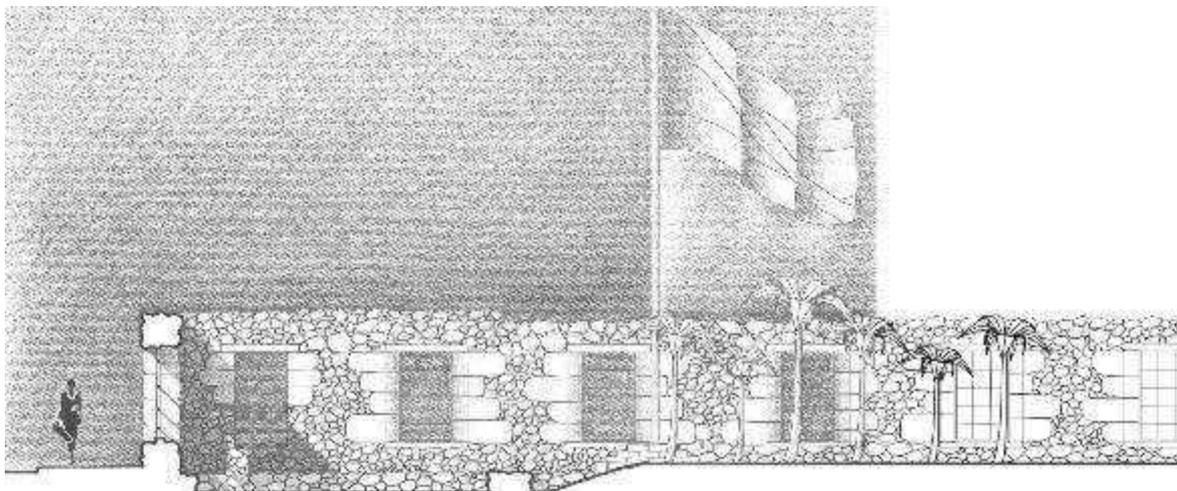


Figura 6. Sección vertical del Cuartel de Dragones. Trabajo en técnicas mixtas. Trabajo del estudiante Diego Rodríguez.

Paseo de San Fernando

Más similar al primer caso que al segundo, este edificio posee un generoso patio con abundante vegetación y está rodeado de dos niveles de galerías. Ubicado frente a la plaza

de San Fernando (en la esquina que forman las calles 25 de Mayo y Sarandí) se trata de una obra mucho más reciente, ya que su construcción data de 1909. Destinada originariamente a cuartel militar, el edificio fue restaurado en 1985 como centro cultural y sede del Municipio de la ciudad de Maldonado.

ya que durante la dictadura cívico-militar (1972-1985) funcionó como centro clandestino de detención y tortura

En definitiva, promover el patrimonio no consiste solamente en destacar los valores positivos, sino que a veces esa defensa se relaciona con lo más oscuro de nuestra historia, pues las heridas que aquella nos deja también configuran nuestra memoria y definen nuestro patrimonio actual.



Figura 7. Estudiantes relevando el Paseo de San Fernando. Curso 2017.

En resumen, los tres casos estudiados pueden definirse como: espacios exteriores con características de patio que son parte de edificios públicos con significación cultural local. En todos ellos el edificio actúa como el marco del vegetal, y la vegetación actúa como complemento de lo edilicio. Por lo general, esta fuerte interrelación entre paisaje y arquitectura se produce en menor medida en una plaza urbana y no se suele producir en un parque. Por todos estos motivos los ejemplos estudiados ofrecen un excelente potencial para ensayar la representación de los espacios exteriores y los vegetales que lo pueblan.

METODOLOGÍA

El curso *Representación Gráfica del Espacio II* (RGE2) se ubica en el segundo semestre del primer año de la Licenciatura de Diseño de Paisaje (LDP). Según el *Plan de Estudios* de la

sus objetivos el Plan establece que nuestra asignatura:

Instruye acerca de las principales herramientas de representación del espacio al servicio del diseño y el proceso del proyecto. La práctica se centra en lo relativo a los medios y técnicas de representación y ejercita al estudiante en el registro de los elementos del paisaje y sus aplicaciones (Plan de Estudios, 2011).

Es decir, desde el propio Plan se define la estrecha relación existente entre la representación y el proyecto. Por ello, los docentes de RGE consideramos que la enseñanza de las herramientas de representación debe estar directamente referida a la enseñanza del proyecto. En esta línea es que se inscribe la propuesta pedagógica desarrollada en el curso.

Objetivos del ejercicio

La metodología que hemos venido implementando en el curso responde a tres objetivos principales.

En insoslayable primer lugar tenemos el *objetivo pedagógico*. El trabajo responde directamente a los contenidos específicos y las didácticas de la asignatura RGE: la enseñanza y el aprendizaje de las técnicas y los códigos de representación gráfica en Sistema Diédrico Ortogonal (SDO). En este sentido el relevamiento de un espacio existente se presenta como una herramienta adecuada para ensayar diferentes técnicas de representación de plantas, fachadas y cortes de un espacio exterior.

En segundo lugar, ponemos al *objetivo proyectual*. Como marcábamos en el apartado anterior, mediante este ejercicio se intenta relacionar la *representación* con el *proyecto* y se espera que los estudiantes logren una mayor comprensión del espacio estudiado para realizar el análisis de una realidad existente.

En tercer lugar, el ejercicio pretende lograr un *objetivo extra-académico*. Al estudiar espacios que tienen un interés cultural, además de su valor paisajístico y arquitectónico, se busca propender a un mayor conocimiento y revalorización del patrimonio local por parte de los estudiantes.

Premisas del ejercicio

Uno de los motivos pragmáticos que está detrás de la elección de estos espacios públicos es que todos permiten un libre acceso (o al menos tienen mínimas limitaciones de horario) ya que, para hacer un relevamiento, por lo general, los espacios deben visitarse en varias oportunidades. Por otro lado, la proximidad con el CURE permite que el equipo docente también pueda concurrir a los sitios junto con los estudiantes.

Etapas de trabajo

El ejercicio abarca, prácticamente, todo el segundo semestre académico de la LDP y se divide en varias fases que tienen diferentes objetivos y que terminan cada una con una entrega de láminas gráficas. El objetivo de todo el trabajo es realizar un relevamiento de geometrales en Sistema Diédrico Ortogonal (SDO). Es decir, se dibujan plantas, cortes y fachadas dibujados a escala, aunque también se realizan algunos croquis perspectivos.

Relevamiento *in situ*

Esta primera etapa de relevamiento se lleva a cabo *in situ* y tiene por objetivos hacer un reconocimiento del edificio y obtener datos para luego representarlo. Para ello los estudiantes realizan relevamientos dimensionales, croquis y registros fotográficos. El relevamiento

dimensional consiste en la toma de medidas de los espacios y elementos estudiados. Para registrar los datos se utiliza básicamente la modalidad de dibujo *croquisado* (dibujo rápido a *mano alzada* o *a pulso*), mientras que el registro fotográfico sirve como apoyo a la toma de dimensiones. Para repartir las tareas de relevamiento los estudiantes forman grupos de 3 o 4 integrantes. Estos grupos deben producir una primera versión gráfica del relevamiento.

Dibujo técnico

A partir de la información dimensional y los croquis obtenidos en la etapa grupal, cada estudiante realiza algunas piezas gráficas en forma individual. El equipo docente define una serie básica de proyecciones geométrales (plantas y cortes) que los estudiantes deben realizar (ver figura 08). Primero los dibujos se realizan con instrumental técnico (trazados en lápiz grafito) y luego mediante dibujo digital (*software* de dibujo asistido, CAD). Al realizar estos dibujos los estudiantes aprenden el manejo de diferentes recursos gráficos (valoración lineal, expresión de texturas, dibujo de vegetales, etc.) a la vez que se les enseña a aplicar la codificación gráfica que es específica del dibujo técnico de geométrales.

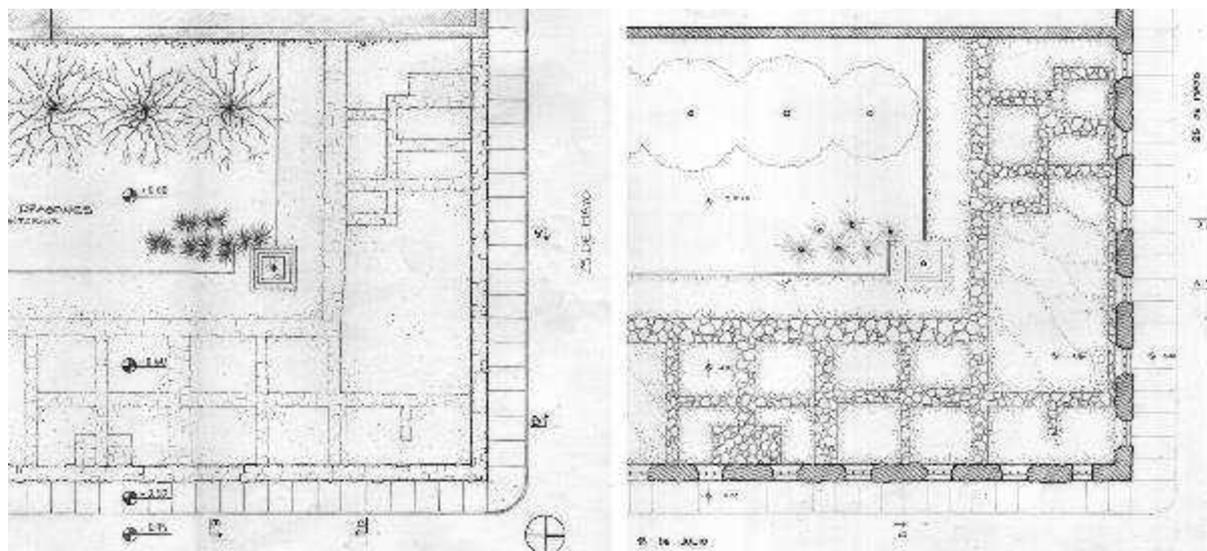


Figura 8. Plantas del Cuartel de Dragones. Trabajo de los estudiantes Emiliana Calavia y Diego Rodríguez.

Trazado de sombras y expresión en grises

Tomando como base los dibujos producidos en la etapa anterior, los estudiantes deben hacer el cambio de escala de un sector del espacio. En estos nuevos dibujos incorporan el trazado de sombras y ensayan la expresión en claroscuro mediante lápiz grafito. Los gráficos ganan interés y expresividad al incluir detalles de la materialidad de la arquitectura y texturas figurativas en los vegetales (ver figura 06).

Expresión a color

En esta etapa se ensaya la expresión a color a partir de las mismas piezas realizadas en la etapa anterior (ver figuras 09 y 10). Se alienta a los estudiantes a que incorporen *técnicas mixtas*, por ejemplo: tomando como base piezas de dibujo lineal (realizadas mediante CAD)

para luego expresarlas a color mediante técnicas tradicionales (acuarelas, lápices de colores, etc.).



Figura 9. Cuartel de Dragones. Plantas con expresión a color (acuarela y lápices de colores). Trabajos de los estudiantes: Emiliana Calavia y Diego Rodríguez.



Figura 10. Planta del Cuartel de Dragones. Expresión en técnicas mixtas. Trabajo de la estudiante Paula Beltrán.

Presentación final

Finalmente, los gráficos producidos en diferentes técnicas y estilos gráficos se integran en una única lámina, diseñada para comunicar el espacio relevado. Esta lámina funciona como entrega final del curso. Para llevar a cabo este trabajo los docentes enseñamos algunas técnicas de

composición de formato e incorporamos el uso de otras herramientas gráficas digitales (*CorelDraw* o un *software* digital similar).

CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

A modo de resumen, podemos concluir que este trabajo presenta para nosotros múltiples aspectos positivos que conviene exponer.

En primer lugar, el ejercicio resulta lo suficientemente estimulante para incitar el aprendizaje de los estudiantes y lo suficientemente efectivo para aplicar diferentes recursos de enseñanza por parte de los docentes. Esto es así porque el relevamiento de un espacio existente nos *obliga* (en el buen sentido de la palabra) a observar con atención, a analizar y a tratar de entender el espacio que se representa.

En segundo lugar, esta actividad implica establecer una relación y generar un *compromiso social* con la comunidad en donde se dicta la Licenciatura. Consideramos que resulta positivo el involucramiento de los estudiantes en ese sentido. En tanto que la representación de un espacio existente, además de permitir el aprendizaje de las herramientas gráficas, se constituye en una manera de re-significar el valor cultural de los ejemplos estudiados. En definitiva, se trata de un patrimonio cultural que es propio, pero que muchas veces es escasamente valorado o permanece totalmente desconocido. Lo que aproxima a esta actividad a una experiencia de extensión universitaria.

En tercer lugar, es un hecho comprobado que la mayoría de los estudiantes que cursan la LDP residen en el departamento de Maldonado. El estudiar espacios culturales vinculados al medio local genera, en los estudiantes, mayor pertenencia con el objeto de estudio y propende a un mayor conocimiento del lugar en donde la licenciatura se dicta.

En cuarto lugar, el ofrecer herramientas gráficas para estudiar los espacios se vincula a la enseñanza con la práctica proyectual que se desarrolla en los talleres de proyecto. Hay que considerar que durante el segundo semestre nuestro curso se dicta simultáneamente con la asignatura de taller de proyecto, por lo tanto, en paralelo a esta ejercitación los estudiantes están desarrollando ejercicios proyectuales en los que podrían aplicar los conocimientos aprendidos en nuestra asignatura.

A lo largo de los años que hemos venido realizando este ejercicio, las principales dificultades detectadas por el equipo docente radican en la fidelidad con la realidad estudiada, planteada como una característica definitoria. Esto conlleva un trabajo exhaustivo de toma de datos y sucesivos ajustes de las representaciones por parte de los estudiantes. Es claro que el hecho de estudiar un *referente real* constituye un verdadero desafío para los estudiantes.

Por último, es un objetivo, aún pendiente, del equipo docente el poder dar una adecuada difusión pública al trabajo realizado. En ese sentido en diciembre de 2014 se realizó en la Facultad de Arquitectura de Montevideo una exposición de algunos de los trabajos producidos por los estudiantes de RGE2 durante el relevamiento del *Cuartel de Dragones*. En este momento el trabajo en el Paseo de San Fernando está en plena evolución. Una vez finalizado estamos estudiando la posibilidad de exponer algunos trabajos en el Paseo de San Fernando.

BIBLIOGRAFÍA

Besse, J. (2008). *Las cinco puertas del paisaje*. En: *Paisaje y pensamiento* (145-172). Madrid: Abada.

Casa de la Cultura de Maldonado. (2017). Recuperado de: <http://bit.ly/2wynNwj>

Casa de la Cultura de Maldonado. (s.f.). Recuperado de: <http://bit.ly/2zZaaYK>

Colocan arca de la Memoria en Paseo an Fernando (2015). Recuperado de: <http://bit.ly/2ydLPS3>

Colomina, B. (2010). *Privacidad y publicidad: La arquitectura moderna como medio de comunicación de masas*. Murcia: Coamu-Cendeac.

De Lapuerta, J. M. (1997). *El croquis, proyecto y arquitectura*. Madrid: Celeste ediciones.

Folga, A., Espinosa, C. (2016) *La representación gráfica del proyecto de Paisaje*. Investigación inédita.

Folga, A., Gómez, L. (2016). *La Trazabilidad del patrimonio arquitectónico del Estado*. XX Congreso de la Sociedad Iberoamericana de Gráfica Digital, 595-600.

Folga, A. (2017). *Imágenes Alteradas: un ejercicio de interpretación gráfica sobre el sitio de proyecto*. Ponencia presentada al congreso SIGRADI XXI.

Hutchinson, E. (2012). *El dibujo en el proyecto del paisaje*. Barcelona: Gustavo Gili.

Plan de Estudios, LDP (2011). Recuperado de: <http://www.fadu.edu.uy/ldp/informacion-general/plan-estudios/>

Tonera, R. (2007). *Cuartel de Dragones de Maldonado*. Recuperado de: <http://bit.ly/2ieGCOQ>

Velázquez, R., Perdomo, A. (1992). *La Enseñanza en los Talleres de Anteproyecto, Método didáctico y evaluación de resultados en una enseñanza masificada*.

Waterman, T., Wall, E. (2013, agosto). *Un diálogo con el paisaje: proyecto, representación y proceso*. *Urban*, 5, 37-48.



Espacio, tiempo y necesidades cotidianas Herramientas de análisis y una mirada a la región Este de Uruguay

*Space, Time and everyday needs
Analysis tools and a look to the Easter region of Uruguay*

Nicolás Frank Gabin¹

El artículo presenta avances de investigación referidos a la movilidad cotidiana de la población de la Región Este de Uruguay, que forman parte de la Tesis de Maestría (en curso). El objetivo principal del texto consiste en exponer las técnicas de análisis espacial desarrolladas por el autor en sucesivos trabajos, las innovaciones introducidas en la etapa actual, y los resultados primarios de su aplicación para la Región. A partir de información secundaria como la localización de servicios, vías de tránsito, y cursos de agua, se construyen áreas de influencia de los centros de servicios según seis niveles de necesidades. Esto permite identificar el área funcionalmente articulada -cubierta por servicios-, y la interrelación entre las distintas zonas. Se comienza por contextualizar las herramientas en los antecedentes teóricos y metodológicos, para luego desarrollar en profundidad los aspectos técnicos y su aplicación. Finalmente se presentan brevemente caminos de análisis que posibilitan los resultados.

Palabras clave: Geografía humana; SIG libre; Población rural; GRASS Gis

The article presents research advances related to the daily mobility of the population of the Eastern Region of Uruguay, which are part of the author's Master's Thesis (ongoing). The main objective of the text is to expose the spatial analysis techniques developed by the author in successive works, the innovations introduced in the current stage, and the primary results of their application for the Region. From secondary information such as the location of services, transit routes, and water courses, areas of

¹ Centro Universitario Regional Este - CURE, Universidad de la República, Uruguay.
Estudiante de la Maestría en Educación y Extensión Rural. Facultad de Veterinaria UdelaR, Uruguay.
Dirección de Tesis: María Inés Moraes; Raquel Alvarado (co-directora).
nicolas.frank@cure.edu.uy

influence of the service centers are built according to six levels of needs. This allows to identify the functionally articulated area -covered by services-, and the interrelation between the different zones. It begins by contextualizing the tools in the theoretical and methodological background, to then develop in depth the technical aspects and their application. Finally, analysis paths that the results enable are briefly presented.critically.

Keywords: Human Geography; Open Source GIS; Rural Population; GRASS Gis

INTRODUCCIÓN

La propuesta de reflexionar sobre la *dinámica sociodemográfica* de una región como la comprendida por los departamentos del Este de Uruguay (Maldonado, Lavalleja, Rocha, Treinta y Tres y Cerro Largo) invita a colocar miradas y preguntas que transgredan los límites departamentales y municipales, y recuperen el movimiento real de necesidades y posibilidades de sus habitantes. En particular, la preocupación sobre el análisis de *la movilidad cotidiana por trabajo, estudios y acceso a servicios* incluida en la convocatoria del Coloquio requiere la consideración de las múltiples escalas en las que estas necesidades se manifiestan, en un conjunto articulado y diverso de territorios que van desde los espacios rurales hasta las áreas metropolitanas. El objetivo de este artículo es presentar en profundidad herramientas utilizadas para dar cuenta de estas dinámicas, así como *resultados preliminares* de su aplicación en los departamentos de la región Este.

Se presenta una técnica que parte del trabajo realizado en la Tesis de Grado en *Necesidades y posibilidades de la población rural. Una aproximación al conocimiento de su espacialidad* que recupera un conjunto de herramientas de análisis espacial que recuperan técnicas utilizadas para el estudio del 'Uruguay Rural' por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, 1963), la Oficina Nacional de Acción Comunitaria y Regional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (ACOR, 1990), el Instituto de Teoría y Urbanismo de Fac. de Arquitectura y el Programa de Construcción de la Demanda de MEVIR (Arq. Alejandro Plada, com. pers.) entre otros. En diálogo con estos antecedentes se realizó una adaptación a las condiciones actuales del Uruguay y de las Tecnologías de Información Geográfica, realizando una reconceptualización en dos planos: técnico y teórico. En el primero, se adaptaron técnicas asociadas a la Teoría de la Localización de Instalaciones (facility location) y a la Geografía del Tiempo de Hägerstrand (Bosque & Moreno, 2011) mediante el uso de Sistemas de Información Geográfica, para dar cuenta de las relaciones espaciales identificadas por los antecedentes mencionados. En el plano teórico, se recurrió a la conceptualización realizada por David Harvey (2006) sobre la *espacio-temporalidad absoluta, relativa y relacional* de los asuntos humanos.

una técnica que permite saber, para cada punto de un territorio en particular sometido al análisis, su relación espacio-temporal con los servicios que dan satisfacción a las necesidades básicas de la población (...) de manera preliminar en base a información secundaria *gar* cómo se da la articulación de los distintos niveles de servicios que van desde la escuela (urbana o rural) a la capital departamental, pudiendo reconstruir itinerarios potenciales en función de los distintos tipos de necesidad a satisfacer (saber qué lugares resulta esperable que se frecuentan desde donde y en qué tiempos). Por otro lado, permite también diferenciar un *área funcionalmente articulada* (Frank, 2012, 2015) -desde donde es posible acceder a los servicios presentes en los distintos centros mediante unas distancias-tiempo adecuadas a cada nivel de necesidad-, de un *área funcionalmente no-articulada*, la que -según estos criterios- no sería lugar apto para la *reproducción social*. En el mencionado trabajo la técnica fue aplicada en el departamento de Cerro Largo y validada mediante distintos métodos utilizando un volumen importante de información empírica.

El trabajo en la organización espacial del complejo agroindustrial arrocero de la Laguna Merín Uruguay correspondiente a la Tesis de Maestría en Educación y Extensión Rural (Facultad de Veterinaria,

UdelaR). Allí, se pusieron en práctica para el análisis de los cinco departamentos mencionados en el comienzo, buscando identificar dinámicas de movilidad cotidiana a distintas escalas que
Herramientas para el análisis de la acción colectiva de los trabajadores asalariados

En el comienzo del artículo se expondrán las innovaciones introducidas en las técnicas de análisis. Primero se hará una breve mención al plano *teórico*, para luego desarrollar las innovaciones que se están implementando actualmente en el plano *técnico* -automatizando los procesos en base a software libre-. Esto constituye el primer apartado (punto 2), en que se explican en detalle los procedimientos aplicados con el objetivo que puedan ser apropiados y/o discutidos por otros investigadores. Luego, se presentarán los *resultados preliminares* del análisis espacial de la región, haciendo énfasis en dos aspectos. En primer lugar, la identificación provisoria del *área funcionalmente articulada* de la Región Este, lo que implica al mismo tiempo una cartografía de las importantes zonas desprovistas de todo servicio presentes en este territorio. Luego, se presentará también la articulación de las áreas de servicios a distintas escalas y niveles de complejidad, conformando mosaicos jerárquicamente articulados y espacialmente encajados que definen las áreas de influencia de los principales centros poblados respecto de los centros de menor complejidad y sus áreas de influencia rural correspondientes. Esto permite un análisis y *discusión* de sus configuraciones espaciales, que en muchos casos no respetan las jurisdicciones municipales ni departamentales.

SOBRE LAS TÉCNICAS DE ANÁLISIS ESPACIAL UTILIZADAS

Se mejoró y aplicó una técnica desarrollada en el marco de la Tesis de Grado en *Necesidades y posibilidades de la población rural. Una aproximación al conocimiento de su espacialidad* (2012). Como se adelantara en la introducción, se trata de un conjunto de herramientas de análisis espacial que recuperan técnicas que comenzaron a utilizarse en la década del 60 del siglo XX para el estudio del 'Uruguay Rural' por parte de distintas instituciones y equipos de investigación (CLAEH, ACOR, entre otros). Estos antecedentes se basaban en los aportes de la *economía espacial francesa* de mediados del siglo XX (proponien
ordenado inducido por un ordenamiento consciente del medio de -89)

En diálogo con estos antecedentes se realizó una adaptación a las condiciones actuales del Uruguay y de las Tecnologías de Información Geográfica, realizando una reconceptualización en dos planos: *técnico* y *teórico*.

RECONCEPTUALIZACIÓN TEÓRICA.

En el plano *teórico*, resultaron útiles los aportes de Harvey (2006) sobre la espacio-temporalidad *absoluta, relativa y relacional* de los asuntos humanos, analizados en analogía con la teoría del valor de Karl Marx. Este enfoque permite analizar los diferentes marcos espacio-temporales implícitos en la acción humana en la sociedad capitalista, así como su interrelación. Así el autor conceptualiza mediante estos tres marcos relaciones espacio-temporales de diferente naturaleza que establecen los seres humanos: las relaciones de geometría fija, euclidiana, que explican la espacio-temporalidad *absoluta* de la fábrica, las mercancías, etc., asociadas al *valor de uso* y que podemos representar en términos de puntos líneas y polígonos. La espacio-temporalidad *relativa* *mundo de movimiento*

circulación de mercancías y realización del *valor de cambio*, que generan una geometría variable de acuerdo a los medios de transporte, velocidades y costos, no representables en el plano bidimensional -pero sí mediante la tecnología del SIG-. Y esto sin perder de vista la *tensión dialéctica* *relacional* lidad de la geografía histórica del proceso de trabajo, producción y realización de la mercadería, y la acumulación de capital en el espacio-

Actuando el marco *relacional* como articulador del marco *relativo* y *absoluto*, es posible un análisis que tome en cuenta las relaciones espacio-temporales establecidas entre las personas y los servicios e infraestructuras producidos y fijados al suelo -analizados por los antecedentes vinculados a la *economía espacial francesa*-, y al mismo tiempo trascender los supuestos teóricos de su optimismo planificador, considerando así las distintas escalas involucradas en los acontecimientos locales y regionales a partir del análisis del movimiento del capital a escala global. En el trabajo de Frank (2015) puede verse un ejemplo de las posibilidades que permite la aplicación de este marco conceptual para el análisis de grupos sociales concretos, como es '*La dimensión espacio temporal de las estrategias colectivas de los trabajadores rurales asalariados y familiares*'.

AJUSTE Y APLICACIÓN DE LA TÉCNICA.

En el plano *técnico*, para dar cuenta de las *relaciones espaciales* identificadas por los antecedentes teóricos anteriormente mencionados, se recurrió a una exploración y apropiación de las *posibilidades* abiertas por la tecnología de la información geográfica disponible en la actualidad. A continuación se detalla el procedimiento para la construcción de las herramientas de análisis, en base a los criterios definidos y validados en 2012 y su ajuste y mejora actualmente en curso en el marco de la Tesis de Maestría.

Primero se clasifican los centros de servicio según el tipo de *necesidades humanas* que permiten satisfacer, obteniendo seis clases nominadas de la A a la F de acuerdo a la complejidad de los servicios presentes en cada lugar. Se tomaron en consideración para la clasificación ocho tipos de servicios: Enseñanza; Salud; Cultural y esparcimiento; Industria y artesanía; Bancarios; Autoridad y administración; Personal y profesional. (CLAEH, 1963; ACOR, 1990; MEVIR, sd.; Frank, 2012, 2015).

Estas clases traen consigo una temporalidad asociada: El nivel F, el más simple, es el lugar requiere ser frecuentado en forma diaria, siendo la escuela primaria su servicio principal; El nivel A en cambio, los servicios allí presentes permiten un acceso más esporádico, siendo necesarios en forma semanal, mensual, etc. Por su parte, un centro de una determinada clase cumple su rol a ese nivel, pero también cumple el rol de todos los niveles inferiores. Tómese como ejemplo que, en la ciudad capital, nivel A, también hay escuelas primarias que se frecuentan diariamente en el nivel F.

Para aplicar la técnica en la presente investigación se partió de la clasificación realizada entre 2011 y 2013 por MEVIR (sd.) para todas las localidades de Uruguay reconocidas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Se obtuvo de MEVIR² la base de datos correspondiente a la Región Este (154 centros poblados) la cual se georreferenció mediante el software *QGIS* y se *complementó* con una base de datos de escuelas rurales y de servicios de salud obtenida de la *geodatabase* del Ministerio de Desarrollo Social. Se construyó así una base de datos espacial

² Se agradece a MEVIR por ceder la información especialmente para el desarrollo de la investigación de la Tesis de Maestría.

compuesta por 486 centros de servicio para los cinco departamentos que componen la región Este³.

Partiendo del nivel más exigente en términos espacio-temporales se elaboró el área de influencia de todas las localidades en el nivel F a partir de la *isocrona* de media hora (Frank, 2012, 2015), construyendo para cada centro de servicios un *área en el nivel F* para la cual se espera que la población que allí reside acuda a ese centro por ese tipo de necesidad.

Esta tarea -que en 2012 se realizó en forma manual para Cerro Largo- se realizó en esta investigación de forma automatizada mediante el software *GRASS Gis* utilizando un modelo de datos *ráster* de resolución espacial 10m. Para ello se creó una *capa de costos diferenciales* (Bosque & Moreno, 2011) mediante la herramienta *r.mapcalc*⁴ asignando velocidades a distintos tipos de vías de tránsito,⁵ al desplazamiento *offroad* y al cruce de cuerpos de agua que no ofician de barrera.⁶

Luego, en torno a cada centro de servicios se construyó mediante la herramienta *r.cost* la *superficie de coste acumulado* (ídem.) que indica para cada píxel el tiempo en minutos transcurrido desde el punto de origen, limitando el valor máximo a 30 minutos. Finalmente, para identificar las áreas de influencia de cada centro en el nivel F se tomó otro de los resultados de *r.cost* denominado 'basins', que adjudica un único valor a todos los píxeles cuyo trayecto más corto en distancia-tiempo corresponda a un mismo centro.

El Gráfico 1 es una captura de pantalla del software *QGis* donde se observa la *superficie de coste acumulado* creada mediante *r.cost* y representada en tonos de gris con sus respectivos puntos de partida. En la zona norte del área representada se observan en rojo el perímetro de los polígonos construidos manualmente por Frank (2012, 2015), apreciándose una coincidencia aceptable considerando que se utilizó en 2012 un dato de red de caminería anterior (menos actualizado, con una red más densa), y que existe variación en la localización de algunos centros de servicios (escuelas rurales).

En el Gráfico 2 se representan los polígonos resultantes del proceso de vectorización (mediante *r.to.vect.area*) de las áreas construidas con *r.cost*. Éstas corresponden con el *área de influencia en el nivel F* de todos los centros de servicio, y se representan como polígonos de

³ En el transcurso de la investigación se pudo comprobar que la base de datos de escuelas -que coincide con la base oficial hoy disponible en la web de la Administración Nacional de Educación Pública. Ver: <https://sig.anep.edu.uy/siganep> [Consultada 1 de Diciembre de 2018]- no es completa, actualizada ni en todos los casos correctamente georreferenciada. Varios de estos errores fueron subsanados para elaborar los resultados finales de la investigación que podrán encontrarse en la monografía final de la *El trabajo en la organización espacial del complejo agroindustrial arrocero de la Laguna Merín Uruguay. Una aproximación al análisis de la acción colectiva de los trabajadores asalariados*. Realizada esta advertencia, se asume que los errores de la base de escuelas no invalida la *discusión de los resultados preliminares* que se presenta en este artículo. No obstante, en los gráficos y el mapa pueden advertirse algunas de las ausencias y errores señalados.

⁴ Las herramientas de *GRASS Gis* suelen referirse mediante el nombre del módulo, lo que facilita su consulta en el Manual On-Line disponible en: https://grass.osgeo.org/grass72/manuals/**nombre_del_módulo**, o en la bibliografía especializada (ver Neteler y Mitasova, 2004). En este artículo cada vez que se menciona una herramienta de esta manera se refiere al software *GRASS Gis*.

⁵ Red y categorización oficial elaborada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, a las que se le asignaron velocidades.

⁶ Los desplazamientos fuera de la red de caminos -comúnmente referidos en la bibliografía técnica como *offroad*- son fundamentales en la movilidad de la población rural a la escala de análisis necesaria para comprender las necesidades y posibilidades asociadas a la vida cotidiana. Para ello resulta importante considerar los cursos de agua, como barrera o como enlentecedores del desplazamiento, en vez de tomar el desplazamiento *offroad* como un espacio homogéneo. Esto fundamenta la necesidad de utilizar herramientas pertenecientes al *modelo ráster* de información geográfica, y no recurrir a opciones dentro del *modelo vectorial* como la extensión de *GRASS v.isochrone* que permite definir un único valor de velocidad *offroad*.

borde verde y centro con relleno de trama de puntos. En la misma imagen se aprecian los centros de servicios analizados, las localidades INE con sus nombres y las vías de transporte y cuerpos de agua utilizados en la construcción de la superficie de coste diferencial. Por su relación con el problema de investigación para el cual fueron generados, se representan mediante polígonos de borde amarillo con relleno de líneas las áreas cultivadas con arroz en el verano de 2011, de acuerdo al dato elaborado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente mediante el método Land Cover Classification System.

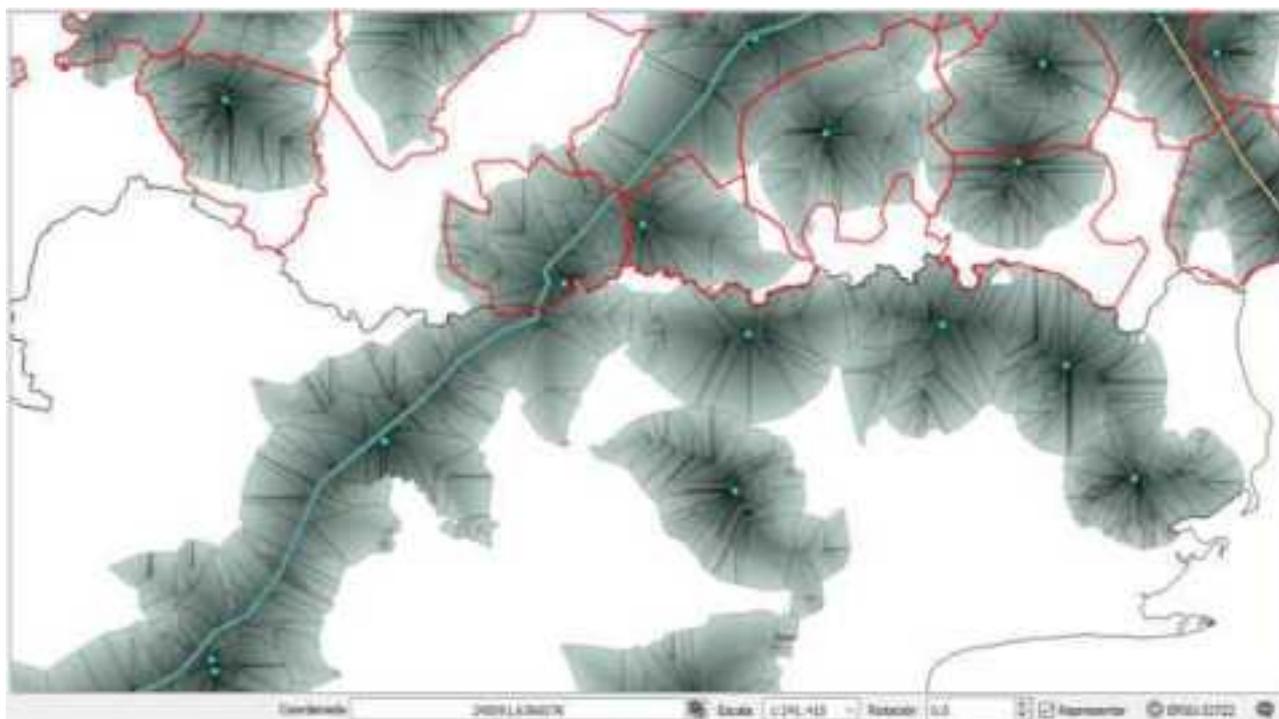


Gráfico 1: Captura de pantalla del resultado del proceso π . cost. Elaboración propia.



Gráfico 2: Captura de pantalla del resultado de $r.cost$ (producto 'nearest') vectorizado. Elaboración propia.

Para construir las áreas de influencia en los otros niveles (A a E) se procedió mediante la agrupación de las áreas correspondientes a los centros de un nivel en torno a la localidad de nivel superior más próxima en distancia-tiempo (Frank, 2012, 2015). En la Figura 3 se observa como ejemplo la construcción de las áreas a nivel E. Para ello se tomaron las áreas de los centros de nivel F y se asignaron a los centros de nivel E o superior más próximos (representadas con círculos de color verde claro). Luego se filtraron y excluyeron todas las asociaciones que superaran la distancia-tiempo de una hora de centro a centro, dado que se considera que más allá de ese umbral no es razonable que la población pueda acceder con la frecuencia necesaria a los servicios del tipo E, principalmente servicios de salud del primer nivel de atención (Frank, 2012, 2015).

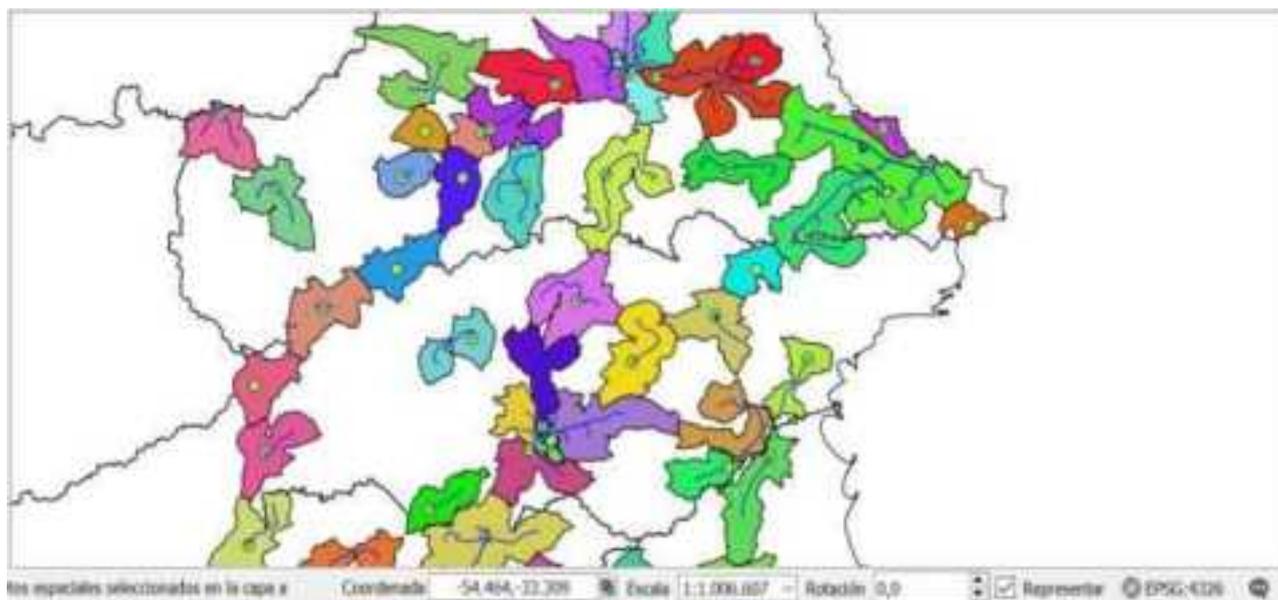


Gráfico 3: Captura de pantalla de la creación de áreas nivel E mediante *v.net.distance*. Elaboración propia.

En esta investigación se realizó la asignación mediante un modelo de datos *vectorial* y *análisis de redes*, dado que no se consideró relevante la movilidad *offroad* para la evaluación de la distancia-tiempo de centro a centro. Se creó una red vectorial en base a la información oficial de vías de tránsito anteriormente mencionada, y se conectaron a la red los puntos de los centros de servicios mediante segmentos utilizando la herramienta *v.net*. Se le asignó a esos segmentos la misma velocidad que a la movilidad *offroad* utilizada anteriormente (10 km/h), de modo que ambos modelos se comporten de manera equivalente. Para la conexión de puntos se estableció un umbral de 5km, descartando así 4 centros. Habiendo construido la base, y ajustado su topología para poder realizar los cálculos, se asignó cada centro de un nivel al centro más cercano de nivel superior mediante *v.net.distance*. En la Figura 3 se aprecian en azul los segmentos generados por la herramienta que corresponden al trayecto entre ambos centros mediante la red.

Procediendo por cada nivel hacia los centros de niveles superiores, se construyeron con el mismo procedimiento las seis áreas de influencia a los distintos niveles. Del nivel D al A no se estableció un umbral de distancia-tiempo, asumiendo que no existe impedimento para acceder al centro de servicios de niveles superiores dada la menor periodicidad con que se requiere el desplazamiento y la importancia de la necesidad que la motiva.

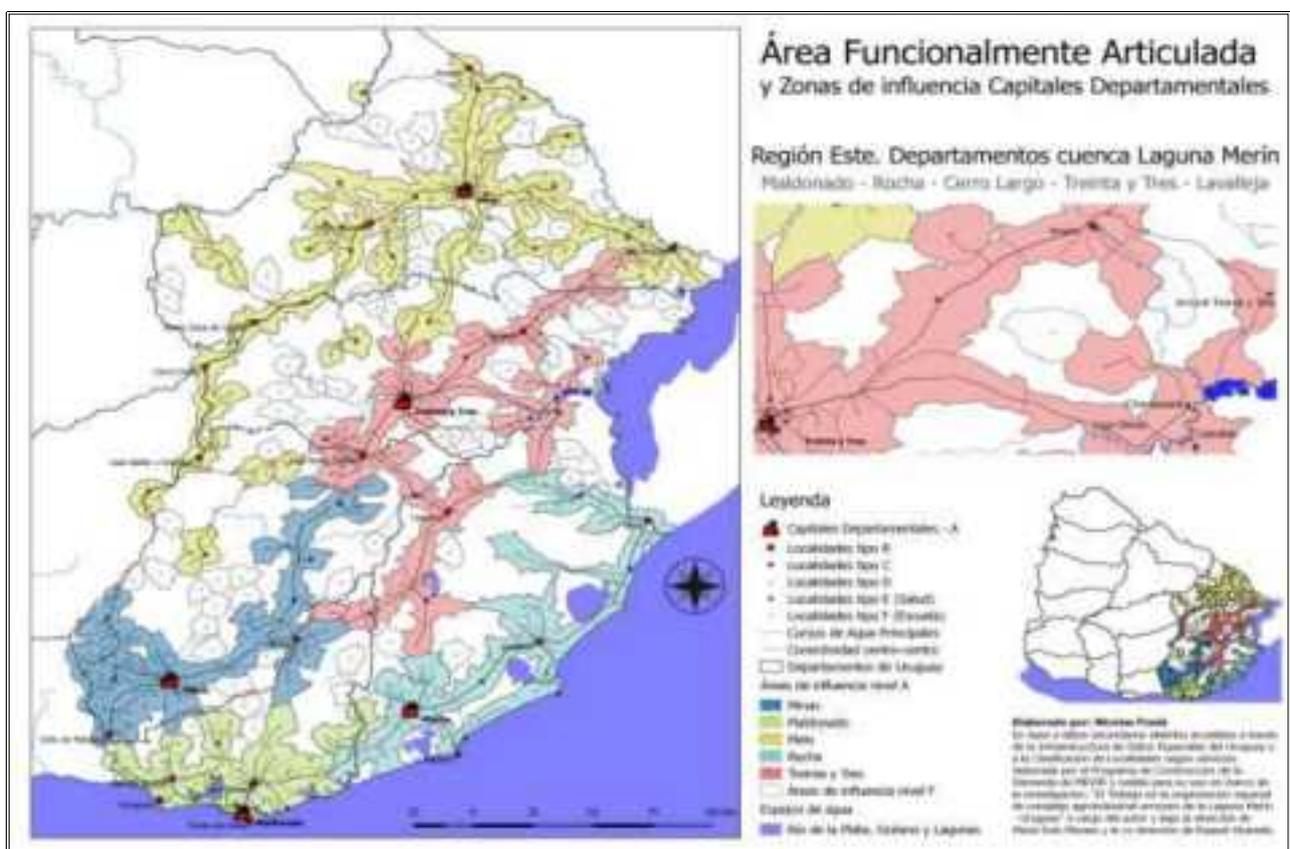
Este procedimiento asegura que el área de influencia de una localidad en su nivel de servicios correspondiente permita a todas las personas que habitan dentro de la misma a acceder a los servicios de los niveles iguales o inferiores a los de su cabecera a una distancia-tiempo adecuada para cada uno. El área final en el nivel A incluye por tanto todas las áreas de menor complejidad y mayor demanda espacio-temporal y constituye el *área funcionalmente articulada* mencionada párrafos atrás. Su composición y posibilidades para la discusión se analizan en los apartados siguientes.

RESULTADOS

Como resultado de la adaptación y aplicación de la técnica se obtuvieron en esta etapa de la investigación siete productos interrelacionados. En primer lugar, una base de datos

espacial compuesta por los 486 puntos correspondientes a cada centro de servicios y su respectiva clasificación en seis niveles. Luego, se obtuvieron los polígonos correspondientes para cada nivel. En el A son cinco objetos y en el otro extremo tenemos los 486 polígonos del nivel F.

En el Mapa 1 se observa mediante colores las áreas en el nivel A, correspondiente a los únicos centros en ese nivel, las cinco capitales departamentales. Se representan también los centros en el nivel F, con la misma simbología que en la Figura 2. Como puede apreciarse, varias de estas áreas F no forman parte de ningún área en nivel A, por no cumplir con los criterios de conectividad requeridos. Por lo tanto, *solamente el área coloreada conforma el área funcionalmente articulada*.



Mapa 1: Área funcionalmente articulada, áreas nivel A y áreas nivel F. Elaboración propia.

Como puede apreciarse, el *área funcionalmente articulada* corresponde a menos de la mitad de la superficie total de los cinco departamentos estudiados. Por lo que es extensa el área donde según los criterios empleados no sería posible la *reproducción social* de la población (rural) en los medios y condiciones actuales de la realidad uruguaya (Frank, 2012, 2015).

Por su parte, el uso combinado de los distintos niveles de servicios, permiten identificar para cada punto del mapa cuales son los centros de servicios más accesibles a la población para cada nivel de servicios. Como a cada nivel corresponde una temporalidad en particular, es posible identificar así con qué frecuencia y en qué lugares es esperable que interactúen las

personas de distintas áreas de acuerdo a las necesidades y posibilidades de la *vida cotidiana* (Bertaux, 1983).

DISCUSIÓN PRELIMINAR

En primer lugar, cabe referirse al área funcionalmente articulada. Ya se mencionó su significado y extensión, por lo que cabe reflexionar sobre sus consecuencias concretas en la región Este, en lo referido a lo que implica su presencia-ausencia en los distintos territorios, análisis que en 2012 se denominaba *dinámica externa*. En ese trabajo, analizando caso a caso se prácticamente todas las situaciones de zonas cubiertas por algún servicio y/o de pequeños predios, pero fuera del área funcionalmente articulada, así como todas las áreas de grandes extensiones cubiertas o no cubiertas (...), son situaciones problemáticas del punto de vista de las condiciones de vida y los procesos de diferenciación social que merecen atención particular. En este arte, se sugería que resultaba estratégica la posibilidad de articular el *ejercicio teórico* de construcción de las áreas -posible en base a información secundaria y que arroja resultados para toda la superficie estudiada- con el trabajo de campo, siendo la primera una vía para orientar la segunda.

En el contexto de investigación actual se aplicó la técnica sobre áreas 'conocidas' (zona arrocerera de Laguna Merín y todo Cerro Largo) y otras zonas menos conocidas por el investigador. En las primeras, la herramienta aporta a identificar las zonas en que se produce arroz situadas fuera de los espacios donde es posible la reproducción social del trabajador y su familia (ej. Gráfico 2), permitiendo discutir las consecuencias que esto tiene para las actividades extralaborales como la organización sindical de quienes allí trabajan. Para las zonas menos conocidas, queda planteado como desafío el análisis de la situación de las extensas zonas comprendidas entre los principales ejes viales de la región, en particular entre las rutas 7 y 8 en Lavalleja y Treinta y Tres, así como entre la 8 y la 15 en la frontera de éstos con Rocha y Maldonado.

En cuanto a la dinámica interna, en el Mapa 1 se puede apreciar cómo las relaciones de articulación entre zonas no respetan los límites departamentales.⁷ En Frank (2012) se discutía el caso de Plácido Rosas (Dragón) en la frontera de Cerro Largo y Treinta y Tres por Ruta 18. Allí se advertía de la compleja situación jurisdiccional de la localidad por encontrarse más vinculada a Río Branco (sin pertenecer al Municipio) que a Melo, de quien dependía, ocasionando diversos inconvenientes a la población detectados en el trabajo de campo. Por su parte se advertía de su importante vínculo con Treinta y Tres, con problemas jurisdiccionales adicionales, pero no registrado en el *modelo* por estar fuera del área de estudio, a modo de 'efecto borde'.⁸ En el análisis actual fue posible evidenciar su relación con Treinta y Tres, debido al encadenamiento de relaciones intercentros, producto de analizar el centro de orden superior más cercano nivel a nivel, sin respetar los límites departamentales.

Nuevamente, el uso de la herramienta permite en este contexto de investigación orientar el análisis de las relaciones que la población del complejo arrocerero establece con distintos centros en diversas espacialidades y temporalidades. En este caso enriqueciendo la identificación de espacios de convivencia para la población de distintas zonas que resultan

⁷ Ejemplos son Aiguá en Maldonado, José Pedro Varela en Lavalleja, Lascano y Cebollatí en Rocha, entre otros.

⁸ En los resultados aquí presentados debe utilizarse ese concepto de 'efecto borde' para relativizar el alcance del área de influencia de Melo por la Ruta 7, pudiendo estar influyendo otras localidades fuera del área de estudio. También al Sur sobre el Solís Grande.

propicios para la interacción social. Queda planteado para futuros trabajos -y/o para el lector interesado- la discusión de las relaciones espaciales identificadas para otras zonas de la región Este.

BIBLIOGRAFÍA

Acor (1990) *Rivera. Algunas características de centros poblados del departamento Año 1990. Informe preliminar*. Montevideo: Oficina Nacional de Acción Comunitaria y Regional - MTSS.

Benko, G. (1999) *La ciencia regional*. Bahía Blanca, Argentina: Universidad del Sur.

Bertaux, D. (1983) Sociología de la vida cotidiana y de relatos de la vida. *Revista Suiza de Sociología*. 9(1). (Traducción: Blanca Gabín).

Bosque Sendra J. & Moreno Jiménez A. (Coords.) (2011) *Sistemas de Información Geográfica y Localización Óptima de Instalaciones y Equipamientos*. 2º Edición. Madrid: Ra-Ma.

CLAEH (1963) *Situación económica y social del Uruguay Rural*. Montevideo: Ministerio de Ganadería y Agricultura.

Frank, N. (2012) *Necesidades y posibilidades de la población rural. Una aproximación al conocimiento de su espacialidad*. Tesis para obtener el título de Lic. en Geografía. Facultad de Ciencias. UdelaR.

Frank, N. (2015) La dimensión espacio temporal de las estrategias colectivas de los trabajadores rurales asalariados y familiares. *Revista de Estudios Cooperativos*. 19(1), 53-68.

Harvey, D. (2006) *The Limits to Capital*. London & Brookling: Verso.

MEVIR (s.d.) Clasificación de centros según Índice de Jerarquización Funcional IJF . Programa Construcción de la Demanda. Inédito.

NETELER, M. & MITASOVA, H. (2004) *Open Source GIS: A GRASS GIS approach*. Second edition. Springer.



Migración y espacio social en Maldonado

Migration and Social Space in Maldonado

Ana Lafourcade¹

Las experiencias migratorias se expresan de manera diferencial en el espacio social y territorial, marcados por características estructurales de la población migrante, así como a aspectos vinculados a la disputa por el capital económico, social, cultural y simbólico. En este artículo, se presenta un análisis exploratorio multivariado denominado Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM) que identifica factores relevantes y construye tipologías de interacción entre las variables seleccionadas a partir de los datos del Censo del año 2011 (INE:2011). El análisis se complementa con la clasificación de las personas migrantes a través del método de Clasificaci

análisis acercarse a posibles tipologías de migrantes.

Palabras clave: Migración; Espacio social; Análisis de correspondencias múltiples; Tipologías

The migratory experiences are expressed differentially in the social and territorial space, marked by structural characteristics of the migrant population as well as aspects linked to the dispute for economic, social, cultural and symbolic capital. In this article, we present a multivariate exploratory analysis called Multiple Correspondence Analysis (MCA) that identifies relevant factors and constructs typologies of interaction between the variables selected from the 2011 Census data (INE: 2011). The analysis is complemented with the classification of migrants through the "Cluster analysis" classification method through the "Recip / Semis" procedure. Through this analysis, we tried to approach possible typologies of migrants.

Keywords: Migration; Social space; Multiple correspondence analysis; Typologies

¹ CSIC-CURE-UDELAR. aclafourcade@gmail.com

INTRODUCCIÓN

A partir de la década del 70, el departamento de Maldonado experimenta una transformación demográfica acelerada. La causa fundamental de este fenómeno se debe a que ha recibido de manera sostenida contingentes migratorios provenientes de países extranjeros y de otros departamentos del país. El saldo de migración interna (intercambio de migrantes entre departamentos) ha sido positivo para Maldonado desde los 70, excepto a principios de los 80 (INE: 1985). Según los datos del censo 2011 la población del departamento es de 164.298 habitantes, compuesta por 83.435 mujeres y 80.863 varones, la tasa de crecimiento anual ascendió en el periodo 1996-2011 a 1,65 por cada 100 habitantes (Cabrera, 2015). El crecimiento demográfico se concentra principalmente en las localidades de los municipios de Maldonado, Punta del Este y San Carlos.

Una de las particularidades de estas localidades es que coexisten en ellas una diversidad de migrantes, diferenciados por su lugar de origen, tiempo de llegada al departamento, sexo, nivel educativo, condición de actividad, lugar de residencia, ascendencia étnico racial, edad, acceso a bienes básicos, tipo de hogar, tenencia de la vivienda.

Este fenómeno se enmarca dentro de los procesos de desarrollo que algunas ciudades de América Latina han experimentado en diferentes ritmos e intensidad. A partir de la década de los ochenta el impulso de las políticas neoliberales, evidenció una serie de cambios en la concentración de capitales, privatización de servicios y flexibilización del empleo. El quiebre de empresas de pequeño y mediano porte trajo aparejado desempleo y consecuentemente mayor pobreza y profundización de la desigualdad social. Como parte de una respuesta de desarrollo alternativo, algunas ciudades como Punta del Este y Maldonado impulsaron el turismo y la
as economías deriva de la ausencia de otras fuentes de ingresos para asegurarse medios de vida, así como ganancias para los trabajadores, los empresarios y los gobiernos (Sassen, 2003 p.73)

En este contexto, el trabajo informal y la migración se presentan como estrategias de supervivencias de los actores del desarrollo en procura de subsistencia. La migración supone la posibilidad de cambio y de mejora de oportunidades. Surgen de esta manera, los circuitos alternativos de supervivencia, vinculados al alto nivel de desempleo y pobreza en los lugares de origen de los migrantes y por otro lado el incremento de la demanda de trabajadores y trabajadoras en sectores altamente segmentados del mercado de trabajo de los lugares de destino. Por su lado, existen también otros circuitos de migrantes que presentan diferentes características, vinculados a las nuevas ocupaciones o modos de trabajo de las ciudades globales. (Sassen: 2007)

MODELO DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA

Perspectiva teórica

Se aborda este estudio desde la perspectiva teórica de
espacio físico es sólo el soporte vacío de las propiedades sociales de los agentes y las instituciones que distribuyéndose allí, hacen de él un espacio social, socialmente jerarquiz (Bourdieu,
definida por la posición que él ocupa en los diferentes campos, es decir de la distribución de poderes actuantes en cada uno de ellos, sea principalmente el capital económico, el capital
,1989, p. 29). Se puede
comparar el espacio social con un espacio geográfico en el interior del cual se recortan las regiones. Este espacio está construido de tal manera que los agentes, los grupos o las instituciones que en él se encuentran colocados tienen tanto en común cuanto más próximos están en el espacio, tanto menos cuanto más alejados. El espacio social tiende a funcionar

como un espacio simbólico y de grupos de estatus, caracterizados por diferentes estilos de vida.

Es clave en esta perspectiva teórica los conceptos de *Habitus* para Bourdieu, es a la vez un esquema de producción de prácticas y un sistema de esquemas de percepción y apreciación de las prácticas. En los dos casos expresan la posición social en la cual se ha construido. Los campos se presentan como espacios estructurados de posiciones que se distribuyen en los espacios. La estructura de un campo para el autor es un estado de las relaciones de fuerza entre los agentes o las instituciones implicadas en la lucha o la distribución de un capital específico. (Bourdieu, p. 127)

Objetivos e hipótesis de investigación

El objetivo general del estudio consistió en determinar perfiles de migrantes de acuerdo a condiciones estructurales y la posición relativa que ocupan en el espacio social definidas por las relaciones de fuerza entre los agentes en la distribución del capital específico. Se procuró identificar los factores que hacen a la diferenciación del espacio social y construir una tipología de clasificación de migrantes según los datos del Censo 2011.

Es así que se plantea la hipótesis que supone que las experiencias migratorias en el departamento de Maldonado se expresan de manera diferencial en el espacio social y territorial, marcadas por características estructurales de la población migrante como es el sexo, ascendencia étnico-racial y la edad, así como aspectos vinculados a la disputa por el capital económico, social, cultural y simbólico.

Modelo de análisis y metodología

Acorde a los objetivos planteados se analizó la base de datos del Censo 2011 del Instituto Nacional de Estadística y se exploraron posibles factores de diferenciación del espacio social a través de un análisis multivariado. El análisis seleccionado permitió identificar factores relevantes y construir tipologías de interacción entre las variables seleccionadas. Dentro del análisis multivariado de construcción de tipología se escogió el Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM), que es una técnica estadística para analizar variables cualitativas. Permite establecer las correspondencias que existen entre ellas a partir de sus categorías y reducir la complejidad de la realidad social a un número menor de factores. El ACM se realizó a través del método CORMU.

El análisis se complementa con la clasificación de las personas migrantes a través del método d través de este análisis acercarse a posibles tipologías de migrantes en Maldonado y la conformación de grupos homogéneos en función de su similitud desde el punto de vista social y diferencia con respecto a otros individuos de otros grupos.

Se utilizó para este estudio el *software* SPAD que dentro de sus diversas bondades se destaca la de brindar la posibilidad de visualizar en un espacio bidimensional la distribución de los factores y los *clusters*. Ello contribuye de manera significativa al análisis de la realidad social al permitir apreciar de manera visual las estructuras subyacentes en un espacio social.

Vale aclarar que las áreas geográficas seleccionadas se construye en base a la agrupación de localidades censales que comparten criterio de homogeneidad administrativa y espacial. Las nueve áreas geográficas seleccionadas se escogieron por el criterio de mayor concentración de población migrante que el resto de las áreas del departamento. Las áreas geográficas seleccionadas en el estudio son las siguientes: 1-Maldonado y área de influencia; 2-Hipódromo, Cerro Pelado, La Sonrisa, Los Aromos, Cantera de Marelli; 3-Pinares, Las Delicias; 4-Punta del

Este; 5-El Placer, San Rafael; 6-La Capuera, Ocean Park y Sauce del Portezuelo; 7-Balneario Buenos Aires; 8-El Chorro, La Barra, Manantiales; 9-Punta Ballena y alrededores.

Se seleccionó para el análisis personas activas migrantes recientes y antiguos mayores de dieciocho años, de hogares particulares de las nueve áreas geográficas seleccionadas del departamento de Maldonado, conformando un total de 51836 casos. Se considera relevante



Cuadro 1. Áreas geográficas seleccionadas del departamento de Maldonado Fuente: elaboración propia a partir del mapa de Google Earth

Definición y operativización de conceptos

Se construye un modelo multivariado que consta de nueve variables y cien categorías. Las variables seleccionadas se detallan a continuación:

Variables activas:

- Área geográfica: (categorías: 1-Maldonado y área de influencia; 2-Hipódromo, Cerro Pelado, La Sonrisa, Los Aromos, Cantera de Marelli; 3-Pinares, Las Delicias; 4-Punta del Este; 5-El Placer, San Rafael; 6-La Capuera, Ocean Park y Sauce del Portezuelo; 7-Balneario Buenos Aires; 8-El Chorro, La Barra, Manantiales; 9-Punta Ballena y alrededores)
- Lugar dónde realiza el trabajo (categorías: en esta localidad - en esta localidad fuera de la vivienda - en otra localidad o paraje de este departamento - en otro departamento - en otro país - trabajo itinerante)
- Cantidad de NBI: (categorías: Sin NBI-con 1 NBI-con 2 NBI, con 3 o más NBI)
- Máximo nivel educativo alcanzado:(Categoría: Primaria - Ciclo Básico - Bachillerato/Escuela técnica/Formación Profesional UTU - Magisterio/Profesorado - Terciario/Universitario - Postgrado/Maestría/Doctorado - Nunca asistió)
- Ocupación: (categorías: Directores/as y profesionales no públicos - Directores/as y profesionales públicos - técnicos/as administrativos no públicos - técnicos/as administrativos públicos - otros empleos públicos incl. FFAA - vendedores/as y servicios personales no públicos - trabajo calificado agro, industria, transporte no públicos - trabajo no calificado agro e industria no público - trabajo no calificado servicios no

- público - servicios personales y limpieza de los hogares - sin clasificar no público - desocupado/a - inactivo/a jubilados/as o pensionistas - inactivo/a quehaceres del hogar - inactivo/a estudiante público - inactivo/a estudiante privado - inactivo/a otras causas)
- Edad en tramos: (categoría:18 a 29 - 30 a 49 - 50 a 64 -65 y más). Se categoriza la variable
 - Ciclo de vida familiar (categorías: pareja joven sin hijos - familia en etapa inicial - familia en etapa de expansión - familia en etapa de consolidación/salida - pareja mayor sin hijos - hogar unipersonal - otros)
 - Tipo de hogar (categorías: unipersonal - nuclear sin hijos - nuclear con hijos - nuclear monoparental - extendido base nuclear sin hijos - extendido base nuclear con hijos-extendido base monoparental - extendido sin base nuclear - compuesto)
 - Tenencia de la vivienda por hogar: (categorías: propietario/a de la vivienda y el terreno y lo está pagando, propietario/a del terreno y la vivienda ya la pagó, propietario/a de la vivienda solamente y la está pagando, propietario/a de la vivienda solamente y ya la pagó, integrante de cooperativa de vivienda, inquilino y arrendatario, usufructuario/a u ocupante por relación de dependencia, usufructuario/a u ocupante gratuito otorgado por BPS, usufructuario/a u ocupante se la prestaron, usufructuario/a u ocupante sin permiso.

Variables suplementarias:

- Sexo: (categoría: varón-mujer)
- Ascendencia étnico-racial: (categorías; afro o negra - asiática o amarilla - blanca-indígena - otra - ninguna no hay principal)
- Migrante por origen: (categorías; migrante reciente nacido en otro departamento, migrante reciente nacido en el extranjero, migrante antiguo nacido en otro departamento, migrante antiguo nacido en el extranjero.

de los últimos cinco años, se excluyen las r personas nacida en Maldonado pero que regresaron en los últimos c aquellas personas nacidas en Maldonado que retornaron antes de los últimos cinco años.

RESULTADOS

La complejidad del modelo inicial construido a partir de nueve variables activas y tres suplementarias con 69 categorías, se redujo a tres factores. Estos factores que constituyen nuevas variables contribuyen a entender de manera menos compleja las dinámicas que se producen entre las dimensiones territoriales y poblacionales. El análisis de Correspondencias Múltiples permitiría de esta manera que surjan las estructuras que subyacen en el espacio social. En el cuadro 2 se presentan las contribuciones de las categorías activas de las variables a los factores resultantes del Análisis de Correspondencias Múltiples. Se escogen aquellas categorías que superan el 1,75 valor resultante de dividir el valor 100 sobre 57 que es el número de categorías activas del análisis. En lo que respecta a la contribución de las variables al factor

ario/a sin permiso ,

n categorías NBI. En contraposición el factor dos (F2) se en menor porcentaje la variable edad con 5,6%. Las categorías que más aportan al factor son

cibe mayor

Las categorías de mayor contr

ogar

Contribución de las categorías activas					
Variable	Peso relativo	Distancia al origen	Eje 1	Eje 2	Eje 3
Ciclo de vida familiar					
Pareja joven sin hijos	0,923	11,0325	2,43	0	7,1
Familia en etapa inicial	1,086	9,2281	0,59	1,24	0,59
Familia en etapa expansión	2,988	2,71824	2,66	3,01	2,3
Familia en etapa consolidación	3,343	2,32346	0,34	2,94	0,61
Pareja mayor sin hijos	1,054	9,54434	6,07	1,12	8,42
Hogar unipersonal	1,115	8,96846	0,98	26,76	11,4
Otros	0,601	17,4733	0,23	0,95	13,75
			13,31	36,02	44,17
Área geográfica					
Maldonado	6,564	0,69283	0,47	0	0,26
Hipódromo, Canteras de Marelli, Cerro Pelado, La Sonrisa, Los Aromos	1,312	7,46993	1,71	0,19	0,05
Pinares, Las Delicias	1,262	7,80666	3	0,89	0,4
Punta del Este	1,029	9,79467	6,12	0,03	0,66
San Rafael, El Placer	0,292	37,0867	2,04	2,04	0,29
Capuera, Ocean Park, Sauce de Portezuelo	0,335	32,1432	1,54	0,82	0,15
El Chorro, La Barra, Manantiales	0,318	33,9771	0,26	0,01	0
			15,14	3,98	1,81
Lugar donde realiza el trabajo					
En esta localidad	0,519	20,4287	0,44	0,58	0,02
En esta localidad fuera vivienda	7,681	0,44656	0,15	0,06	0
En otra localidad este depto.	2,362	3,70381	0,52	0,06	0
Trabajo itinerante (en más de una	0,549	19,2247	0,33	0,48	0

localidad)					
			1,44	1,18	0,02
Cantidad de NBI					
Sin NBI	7,675	0,44765	3,56	1,04	0,06
Con 1 NBI	2,275	3,88374	2,46	0,77	0,04
Con 2 NBI	0,76	13,6223	3,83	0,5	0,04
Con 3 o + NBI	0,401	26,7198	3,33	1,97	0,09
			13,17	4,27	0,23
Tenencia vivienda por hogar					
Propietario/a vivienda y terreno las está pagando	2,004	4,54514	0,69	0,56	0,07
Propietario/a vivienda y terreno ya lo pagó	3,702	2,00133	2,18	1,07	0,05
Propietario/a solo vivienda lo está pagando	0,384	27,9587	0,46	0,15	0,04
Inquilino/a o arrendatario/a	2,797	2,97211	0,24	0,3	0,09
Usufructuario/a u ocupante por relación de dependencia	0,344	31,2765	0,42	0,62	0
Usufructuario/a u ocupante se la prestaron	1,378	7,06284	0,63	0,14	0,06
Usufructuario/a u ocupante sin permiso	0,502	21,1332	4,58	1,97	0,46
			9,2	4,81	0,77
Edad en tramos					
18 a 29	2,966	2,74565	0,98	0,08	1,43
30 a 49	5,456	1,03638	0,2	1,23	1,9
50 a 64	2,332	3,76478	1,81	2,01	0,29
65+	0,356	30,1702	1,32	2,28	0,34
			4,31	5,6	3,96
Máximo nivel educativo alcanzado					
Primaria	2,47	3,49926	2,83	3,26	0,51
Ciclo Básico	3,332	2,33479	2,41	0	0,17
Bachillerato/Enseñanza Técnica UTU	3,524	2,15323	0,58	0,98	0,01
Magisterio/ Profesorado	0,31	34,8975	1,5	0,16	0,17
Terciario/Universitario	1,476	6,52555	7,66	0,52	1,38
			14,99	4,93	2,24

Tipo de hogar					
Unipersonal	1,14	8,74911	1,02	26,82	11,14
Nuclear sin hijos	1,763	5,30302	8,79	0,47	14,7
Nuclear con hijos	4,802	1,314	1,42	5,87	3,75
Extendido base nuclear sin hijos	1,058	9,50588	0,19	1,01	0,28
Extendido base nuclear con hijos	0,911	11,2024	0,81	0,44	0,03
Extendido base monoparental	0,505	20,983	0,31	0,31	0,01
Extendido sin base nuclear	0,421	25,3662	0,12	0,69	11,32
Compuesto	0,512	20,7069	0,44	0,31	3,28
			13,11	35,92	44,51
Ocupación					
Directores/as y profesionales no públicos	0,698	14,9201	5,15	0,24	0,97
Directores/as y profesionales públicos	0,276	39,2766	1,49	0,2	0,4
Técnicos/as y administrativos/as no públicos	1,548	6,17851	1,77	1,08	0,14
Técnicos/as y administrativos/as públicos	0,339	31,7868	0,59	0,1	0,09
Otros empleos públicos incluyendo FFAA	0,466	22,8656	0,01	0,02	0,02
Vendedores y servicios personales no públicos	2,085	4,32799	0,03	0,05	0,08
Trabajo calificado agro, industria, transporte no público	2,537	3,37915	1,74	0,79	0,15
Trabajo no calificado agro, industria, transporte no público	0,635	16,5062	1,95	0,31	0,28
Trabajo no calificado servicios no público	1,313	7,4644	2,12	0,22	0,09
Servicios personales y limpieza de los hogares	0,632	16,5834	0,27	0,22	0,05
Sin clasificar no público	0,583	18,0574	0,21	0,09	0,01
			15,32	3,3	2,28

Cuadro 2. Contribución de las categorías activas a los factores. Fuente. elaboración propia en base a los datos del Censo 2011 del INE.

Al tomar en consideración el gráfico de componentes, se aprecia en el espacio de las coordenadas los dos factores que más diferencian a la población migrante que residen en las nueve áreas geográficas seleccionadas. Al factor 1 se lo denominó de manera provisoria los

factores por el F1 de derecha hacia la izquierda, en ese recorrido se aprecia que las categorías

acercan al eje horizontal de la abscisa (X) en posición muy alejadas del centro de las coordenadas, lo que significa que presentan una alta comunalidad. Estas categorías se encuentran en los cuadrantes ubicados a la derecha del centro, donde hay más capital global y económico. En posición

En oposición se encuentra el factor 2, representado sobre el eje de las ordenadas (Y). Se lee su trayecto de abajo hacia arriba. En ese recorrido las categorías con mayor peso son; educación

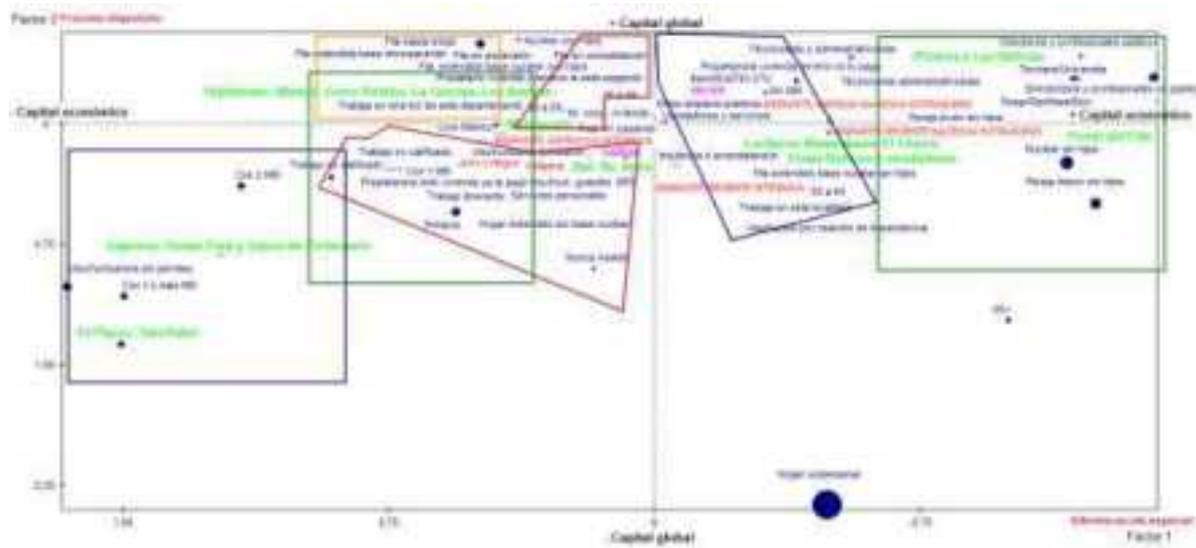
La interpretación del gráfico se profundiza observando las posiciones de las variables en los cuadrantes, en ellos se representan el espacio social de manera bidimensional. En el cuadrante -X -Y se encuentran la variable máximo nivel educativo, en sus categorías un llamativo parentesco en su trayecto con la En dicho cuadrante están

ubicados migrantes que presentan el bajo acceso a capital económico y cultural. Como expresa Bourdieu las distancias sociales están inscriptas en los cuerpos y las ilustran. Este espacio social está estructurado de manera diferencial para aquellos varones más jóvenes de o migratorio precario y residen en La Capuera, Ocean Park, Sauce de Portezuelo, San Rafael, El Placer y Balneario Buenos Aires. En contraposición, las mujeres migrantes extranjeras antiguas, de origen blanco se posicionan de mejor manera en el acceso al capital económico migratorio. En el cuadrante +X+Y, se lee claramente el mayor acceso al capital económico, universitaria, maestrías y residen fundamentalmente en Pinares, Las Delicias y Punta del Este.

En el cuadrante -X+Y se posicionan aquellos/as migrantes que se encuentran en proceso migratorio marcado por el tipo de hogar y ciclo de vida familiar. Estas personas son migrantes en etapa reproductiva de 18 a 49 años, con familias de base monoparental, extendidas base nuclear con hijos, y familias en expansión. Son a su vez propietarios/as de la vivienda y el terreno y las están pagando o integrantes de cooperativas de viviendas que residen en Maldonado, Barrio Hipódromo, Canteras de Marelli, La Sonrisa y Los Aromos.

De manera antagónica, las personas migrantes recientes internos de hogares unipersonales o parejas mayor sin hijos de edad superior a los 50 años, se ubican en el cuadrante +X-Y. Estas personas se diferencian también por vivir en La Barra, Manantiales, El Chorro, Punta Ballena y alrededores y además por poseer mayor acceso al capital económico.

Gráfico 1. Gráfico de componentes y correspondencias múltiples



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Censo 2011 del INE.

El análisis de correspondencias múltiples se complementa con la clasificación de las personas procuró a través de este análisis acercarse a posibles tipologías de migrantes en las áreas geográfica seleccionadas de Maldonado.

Variable	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Casos	30343	3658	1972	8154	2799	4910
% Casos total	58,54	7,06	3,8	15,73	5,4	9,47
Mujer	45	33,41	76,77	42,18	39,98	35,17
Varón	55	66,59	23,23	57,82	60,02	64,83
Afro o negra	3,68	8,69	2,33	3,36	0	4,91
Indígena	2,62	3,58	0	0	3,61	3,36
Blanca	92,51	86,5	94,27	92,59	90,25	90,45
Sin NBI	71,55	23,35	88,79	81,75	64,06	61,77
Con 1 NBI	21,01	22,14	9,53	15,02	25,04	26,78
Con 2 NBI	0	19,82	1,47	2,56	0	0
Con 3 o +	0,66	34,69	0,2	0,66	0	4,6
18 a 29	0	36,63	18	0	39,59	18,43
30 a 49	55,54	0	53,85	33,37	35,98	40,35
50 a 64	16,67	12,41	25,76	32,7	0	32,97
65+	1,38	0,93	0	7,95	0	8,25

Pareja joven sin hijos	0,34	5,3	11,97	45,56	1,75	0
Familia en etapa expansión	39,12	43,3	0	0	0	0
Familia en etapa consolidación	46,4	24,85	0	0	0	0
Pareja mayor sin hijos	0,25	3,64	0	54,3	1,75	0
Hogar unipersonal	0	4,46	8,01	0	0,14	99,37
Maldonado	62,38	33,13	51,67	57,16	65,67	57,11
Hipódromo, Canteras de Marelli, Cerro Pelado, La Sonrisa, Los Aromos	13,97	7,55	6,29	8,01	8,18	8,45
Pinares, Las Delicias	11,38	0,6	20,49	13,29	9,04	0
Punta del Este	7,88	0,08	14,6	12,57	0	14,42
San Rafael, El Placer	0,05	26,44	0,41	0,91	0	1,57
Capuera, Ocean Park, Sauce de Portezuelo	0,39	26,54	1,01	1,59	0	1,87
El Chorro, La Barra, Manantiales	2,35	0,63	0	3,35	0	3,34
Propietario/a vivienda y terreno las está pagando	0	10,55	0	14,32	12,93	11,73
Propietario/a vivienda y terreno ya lo pagó	36,68	0	0	0	0	0
Propietario/a solo vivienda lo está pagando	20,9	0	0	0	0	0
Inquilino/a o arrendatario/a	22,18	5,25	0	30,98	37,26	37,21
Usufructuario/a u ocupante por de relación de dependencia	2,08	3,72	1,77	4,12	1,5	4,36
Usufructuario/a u ocupante se la prestaron	12,39	9,76	8,92	11,2	8,43	15,91
Usufructuario/a u	0,22	50,25	0,76	0,71	3,25	1,28

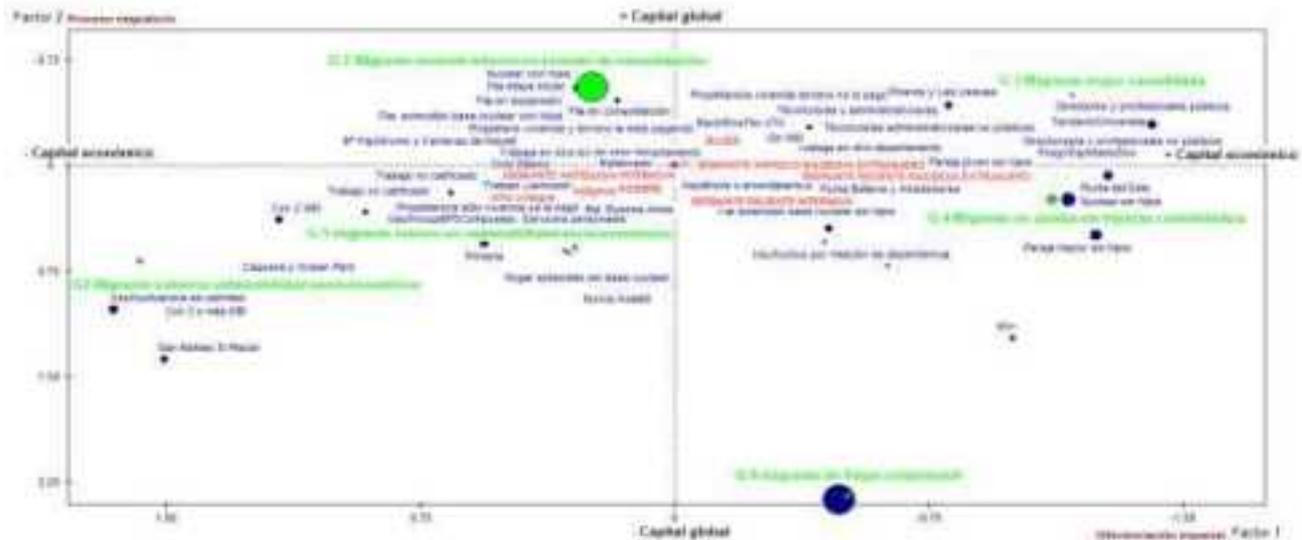
ocupante sin permiso						
Primaria	19,76	48,41	0	0	0	25,36
Ciclo Básico	32,31	36,6	1,42	26,59	0	25,95
Bachillerato/Enseñanza Técnica UTU	35,38	11,59	4,87	34,13	0	29,57
Magisterio/ Profesorado	0	0,03	63,79	0,11	0	1,18
Terciario/ Universitaria	12,23	2,54	25	16,61	0	16,8
Unipersonal	0	4,46	8,01	0	0	99,41
Nuclear sin hijos	0	0	0	91,42	1,29	0
Nuclear con hijos	64,18	52,43	45,94	0	0	0
Extendido base monoparental	6,55	0	0	0	0	0
Extendido sin base nuclear	0	0	0	0	65,63	0
Otros empleos públicos incluyendo FFAA	4,53	1,53	2,13	0	0	0
Vendedores y servicios personales no públicos	19,97	11,32	0	0	0	0
Servicios personales y limpieza de los hogares	5,9	7,98	0,76	0	0	0
En esta localidad	3,74	0	1,32	5,42	0	0
En esta localidad fuera vivienda	70,44	48,58	73,99	70,01	71,6	6,88
En otra localidad este depto.	0	32,75	0	18,89	0	18,43
Trabajo itinerante (en más de una localidad)	3,97	12,6	1,88	4,05	3,43	5,3
Migrante interno reciente	7,21	13,31	12,22	13,15	18,61	13,58
Migrante interno antiguo	0	0	0	0	39,8	48,33

Migrante extranjero	antiguo	0	1,37	0	2,72	0	2,75
---------------------	---------	---	------	---	------	---	------

Cuadro 3. Clasificación de migrantes según tipología. Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2011 del INE.

Los seis grupos seleccionados por el análisis constituyen tipos de migrantes que en función de las variables activas asignadas al modelo se clasifican en: grupo 1: migrante reciente interno en proceso de consolidación, grupo 2: migrante extrema vulnerabilidad social, grupo 3: migrante mujer consolidada, grupo 4: migrante en pareja sin hijos consolidado/a, grupo 5: migrante reciente interno en vulnerabilidad socio-económica y grupo 6: migrante antiguo de hogar unipersonal. Los tipos de migrantes se estructuran en base al área geográfica donde residen, el acceso a bienes básicos y ser migrante reciente o antiguo, además de esos atributos, a nivel intra grupo los tipos presentan determinadas similitudes como educación, condición de ocupación, tipo de hogar, ciclo de vida familiar, origen étnico racial y el sexo. El grupo más grande es el 1 que está conformado por migrantes que residen principalmente en Maldonado y zona de influencia, el 71,51% no tienen NBI y un 21,01% presenta una NBI, son más hombres que mujeres 55% y la educación máxima que alcanzaron es bachillerato o formación técnica UTU en un 35,38% y Ciclo Básico 32,31%, el 64,18% pertenece a familias nucleares con hijos. El grupo 2, está conformado por migrantes con 2 o más NBI, con educación primaria 48,41%, el 52,43 pertenece a familias nucleares con hijos, además ocupan terreno y vivienda sin permiso el 50,25% y el 9,74% ocupan de manera prestada. El grupo 3 se caracteriza por estar integrado principalmente por mujeres 76,77% de origen blanco 94,77%, sin NBI en 88,71% mayores de 30 años con educación de magisterio y/o profesorado en 63,79% y universitaria en 25%, reside en 51,67% en Maldonado, 20,49% en Pinares-Las Delicias y el 14,6% en Punta del Este. El grupo 4 lo integran parejas mayores sin hijos 54,3% y parejas jóvenes sin hijos 45,56%, que viven en 57,18% en Maldonado, 13,29% en Pinares-Las Delicias y 12,57% en Punta del Este. El grupo 5 está conformado por migrantes internos en un 60% de varones, el 65,69% pertenecen a hogares expandidos sin base nuclear y residen en 65,67% en Maldonado. La edad máxima de sus integrantes es de 49 años, 30-49 años 55,98% y 18-29 años 39,99%. Para finalizar el grupo 6 está integrado por migrantes internos antiguos en 48,33% y 13,58% migrantes internos recientes, poseen hogares unipersonales el 99,41% y residen principalmente en Maldonado 57% y Punta del Este 14,42%.

Gráfico 2. Clasificación de grupos migrantes sobre el espacio factorial



Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2011 del INE

CONCLUSIONES

La experiencia migratoria alberga la propiedad latente de mejorar las oportunidades de acceso a los diferentes bienes económicos y sociales. Sin embargo, esta experiencia resulta diferente para algunas personas migrantes. A través del Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM) aplicado al modelo construido, se identifican dinámicas diferenciadas vinculadas a las desigualdades territoriales y diferenciación del espacio social dadas por la posición que ocupan las personas en los campos social, económico, cultural y simbólico. Las experiencias migratorias varían dentro de este colectivo tanto en el lugar de residencia como en el acceso a bienes básicos. La marcada polarización existente entre las áreas geográficas de Punta del Este y La Capuera, Sauce de Portezuelo y Ocean Park es expresión de una acelerada segmentación territorial que agrupa individuos migrantes con características propias a la interna de su grupo al mismo tiempo bien diferenciadas entre grupos. Esta polarización se profundiza con la participación de las restantes variables del modelo como máximo nivel educativo alcanzado y origen étnico racial. En virtud del modelo analizado, el principal factor de desigualdad social de la población migrante lo constituye

la distinción de la población tanto en el espacio geográfico como social. Este factor juega un papel clave en evidenciar cómo se distribuyen territorialmente las desigualdades sociales. Los/as migrantes que residen en la Capuera y Balneario Buenos Aires transitan experiencias migratorias precarias, además de tener un bajo acceso a bienes básicos, así como a servicios públicos. En contraposición los y las migrantes residentes de Punta del Este transitan una experiencia migratoria más consolidada. El posicionamiento de los seis grupos de migrantes en los cuatro cuadrantes del gráfico 1, muestra visualmente la profunda diferenciación que existe en las nueve áreas geográficas seleccionadas del departamento de Maldonado. De esta manera se está en condiciones de expresar que el territorio constituye un vector de desigualdad social.

La experiencia migratoria también diferencia el espacio social con los aportes de las categorías ilustrativas

El análisis Clúster, utilizado para agrupar individuos que presentan características similares entre sí y diferencias con otros individuos de otros grupos, identifica seis tipos definidos de migrantes. Estas características de los individuos migrantes operan de manera diferencial en el acceso a las oportunidades al mercado de trabajo, a bienes culturales y sociales. Esta heterogeneidad entre los grupos es expresión de las desigualdades sociales persistentes en Uruguay que impactan y afectan los proyectos de algunas personas migrantes, fundamentalmente a las mujeres y varones jóvenes. Ante los hallazgos, se estaría en condiciones de afirmar que se verifica la hipótesis presentada al inicio del estudio, que enuncia que las experiencias migratorias en Maldonado difieren según las características de la población migrante y la posición que ocupan en el espacio social. Las diferencias en los procesos migratorios se expresan de manera diferencial en los espacios territoriales, marcados por características estructurales de la población migrante como es el sexo, ascendencia étnico-racial y la edad, así como a aspectos vinculados al acceso al mercado de trabajo y bienes básicos. Se podría llegar a suponer, que las decisiones migratorias varían en función de las características de las personas y las estructuras de oportunidades. El sexo de las personas migrantes podría estar jugando un papel relacional, posiblemente en lo que refiere a las dinámicas vinculadas a la marcada División Sexual del Trabajo que persiste en los hogares de Maldonado y la permanencia de éstos como fuente de bienestar social y reproducción de los seres económicos y a su vez al acceso al mercado de trabajo. Ambos factores reflejan los ejes de desigualdad del espacio social de Maldonado que emergen ante las técnicas de análisis aplicadas al modelo seleccionado. Como última reflexión, se anota que, si bien las categorías utilizadas no resultan novedosas, el hecho de incluirlas en un análisis multivariado de construcción

del fenómeno migratorio en Uruguay.

BIBLIOGRAFÍA

Bourdieu, P. (1989). *El espacio social y la génesis de las clases*. En: Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, Universidad de Colina, Colina.

Bourdieu, P. (2014). *El sentido social del gusto. Elementos para una sociología de la cultura*. Ed. Siglo veintiuno. Buenos Aires.

Cabrera, M. (2015). *Maldonado. Indicadores socio demográficos seleccionados por Sección Censal, Localidades Censales y áreas gestionadas por municipios a partir de la información del Censo 2011*. UNFPA. http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/138_file1.pdf.

Cabrera, M. et al. (2016). *Documento de trabajo Proyecto Migración Interna en Maldonado*. CSIC-CURE-UDELAR. Documento interno sin publicar.

CEPAL (2006). *Migración Internacional*. Observatorio Demográfico, Latino América y el Caribe, año 1 Vol. 1, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

BIBLIOGRAFÍA

Besse, J. (2008). *Las cinco puertas del paisaje*. En: *Paisaje y pensamiento* (145-172). Madrid: Abada.

Casa de la Cultura de Maldonado. (2017). Recuperado de: <http://bit.ly/2wynNwj>

Casa de la Cultura de Maldonado. (s.f.). Recuperado de: <http://bit.ly/2zZaaYK>

Colocan arca de la Memoria en Paseo an Fernando (2015). Recuperado de: <http://bit.ly/2ydLPS3>

Colomina, B. (2010). *Privacidad y publicidad: La arquitectura moderna como medio de comunicación de masas*. Murcia: Coamu-Cendeac.

De Lapuerta, J. M. (1997). *El croquis, proyecto y arquitectura*. Madrid: Celeste ediciones.

Folga, A., Espinosa, C. (2016) *La representación gráfica del proyecto de Paisaje*. Investigación inédita.

Folga, A., Gómez, L. (2016). *La Trazabilidad del patrimonio arquitectónico del Estado*. XX Congreso de la Sociedad Iberoamericana de Gráfica Digital, 595-600.

Folga, A. (2017). *Imágenes Alteradas: un ejercicio de interpretación gráfica sobre el sitio de proyecto*. Ponencia presentada al congreso SIGRADI XXI.

Hutchinson, E. (2012). *El dibujo en el proyecto del paisaje*. Barcelona: Gustavo Gili.

Plan de Estudios, LDP (2011). Recuperado de: <http://www.fadu.edu.uy/ldp/informacion-general/plan-estudios/>

Tonera, R. (2007). *Cuartel de Dragones de Maldonado*. Recuperado de: <http://bit.ly/2ieGCOQ>

Velázquez, R., Perdomo, A. (1992). *La Enseñanza en los Talleres de Anteproyecto, Método didáctico y evaluación de resultados en una enseñanza masificada*.

Waterman, T., Wall, E. (2013, agosto). *Un diálogo con el paisaje: proyecto, representación y proceso*. *Urban*, 5, 37-48.

INE (2011) sitio web: <http://ine.gub.uy/web/guest/censos-2011> INE (2015): Componente del cambio poblacional. INE, Montevideo. <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/variables%20siglo%20xx/partellte xto1ultimo.pdf>.

López Roldán, P. (1996). *La construcción de tipologías: metodología de análisis*. Universitat Autònoma de Barcelona. Departamento de Sociología. Bellaterra, Barcelona.

Martínez Pizarro, J. (2003). *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*. Proyecto Regional de Población CELADE UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas)- CEPAL. Santiago de Chile.

Sassen, S. (2003). *Los Espectros de la Globalización*. Fondo de la Cultura Económica, Buenos Aires.

Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Editorial Traficantes de Sueños, Madrid.

Sassen, S. (2007). *Una Sociología de la Globalización*. Katz Editores. Argentina.

Sassen, S. (2008). *Actores y espacios laborales de la globalización*. Papeles n°108. <http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/actores-yespacios.pdf>.

Serna, M., Supervielle, M. (2009). *¿Para qué seguir con la sociología del desarrollo?* En: El Uruguay desde la Sociología VII, Departamento de Sociología, FCS-UDELAR. Montevideo.

Veiga, D. (2012). *Crecimiento socioeconómico y fragmentación social: estudio de caso de Maldonado*. En: El Uruguay desde la Sociología. Departamento de Sociología, FCS, UDELAR, Montevideo.



Investigación Estudiantil

Moleón, A. Batel, J. y
Palau, D.
Sciandro, J. y Zeballos, L.

América Latina en la actualidad, pertenecen a procesos históricos que han constituido una organización social y territorial que tiende a concentrarse en lo urbano dando las espaldas al resto de los bienes comunes naturales de nuestro continente.



Patrimonio cultural y paisaje en la siembra del arroz en Rocha, Uruguay. Lascano, capital del Arroz.

Cultural Heritage and Landscape in the seed of rice in Rocha, Uruguay.

Antonio Moleón¹, Joana Batel² y Diego Palau³

En el marco del proyecto "Pueblos Invisibles" desarrollamos un primer acercamiento a la territorialidad que representan los enclaves interiores del Departamento de Rocha, sus características; interacciones; fortalezas; debilidades; oportunidades y amenazas. Desde la ciencia "dura" obteniendo datos de diversas fuentes como el INE, PROBIDES, IDR entre otras siendo estos corroborados y rectificadas mediante visita de campo, donde se lograron varios diálogos y entrevistas con actores locales de los más diferentes ámbitos, nos permitió establecer un primera aproximación propositiva que refiere al desarrollo local a través de la educación como "motor" de crecimiento aprovechando la sinergia que genera el triángulo identidad-historia-oficio siendo el producto de este en su expresión mínima el grano de arroz tal cual es para el cuerpo humano una célula.

En este artículo detallaremos el resultado del estudio sobre la ciudad de Lascano definida en Capital, Arroz, Paisaje, Patrimonio, Desarrollo.

Palabras clave: Territorialidad; Desarrollo; Identidad

Within the framework of the "Invisible People" project we developed a first approach to the territoriality represented by the interior enclaves of the Department of Rocha, its characteristics; interactions; strengths; weaknesses; opportunities and threats. From the "hard" science obtaining data from various sources such as INE, PROBIDES, IDR among others being corroborated and rectified through a field visit, where several dialogues and interviews with local actors from different areas were achieved, allowed us to establish a first propositive approach that refers to local development through education as a "motor" of growth taking advantage of the synergy generated by the

1

2

3 privadavia@gmail.com

triangle identity-history-trade being the product of this in its minimal expression the grain of rice as it is for the body human cell.

In this article we will detail the result of the study about the city of Lascano defined in Capital, Rice, Landscape, Heritage, Development.

Keywords: Territoriality; Development; Identity.

DIMENSIÓN POLÍTICO - JURÍDICO INSTITUCIONAL

Historia - división administrativa - relaciones locales y regionales

La ciudad de Lascano está situada al noroeste del departamento de Rocha sobre las rutas 14 y 15, sede del municipio, rodeada por importantes bañados y humedales del Este del país. Fue fundada en los campos del estanciero Francisco Fernández, el 10 de febrero de 1876. Originalmente se la denominó *San Francisco Fernández* antecedentes oficiales del porqué de la denominación (se asume que fue debido a las formaciones de islotes sobre la zona de humedales ya que la ciudad está implantada en un sector con características del suelo que llevan ese nombre).

Como consecuencia de los diferentes trámites realizados ante el gobierno nacional para contar con autoridades policiales y los diversos servicios públicos, tomó el nombre del compadre de Francisco Fernández, el vasco Francisco Lascano que fue quien firmaba los documentos, al ser Francisco Fernández analfabeto. Podemos ver en el plano de 1875 que Francisco Lascano poseía la fracción de territorio más pequeño, igualmente por lo expresado fue el Sr. Lascano quien dio nombre al Pueblo. Fue elevado a villa el 4 de julio de 1908 (Ley N° 3.304) y a ciudad el 3 de noviembre de 1953 (Ley N° 11.784).

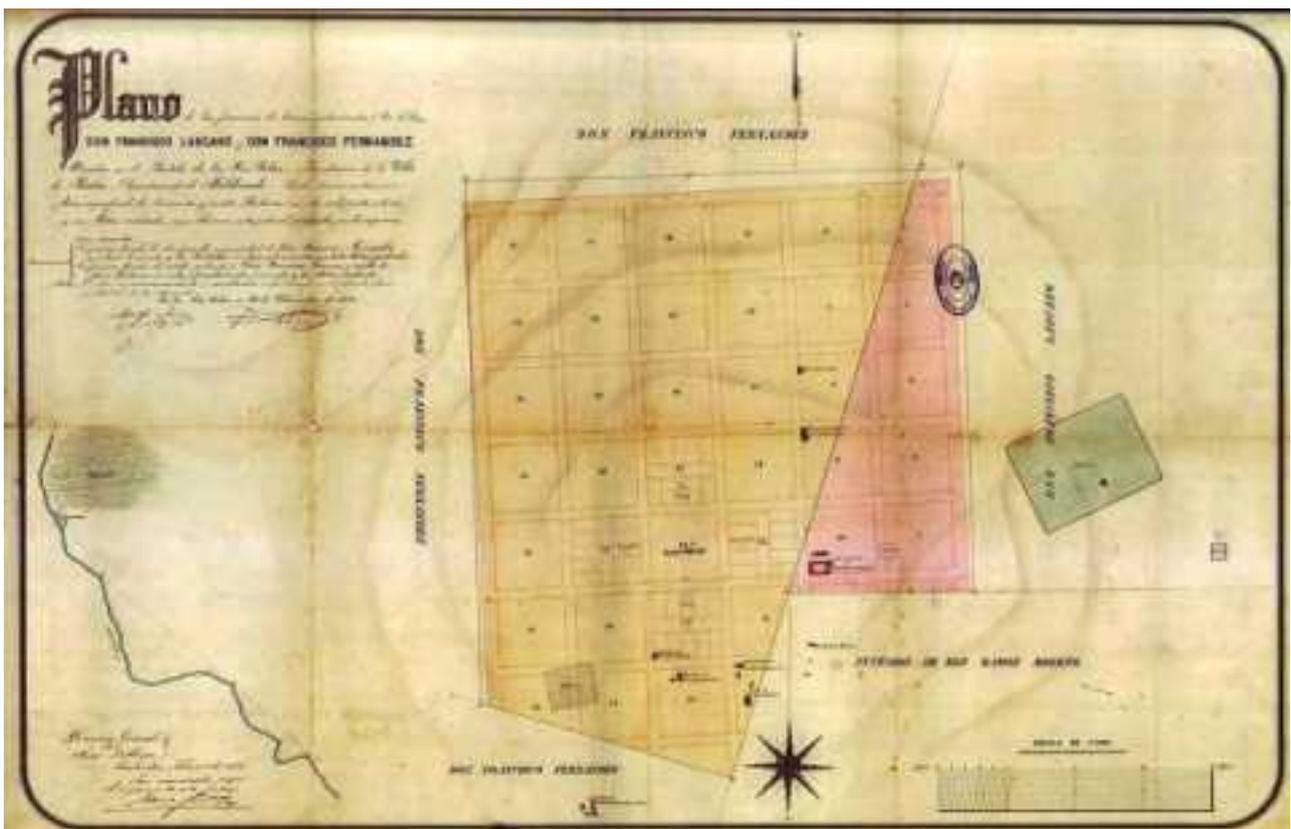


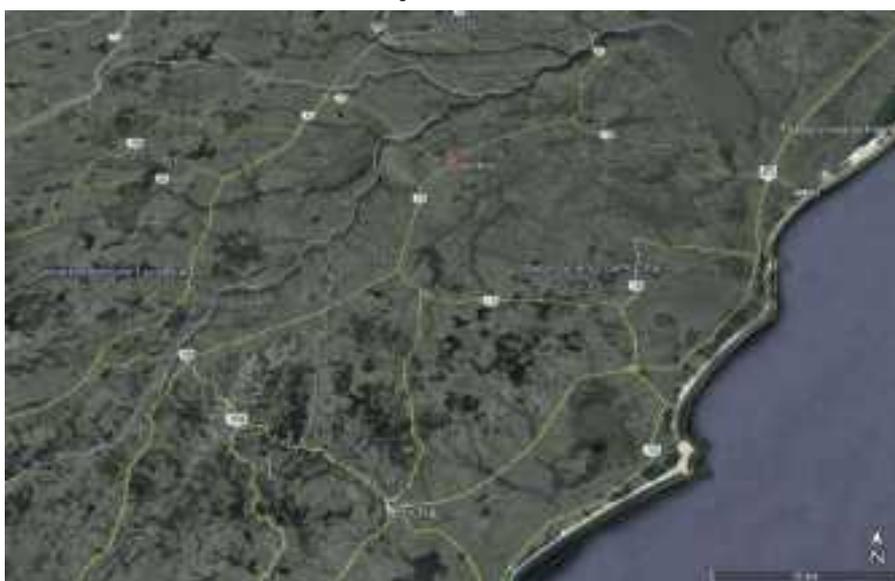
Figura 1. Plano de Fundación. Archivo IDR

La ciudad se emplaza en una planicie alta ubicada entre el Río Cebollatí y el bañado de India Muerta al norte del departamento, en la intersección de las rutas 15 y 14 y próximo a la intersección de las rutas 15 y 19. Esta ubicación le permite una fácil conexión con todos los centros urbanos del departamento y con amplias zonas del territorio, así como con la ciudad de José Pedro Varela en el departamento de Lavalleja y con la ruta 8 y la ciudad de Treinta y Tres.

Se trata de una ciudad con un importante núcleo central, conformado por un rectángulo de 1.200 metros por 1.200 metros aproximadamente y una cuadrícula de manzanas cuadradas, con un alto índice de ocupación de predios (próximo al 90%) y extensiones posteriores que, en general, continuaron con la lógica de la manzana y la calle buscando continuidades en el viario. El área efectivamente urbanizada es de 290 hectáreas lo que constituye el 95% del área autorizada para fraccionar.

La ciudad tiene un alto índice de viviendas desocupadas (20% según datos del censo 2011) y una densidad de población neta baja: 26 habitantes por hectárea, con una población de 7.645 habitantes (Censo INE, 2011). Es una ciudad compacta en gran parte de su extensión, comienza a perder esta característica en las ampliaciones más recientes, dejando áreas de uso agrícola inmersas en la zona urbana. Este fenómeno se ve potenciado por la construcción por parte de MEVIR de un importante conjunto de viviendas sobre la ruta 15 al norte, fuera del área urbana. Lascano se ha estructurado en forma concéntrica, teniendo a la plaza principal como origen formal. La principal zona comercial y de servicios de la ciudad coincide con este centro, quedando a cortas distancias aún de los sectores más alejados constituidos por las ampliaciones. Se encuentra en un segundo tramo, en cuanto a cantidad de servicios tenidos en cuenta para la caracterización urbana, constituyendo una centralidad regional de segundo nivel, atendiendo con sus servicios a los centros poblados de Cebolla y Velázquez y una amplia zona rural de producción agrícola. Es de hacer notar que la enseñanza secundaria no ofrece todas las opciones de bachillerato.

En el área central las construcciones son contiguas, sin retiros frontales ni laterales, las calles están pavimentadas con asfalto y las aceras con baldosas, sin árboles o plantas de ornato público. Las construcciones son de buen nivel y se encuentran en buen estado de conservación, constituyendo fundamentalmente, en una vivienda unifamiliar por predio en una o dos niveles. Se trata de una ciudad con un alto grado de homogeneidad formal, con espacios públicos de agradables proporciones. En las zonas de ampliación se han incorporado retiros a las reglamentaciones y el índice de ocupación de predios baja notoriamente. Las calles están pavimentadas con balastro y no existen aceras, constituyendo un tejido abierto, con presencia de verde en retiros frontales y calles. Lascano en el vértice norte en la intersección de las rutas



15 y 14 junto con el triángulo conformado por Rocha, Castillos y Chuy sobre la ruta 9 en la base, constituyen la base urbana de la estructura territorial del departamento, donde vive el 74% de la población y están radicados los principales servicios a la población y a la producción, comercios y actividades productivas urbanas.

Figura 2. Plano de la

Región. Fuente: Google Earth, 2017.

Lascano constituye un segundo nivel de centralidad, de carácter intermedio con servicios para sus respectivas poblaciones, los centros poblados de menor dimensión y áreas rurales próximas. Se toman en cuenta todos los factores considerados y particularmente los servicios de educación y de salud. Este nivel es designado como centro de servicios regionales, donde Castillos y Chuy cuentan con redes de saneamiento y en Lascano se han comenzado las obras de saneamiento.

Las Directrices Departamentales proponen como línea estratégica dotar a los centros urbanos reconocibles, realizando proyectos y promoviendo actuaciones que mejoren las condiciones de los lugares más despr

En materia de desarrollo del sistema urbano y del sistema de centralidades, las acciones apuntan a mejorar la calidad ambiental de los centros urbanos no promoviéndose extensiones significativas en ninguno de ellos y a la vez ordenándose su crecimiento en caso de éste verificarse.

La Centralidad Lascano (Rocha), José Pedro Varela (Lavalleja) y la capital del departamento de Treinta y Tres, tiene como principal denominador común de esta área, el cultivo e industrialización del arroz, habiendo logrado extraordinarios resultados en tecnología aplicada a la mejora de la productividad. En efecto, la sinergia se verifica en la proximidad y complementariedad de actividades con la presencia de las empresas SAMAN y COOPAR a las que se agregan, la gremial de los cultivadores de arroz (ACA) y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) completando el círculo virtuoso del I+D. Esta convergencia de instituciones también deviene en beneficios económicos que se manifiestan en la fuerte dinámica económico-financiera asociada a la cadena productiva. Este entramado institucional se

cadena productiva la componente social es la piedra angular de su éxito o fracaso y la zona arrocería del Este uruguayo no es la excepción. Si bien las localidades citadas son el centro de gravedad de la cuenca arrocería nacional, debe establecerse que ésta se extiende incluyendo espacios productivos y urbanos del departamento de Cerro Largo, Treinta y Tres y otras localidades del propio departamento de Rocha, como Cebolla, San Luis al medio y Chuy. Asimismo, las tierras bajas del vecino Río Grande do Sul opera con lógicas similares; lógicas que devienen en fuertes e históricos vínculos transnacionales.

Estratégicamente las directrices departamentales proponen avanzar hacia un Departamento integrado a la región Este del país y a los vínculos transfronterizos aprovechando los valores comunes y las complementariedades mediante el ejercicio de modalidades de gestión compartida y articulación de iniciativas y servicios, por instituciones de gestión integrada de los ambientes (sierras y cursos de agua) compartidos y por ámbitos de gestión integral y complementaria de las áreas urbanas y naturales transfronterizas.



Figura 3. Plano de Lascano. Fuente: Google Earth, 2017

DIMENSIÓN FÍSICO - ESPACIAL

Infraestructura - servicios - espacio público

El sistema viario es similar en toda la ciudad, una red de calles en cuadrícula permite el tráfico rodado y movimiento peatonal. Se puede considerar que hay una red suficiente para el tránsito local de vehículos de Lascano. No precisa de semáforos en toda su red de calles, ni de transporte público. Las distancias son fácilmente abarcables caminando. La dimensión de los viales y veredas en relación con el número de viviendas es suficiente. Posee calzada para tránsito de dos vehículos en ambos sentidos, espacio en ambos lados para poder estacionar y veredas con espacio suficiente para pasar dos personas a la vez.

La circulación de vehículos motorizados dentro de la ciudad de Lascano está en cierto modo restringida. Los vehículos de gran tonelaje tienen dificultades para acceder a todas las calles del centro. Cualquiera de los demás, motos y autos tienen total flexibilidad dentro de la red viaria. La circulación de peatones es completamente libre. La organización de la circulación en relación con la edificación permite que todas las viviendas tengan acceso directo a la calle. En toda la ciudad de Lascano el aparcamiento se hace en la vía pública. Todas las calles pavimentadas tienen zona señalizada en ambos lados destinada al aparcamiento de vehículos motorizados. Además, muchas de las viviendas tienen garaje propio con su correspondiente entrada a nivel de la calle. Parkings públicos como tal no hay, al día de hoy no se estima necesario. El índice de motorización se cree que es un auto por vivienda de media, además de algún vehículo motorizado de dos ruedas, que para las distancias cortas dentro de la ciudad son muy utilizados. Además, también se calcula una gran flota de vehículos agrarios para el cultivo de los campos cercanos.

Hemos hecho una estimación del número de plazas que podría llegar a albergar la ciudad de Lascano en la calle: Suponiendo que para aparcar un auto se necesita como mínimo 5 metros y

las manzanas llegan a tener 100 metros por cada lado, restando puertas de garaje de cada casa suponemos que tenemos 70 metros útiles. O sea $70 \times 4 = 280$ metros disponibles, $280/5 = 56$ vehículos por manzana. 115 manzanas $\times 56$ vehículos = 6.440 vehículos en total en Lascano.

El transporte público dentro de la ciudad de Lascano no es necesario, sus distancias son cortas y con el transporte privado es suficiente. El transporte público que ofrece la ciudad de Lascano, son 5 autobuses repartidos a lo largo del día, que van directo a las ciudades cercanas de Cebolla, Velázquez y Rocha. Las rutas 14 y 15 comunican Lascano con el resto del departamento. La conexión con otras ciudades con transporte público sería necesario efectuarla mediante transbordo. La distancia a la ciudad de Montevideo es de 248,3 kilómetros y se estima un tiempo de 3 horas y 46 minutos.

A u t o s M o t o - Ó m n i b u s P e s a d o s T o t a l
B i c i c l e t a

R u t a 1 4	261	117	34	77	489
R u t a 1 5	388	171	44	69	672



Figuras 4. y 5. Acceso Sur y Plaza Principal. Joana Batel, 2014.

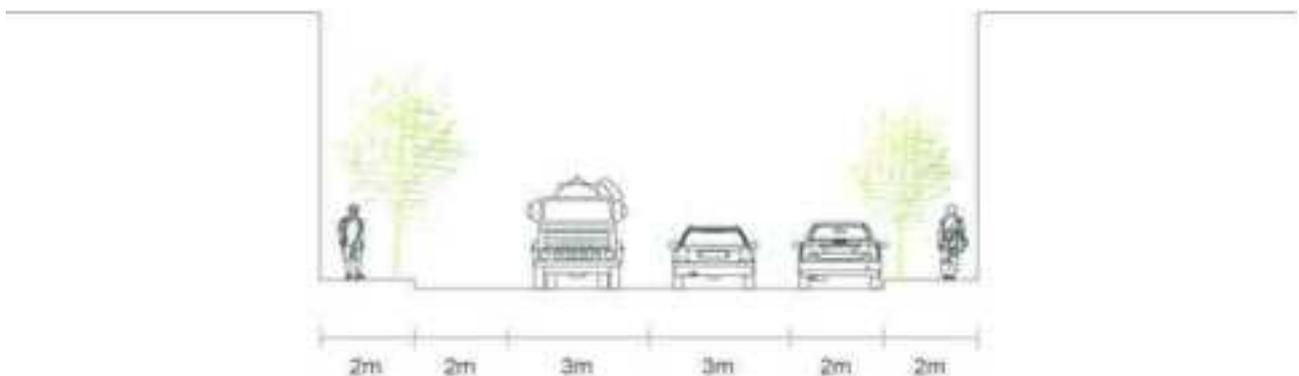
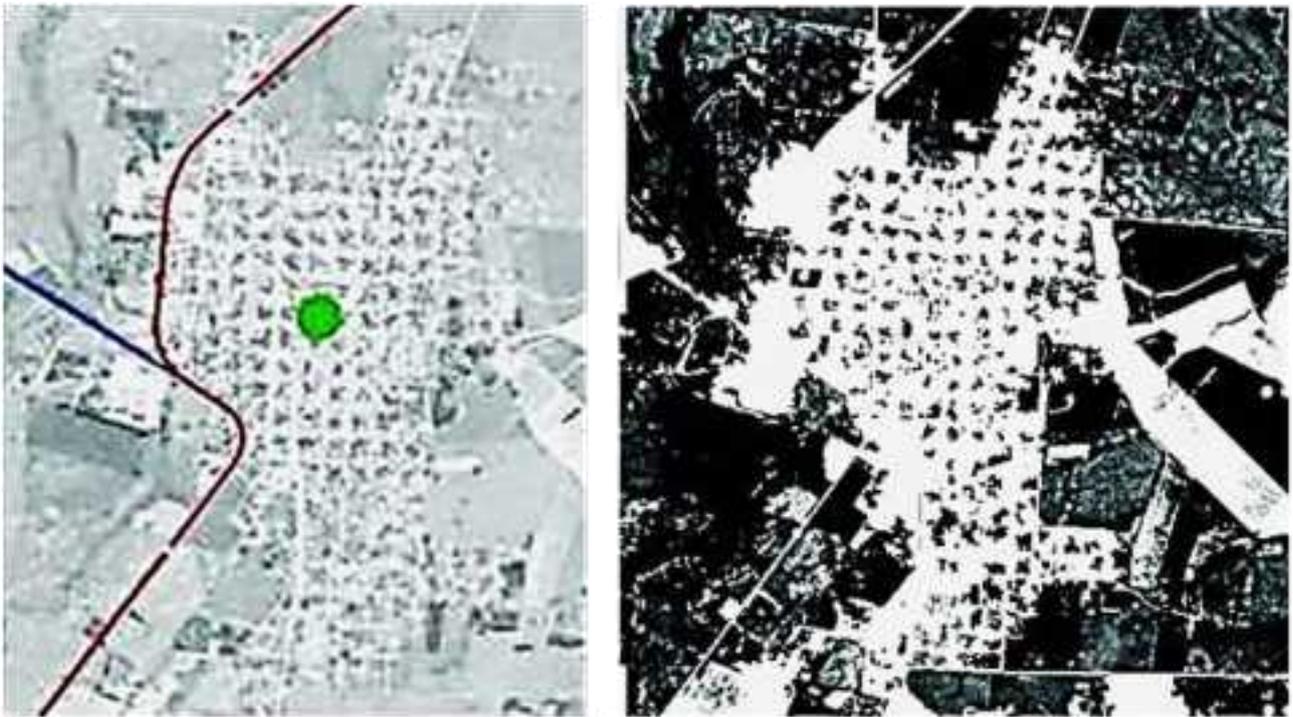


Figura 6. Perfil Urbano. Antonio Moleón, 2014.

La estructura de la edificación presenta las características de densificación baja (no hay edificación en altura de más de 3 niveles, cuya superficie parcelaria ronda entre los 500 y 800 metros cuadrados cada una).

Su ocupación en un gran porcentaje es de vivienda unifamiliar con casos de vivienda colectiva desarrollada en horizontal.

Los grandes edificios son organismos de gobierno. El uso de la planta baja o acceso desde la acera es mayoritariamente de uso de pequeños comercios.



Figuras 7 y 8. Rutas de accesos. Urbano-rural. Antonio Moleón, 2014.



Figura 9. Vías de Circulación (Naranja = Transporte Pesado; Celeste = Automóviles; Rojo = Peatones). Antonio Moleón, 2014.

Hasta hace unos años, la recolección de desechos se hacía puerta por puerta, pero en una nueva propuesta de la intendencia, los desechos se tienen que depositar en contenedores. Estos contenedores están colocados estratégicamente en todas las calles para que los ciudadanos no tengan que caminar mucho. Con esta nueva propuesta ha mejorado mucho la limpieza de la ciudad. El mismo alcalde nos dijo que los primeros meses fueron complicados porque la gente no se adaptaba bien.

Los comercios están distribuidos por toda la ciudad de Lascano, pero sobre todo en el centro de la ciudad, son comercios particulares pequeños, en su mayoría de venta de productos de industria nacional.

El comercio principalmente abastece la propia ciudad de Lascano, no hay mucho intercambio de mercancías. La única excepción es la de industria arrocerá que exporta a nivel mundial.



Figura 10. Vieja Pulpería. Joana Batel, 2014.

Lascano recibe una línea de 60kv desde Treinta y Tres por José Pedro Varela que abastece a toda la ciudad.

En cuanto a las obras de saneamiento existe un Plan Director desarrollado por OSE, actualmente el control de las pluviales se da por pendiente natural del relieve de la ciudad hacia los cursos de aguas cercanos ayudado por la poca parquización de los predios.

La Intendencia Departamental realiza la recolección de los residuos sólidos los que se vierten en los sitios de disposición final a cielo abierto (uno de ellos en las afueras de la ciudad).

En cuanto a las telecomunicaciones hay instaladas radio bases, cuyo centro de referencia es el Centro auxiliar de Lascano, cubriendo además Cebollatí y áreas vecinas. Cuenta con servicios de Televisión por cable, emisoras de radio AM y FM y prensa local. Cuenta con centro de salud (MSP) con internación y salas de parto, pero sin block quirúrgico. A nivel de centros educativos funcionan un centro CAIF, una escuela primaria privada, un jardín de infantes, un liceo público, una UTU y un centro MEC de referencia regional. En materia de vivienda Lascano cuenta con 3541 de acuerdo a los datos disponibles del Censo 2011, dos en modalidad colectiva de MEVIR.

A nivel de seguridad se asienta allí una seccional policial propia, cuartelillo de bomberos, defensoría pública, así como red de cajeros automáticos, sucursal bancaria de banca estatal, oficinas de correo y pago fácil y estaciones de servicios. En cuanto al hospedaje el mismo presenta debilidades tomando en cuenta posibles desarrollos culturales, cuando se promueven dos fiestas locales como la "Fiesta del Asado con cuero" y "La Fiesta de la Represa de India Muerta .

DIMENSIÓN SOCIO - ECONÓMICA

Industria - migración - el arroz

Entendemos por recursos naturales todos aquellos elementos de este carácter susceptibles de ser aplicados a la generación de valores económicos. Existen múltiples clasificaciones de los recursos naturales que no parece del caso desarrollar en esta síntesis; por tanto, nos limitaremos a usar una clasificación provisoria de carácter geográfico que nos permita además lograr una regionalización del área local, aunque sea en forma preliminar, para luego tener una idea de la capacidad productiva de la localidad desde el punto de vista geográfico. A lo largo y a lo ancho de su superficie se suceden paisajes de llanuras, lagunas, embalses.

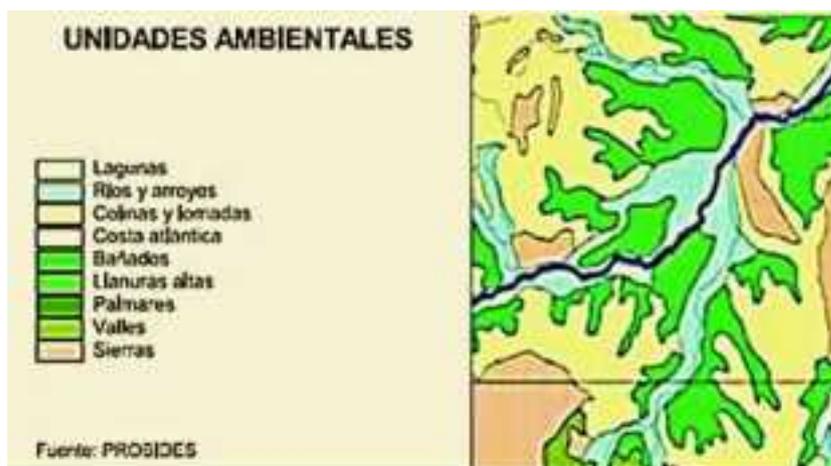


Figura 11. Unidades Ambientales. Fuente: PROBIDES, 2007.

El relieve es de colinas, con interfluvios convexos y pendientes entre 6 y 12%. Los suelos son Brunosoles Lúvicos (Praderas Pardas máximas), francos y Argisoles Subéutricos Melánicos Abrúpticos, francos a veces moderadamente profundos (Praderas Planosólicas). Este padrón de suelos se da en el sur del Departamento de Treinta y Tres y norte de Rocha. Ambos se relacionan a áreas más disectadas o estalles, o a proximidad de afloramientos rocosos. El material madre está constituido por un débil manto (a veces discontinuo) de sedimentos limo arcillosos cuaternario sobre la roca del basamento cristalino. La vegetación es de pradera predominantemente estival y el uso actual pastoril. Ocupa áreas importantes al oeste y suroeste de Treinta y Tres, alrededores de Velázquez y sur del Departamento de Maldonado.

Los suelos profundos, bajos e inundables, natural o artificialmente aptos para el cultivo del arroz a partir de la década del 50 fueron testigos del comienzo de una etapa en la evolución de la producción agro pecuaria de Rocha, con el nacimiento de las cooperativas de productores tendientes a proteger a los mismos en la compra de sus insumos y en la venta de sus productos, así como a promover nuevas técnicas en la explotación de los campos.

En el año 1952 fueron fundadas con un mes de diferencia las cooperativas de Rocha y de Castillos y poco después, la Cooperativa Agropecuaria de Lascano. En esta misma ciudad, en el año 1961 fue creada la Cooperación Agraria Limitada del Arroz (Coopar) con el fin de centralizar el trabajo de industrialización, almacenaje y comercialización.

Zona de producción	Superficie (miles de ha)		Producción (miles de t)	Rendimiento (kg/ha sembrada)
	Sembrada	Consechada		
Total nacional	167.2	167.2	1348.3	8064
Norte- Litoral Oeste	35.1	35.1	298.8	8522
Centro	15.4	15.4	117.6	7650
Este	116.8	116.8	931.8	7981

Zona de producción	Exportaciones		Superficie sembrada		
	Nº	%	total (mil ha)	Promedio (ha)	Porcentaje
Total nacional	461	100	167.2	363	100
Norte - Litoral Oeste	101	21.9	35.1	347	21
Centro	54	11.7	15.4	285	9.8
Este	306	66.4	116.8	382	69.8

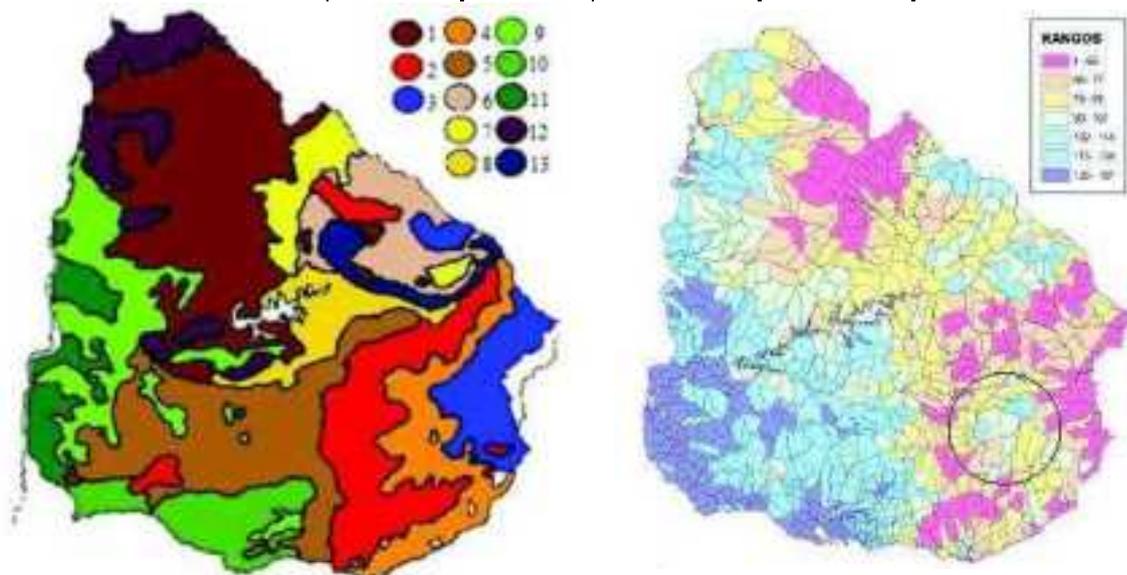


Figura 12. Siembra del Arroz. Encuesta de Zafra 2013-2014, DIEA-MGAP.

El cultivo del arroz, iniciado a comienzos de los años 30, ha mostrado un marcado dinamismo, particularmente a partir de la década del 60. En la zafra 2009-10 fueron sembradas 34.394 hás. en el Departamento (21,5% del total nacional). El sector arrocero tiene una importante escala, tecnología de punta, alto porcentaje de exportación, alto grado de organización en la cadena de producción, organización en la definición de precios, financiamiento, etc.

Las empresas arroceras están localizadas en Lascano y Chuy. Asociada a la producción arrocera existe una industria de procesamiento de productos derivados del arroz con dos empresas localizadas en la ciudad de Rocha (Coopar y Saman), siendo el 95 % de la producción para destino de exportación y un 5 % para consumo local. Como dato comparativo en la región, un uruguayo promedio consume 11 kg. del grano al año, en Argentina y Brasil el consumo es de 40 y 70 kg. por persona por año y viendo al mundo, el mayor comprador de arroz, China, el consumo per cápita anual es de 200 kg.

La relación de la ciudad de Lascano presenta similares características de movimiento poblacional y comunicación tanto con la capital departamental y poblados cercanos como con los departamentos cercanos, en particular con la localidad de José Pedro Varela (Departamento de Lavalleja), con el cual forma un centro territorial con amplias fortalezas para el desarrollo industrial. Los datos censales de 50 años muestran un crecimiento de la población en 30 años en casi un 66 %, asociado a la explosión de la industria arrocera, cayendo mínimamente un 5 % en los últimos 20 años, particularmente en el periodo de recesión de la economía. Alrededor de un 95 % de la población se sustenta por actividades directas o indirectas asociadas a los

procesos del arroz. El 53 % de la producción total se extrae de la región colindante, aunque esto en los años ha aumentado considerablemente.

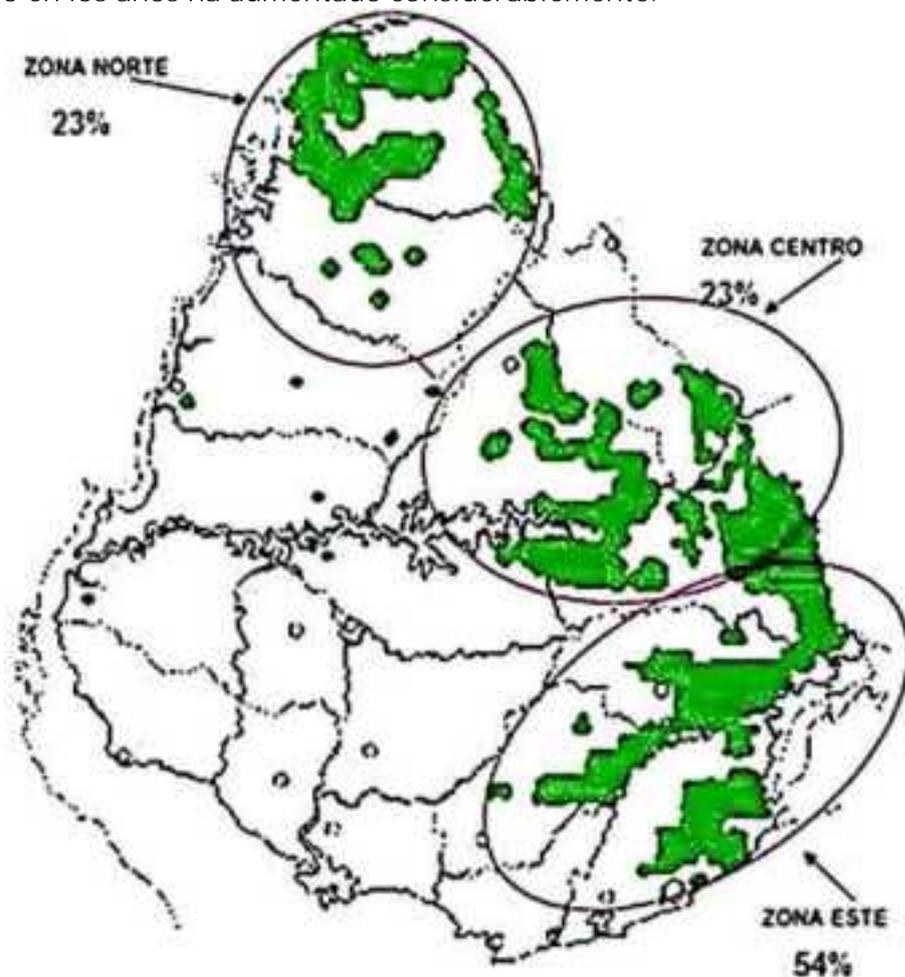


Figura 13. Siembra del Arroz. Encuesta de Zafra 2013-2014, DIEA-MGAP.

DIMENSIÓN ECO - SISTÉMICA

Microclimas-relaciones-impactos

Los humedales (también denominados bañados o esteros) ocupan llanuras bajas inundadas en forma permanente o temporaria con pendientes del orden de 0,02% y con difíciles condiciones de escurrimiento natural. Entre éstos se distinguen los bañados internos y los bañados costeros a las lagunas. Para el aprovechamiento de las condiciones de los primeros existe una

obra de riego por gravedad más importante del país, el uso del agua por toma directa demuestra, por los volúmenes máximos de caudales autorizados, la casi exclusividad del destino arrocero que tiene el recurso, frente al uso industrial y al abastecimiento de agua potable a la población (PROBIDES, 1999). La represa está ubicada a 5 kilómetros de la Ruta 15 (km 99), entre las localidades de Velázquez y Lascano. El sistema de riego vinculado a la represa de India Muerta se extiende a lo largo de 180.000 hectáreas y tiene una capacidad de riego para arroz de unas 10.000 hectáreas anuales.

Si bien el impacto en el ecosistema de la desecación parcial de los bañados de Rocha fue muy discutida en su época, su impacto en el crecimiento del cultivo de arroz en la zona es

indiscutible. En 1978 el Poder Ejecutivo dispuso la actualización de algunos proyectos formulados en la década de los años 1940 por el ingeniero Florencio Martínez Bula para la recuperación productiva de los Bañados de Rocha. Entre dichos proyectos se encontraba la construcción de una represa en el arroyo India Muerta. La finalidad de la represa sería la de regular las crecidas provenientes de una cuenca de 65.700 hectáreas y crear las reservas de agua para riego en la zona de influencia. El agua para riego provendría de canales derivados de la represa, del lago de la represa y de las obras de drenaje complementarias.

Por decreto-

de los inmuebles necesarios para la ejecución de las obras principales y complementarias del Proyecto Represa en el Arroyo India Muerta, Paraje Paso de las Tropas, departamento de Rocha. Inmediatamente comenzó la construcción de la obra, que finalizó en 1983. La represa consiste en un dique de arcilla y piedra de 3.200 metros de largo y 12 metros de alto. El terraplén contiene 1.763.000 metros cúbicos de arcilla.

A raíz del represamiento del arroyo, se formó un lago, conocido como Lago de India Muerta, de 3.500 hectáreas y con volumen de agua embalsada de 127.500.000 metros cúbicos y la profundidad media del lago es de 3,68 metros.

La represa es administrada por la firma Comisaco S.A, integrada por los molinos arroceros Saman S.A. y Coopar. Artigas Barrios, intendente de Rocha, fue gerente de la firma hasta 1985.



Figura 14. Represa "India Muerta". Fuente: Google Earth, 2017.

En un análisis primario podemos decir que Lascano y Arroz son sinónimos y que durante cuatro generaciones los pobladores han crecido junto con el desarrollo de la explotación del cereal. Esto nos plantea varias temáticas que se producen en torno a la ciudad, sus alrededores, sus actividades, dinámica y pasividad al mismo tiempo.

La asociación de la región con la materia prima permite imaginar el paisaje, sus características, sus sonidos, sus contrastes, sus hitos, caracterizando a la ciudad de una forma que podría decirse, linda con un aspecto de índole patrimonial.

PROPUESTA

Educación técnica adaptada

Lo relevante de la relación arroz-desarrollo en cuanto a la consolidación de la ciudad de Lascano como un polo de referencia en todo el proceso del cereal permite la oportunidad de dar un paso más y colocar a la región como referente introduciendo el concepto de Cultura del Arroz, profesionalizando aún más los procesos, abriendo nuevas oportunidades laborales consolidando a la ciudad y establecer un fuerte núcleo urbano. Se busca con esto seguir con un proceso de descentralización en busca de reducir la macrocefalia de Montevideo, generando un centro de estudios referente a nivel regional lo que provocará una sinergia local y regional obligando a generar planes de desarrollo, mejores y nuevas infraestructuras como también lo que respecta los servicios.

Para ello la introducción de la UTEC (Universidad Tecnológica) será la primera pieza del puzle que se irá armando mediante la retroalimentación de necesidades.

Los Institutos Tecnológicos Regionales (ITR), la expresión de la UTEC en el territorio, se ubicarán en diferentes regiones del interior del país. Actuarán de forma desconcentrada, y cada uno se especializará en determinadas áreas productivas, sin perjuicio de poder brindar otras ofertas educativas de nivel terciario. Los ITR serán los encargados de desarrollar los procesos de enseñanza, investigación y extensión. Administrarán los servicios y las dependencias a su cargo. Propondrán, desarrollarán e implementarán los planes de estudio, carreras y títulos, en coordinación con el Consejo Directivo Central de la UTEC.

Y propondrán convenios y acuerdos estratégicos con entidades públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales.

El funcionamiento de la UTEC a través de los ITR busca construir un diálogo con el entorno, mediante una fuerte vocación descentralizadora. Es uno de los ejes fundamentales en el desarrollo de una red que incluya a la mayor cantidad de actores regionales del sector productivo, educativo e institucional. Para determinar la ubicación y la especialización de los ITR, la UTEC se basó en un conjunto de estudios. En primer lugar, se realizó un diagnóstico de las capacidades existentes y faltantes a nivel de todo el territorio nacional en relación a las ofertas y demandas de formación terciaria, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- a. La oferta existente de enseñanza terciaria universitaria y no universitaria en el interior.
- b. Los niveles de cobertura educativa alcanzados por la población.
- c. Los esfuerzos de traslado requeridos por parte de los estudiantes del interior.
- d. El desarrollo productivo de la zona y la potencial demanda laboral de egresados UTEC.
- e. La disponibilidad de equipamiento e infraestructura.



Figura 15. Mapa Educativo. Diego Palau, 2014.

En cuanto al lugar de implantación del centro que albergue la propuesta citada se considera viable un gran predio esquina en las afueras de la ciudad de Lascano sobre la Ruta 14 al cual lo bordea un camino rural, que permitiría una gran flexibilidad dado el tipo de actividad que allí se propone, tanto en el desarrollo de las infraestructuras que se precisan, como la posibilidad de conexiones directas entre los principales nodos de producción regional y sus respectivos centros urbanos.



Figuras 16 y 17. Implantación propuesta e imagen ilustrativa.

BIBLIOGRAFÍA

Batel, M.B. et al. (2013). *Producción Arrocera en el Uruguay*. Seminario Uruguay Rural, FAGRO-UdelaR. Grupo C Ciclo de Producción a la Realidad Agropecuaria.

Baptista, B. et al. (2014). *agropecuario*. Relevamiento de Capacidades relativas a la Formación Terciaria en áreas claves para el desarrollo de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) Informe Región Norte.

DIEA - MGAP (2000). Censo Agropecuario.

DIEA - MGAP (2015). Encuesta de Arroz- Zafra 2013/2014.

Intendencia de Rocha. Directrices Departamentales.

Los Departamentos Rocha (1970). *Nuestra Tierra*, 10.

Uribe, F. et al. (2013). *Producción Arrocera en el Uruguay*. Grupo 9 Ciclo de Producción a la Realidad Agropecuaria.



Excepciones como instrumento de planificación en Maldonado

Exceptions as planning instruments in Maldonado City

José Sciandro¹ y Leonardo Zeballos²

La actual política de ordenamiento territorial del departamento de Maldonado propone excepciones al ordenamiento territorial vigente y se renuncia al cobro de la retribución por el mayor valor inmobiliario generado. Esta política territorial legitima el instrumento (excepción) como un incentivo para fomentar la industria de la construcción y de esa forma obtener puestos de trabajo para la población local.

Al entregar los mayores valores inmobiliarios - autogenerados por la excepción- para subvencionar a los emprendedores privados, la ciudad se queda sin recursos para satisfacer sus necesidades de crecimiento: en especial, crear suelo formal (con infraestructura urbana) para quienes se asientan en busca de las oportunidades de trabajo, consecuencia de la subvención.

La política seguida aparece como carente de sostenibilidad.

Palabras clave: Política de territorial; Ordenamiento territorial; Excepciones; Mayor valor inmobiliario

The current territorial policy of the Department of Maldonado proposes exceptions to the territorial order in force and waives the collection of remuneration for the greatest real estate value generated. This territorial policy legitimizes the instrument (exception) as an incentive to promote the construction industry and thus get jobs for the local population.

By delivering the largest real estate values-self-generated by the exception-to subsidize private entrepreneurs, the city is left with no resources to meet its growth needs: in particular, create formal soil (with urban infrastructure) for those who are looking for job opportunities as a result of the subsidy.

¹ Centro Universitario Regional del Este (Udelar), jose.sciandro@gmail.com

² Centro Universitario Regional del Este (Udelar), leox2004@gmail.com

José Sciandro y Leonardo Zeballos (171-180)

The policy followed appears to be lacking in sustainability.

Keywords: Territoriality; Development; Identity.

EXCEPCIONES COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN EN MALDONADO

La actual política territorial del departamento de Maldonado propone: excepciones al ordenamiento vigente y renuncia al cobro de la retribución por el mayor valor inmobiliario generado; se legitima el instrumento como un incentivo para fomentar la construcción y de esa forma obtener puestos de trabajo para la población local.

Para el derecho urbanístico actual, planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos y proyectarse hacia el futuro (Huertas,1999).

En el año 2008 se aprobó la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), teniendo claramente como modelo e inspiración directa la legislación española de suelo de 1956. La esencia del modelo español puede resumirse en: equidistribución, remisión al planeamiento, reparto de plusvalías y dirección del proceso urbanizador y edificatorio por la Administración (Tejedor, 1997). De todos estos conceptos, el que más le caracteriza es el reparto equitativo de los beneficios y las cargas derivadas del planeamiento entre todos los propietarios afectados por la actuación territorial; el patrón seguido está basado en la autofinanciación de ejecución del planeamiento con cargo a las plusvalías generadas por el mismo.

La identidad del modelo supone que la actuación urbanística, por medio de la recuperación de mayores valores inmobiliarios que genera, logrará la autofinanciación; ello implica un ahorro para la Administración en la gestión del territorio.

De este modo, aún cuando se reivindique el ordenamiento territorial como una función pública esencial (art. 2 LOTDS) serán los privados quienes financien los intereses generales con cargo a la recuperación, por parte del Estado, de los mayores aprovechamientos urbanísticos generados en el proceso (art 46 de la LOTDS). La finalidad es hacer posible la ejecución del planeamiento facilitando los conflictos entre las directivas de éste y la realidad física y jurídica del suelo; la obtención de recursos por medio de la recuperación de parte del mayor valor inmobiliario no constituye un fin en sí mismo; es un instrumento que busca hacer compatibles: el pago de las infraestructuras del resto de la ciudad y la liberación del presupuesto público respecto del costo de la ciudad en su conjunto.

Figura. 1
década



- Playa Brava en la
del '50. Fuente

<http://www.bhl.org.uy>.

LA EXCEPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A mediados del siglo XX, la península de Punta del Este comienza a recorrer un camino que la lleva a ser la ciudad que es hoy. En el año 1956 se anuncia la construcción del edificio Vanguardia; compuesto por cuatro bloques, el primero de los cuales se levantó en 1957 y el

último entre 1959 y 1960. A partir de ese momento, cambió para siempre la fisonomía del balneario (Campodónico y Da Cunha, 2009).

En Maldonado siempre se utilizó la excepción como instrumento de planificación territorial. El sustento legal de esa modalidad estaba consagrado genéricamente en las ordenanzas de edificación que habilitaban flexibilizaciones de la normativa referida a ³. En el recuerdo colectivo, está presente como un ejemplo paradigmático la aprobación del Edificio Paz Marina en las cercanías del Puerto de Punta del Este en 1976, que implicaba una clara flexibilización de la prohibición de altura en esa zona.

La modalidad de entonces era la ocurrencia circunstancial de excepciones a la regla urbanística general, nunca muy explícita y redactada sin rigor técnico jurídico por arquitectos; se recurría a una fundamentación técnica urbanística, adaptada a la realidad de un padrón individual, que siempre representaba un importante (y formalmente gratuito) incremento del aprovechamiento urbanístico del inmueble.

En el año 2000, con la excusa de la gran crisis económica que padeció el Uruguay, se dio un salto cuantitativo; inicialmente por medio del Decreto Departamentales N° 3742 del 24 de noviembre de 2000 y luego con el N° 3786 aprobado el 11 de noviembre de 2003 se dieron, en forma masiva, excepciones a la planificación vigente; se otorgó una especie de franquicia a la reglamentación, a petición del propio interesado; con el fundamento único de reactivar la economía local.

Dadas las circunstancias históricas y políticas del momento y la apariencia de una clara arbitrariedad en el procedimiento, por iniciativa de la Liga de Fomento de Punta del Este y con el apoyo explícito del Partido Frente Amplio, se juntan más de 2500 firmas y se interpone el recurso previsto por el artículo 303 de la Constitución contra los decretos identificados; la Cámara de Representantes deja vencer los plazos constitucionales sin tratar el tema; de esa forma se convalida lo actuado por el Intendente y la Junta Departamental de Maldonado. Se prefirió la inversión.

En 2009, luego de una amplia discusión en la Junta Departamental de Maldonado, se implementa el cobro del retorno por mayor valor inmobiliario por medio de los Decretos Departamentales Nos. 3.866 y 3.870, en el marco del art. 46 de la Ley N.º 18.308 (LOTDS). El fundamento económico del modelo español cobra sustento con la recuperación de las plusvalías generadas por la regulación del suelo. Lo recaudado se debía destinar a fines de interés general vinculados con el ordenamiento territorial.

En todos los casos en que, por disposición general o por aplicación a una situación particular, se produzca un incremento en el aprovechamiento del inmueble respecto a la situación normativa anteriormente vigente, denominada básica, corresponderá el retorno por mayor valor inmobiliario.

Ocurrido el cambio de administración del Gobierno Departamental en 2015, y con la misma fundamentación anteriormente utilizada (necesidad de reactivar la construcción en el Departamento) se otorgan exoneraciones tributarias por medio de los Decretos Departamentales Nos. 3.941/2015 y 3.962/2016 que implican la renuncia al cobro de los mayores aprovechamientos urbanísticos.

A continuación, se otorga una nueva franquicia a la reglamentación urbanística vigente con la misma modalidad que la utilizada en el año 2000 y 2003. Las excepciones se condicionan o regulan por medio del

Decreto Departamental N° 3965 del 11 de mayo de 2017. Se dan todas en base a la misma argumentación económica sin ningún tipo de disquisición o fundamento específico o individual

³ Hoy la excepción esta prevista en el art. 21 del Decreto Departamental N° 3718 del 23/12/1997 (TONE).

del acto aprobatorio. En esta oportunidad, el decreto departamental habilitante contó con los votos mayoritarios de sectores de todos los partidos políticos con representación en la Junta Departamental de Maldonado; ello nos permite inferir que la excepción actualmente cuenta con una mayor legitimidad social que en el año 2000-2003.

LA EXCEPCIÓN COMO INCENTIVO.

En el año 2017 la Intendencia Departamental de Maldonado envía a la Junta Departamental más de 30 proyectos para el estudio de viabilidad de las distintas consultas presentadas ante la comuna departamental.

Los proyectos puestos a consideración ante la Junta tienen como único denominador común ser contrarios a la norma vigente.

Tabla 1. Tipo de proyectos y superficie a construir en m²

Nº	Proyecto	Localidad	Superficie a construir m ²
1	Propiedad Horizontal	Maldonado	1.628,0
2	Propiedad Horizontal	Piriápolis	2.432,9
3	Barrio Jardín	Punta Ballena	3.487,1
4	Propiedad Horizontal	Punta del Este	2.059,0
5	Propiedad Horizontal	Maldonado	46.000,0
6	Propiedad Horizontal	Punta del Este	23.539,0
7	Propiedad Horizontal	Maldonado	9.821,0
8	Hotel	Punta del Este	3165
9	Propiedad Horizontal	El Chorro	18.456,0
10	Propiedad Horizontal	Punta del Este	17.400,0
11	Propiedad Horizontal	Punta del Este	222.178,0
12	Hotel	Manantiales	15.590,0
13	Propiedad Horizontal (sin datos)	Maldonado	0,0
14	Propiedad Horizontal	Punta del Este	16.243,0
15	Propiedad Horizontal	Maldonado	170.318,0

16	Propiedad Horizontal	Maldonado	2.125,0
17	Propiedad Horizontal	Piriápolis	3.289,0
18	Propiedad Horizontal	Punta del Este	11.823,0
19	Propiedad Horizontal	Punta del Este	44.864,0
20	Hotel	Punta del Este	459,4
21	Hotel	Punta del Este	7500
22	Propiedad Horizontal	Punta del Este	9900
23	Propiedad Horizontal	Maldonado	4406
24	Hotel	Punta del Este	4450
25	Propiedad Horizontal	Punta del Este	19512
26	Propiedad Horizontal	Maldonado	10290,77

El principal tipo de desarrollo inmobiliario en los expedientes analizados son edificios en altura; también se proponen proyectos de hotelería y un barrio jardín privado. Los mismos están distribuidos principalmente en las localidades de Maldonado y Punta del Este.



Figura 3. Principales proyectos presentados en la Alcaldía de Punta del Este, elaboración propia.

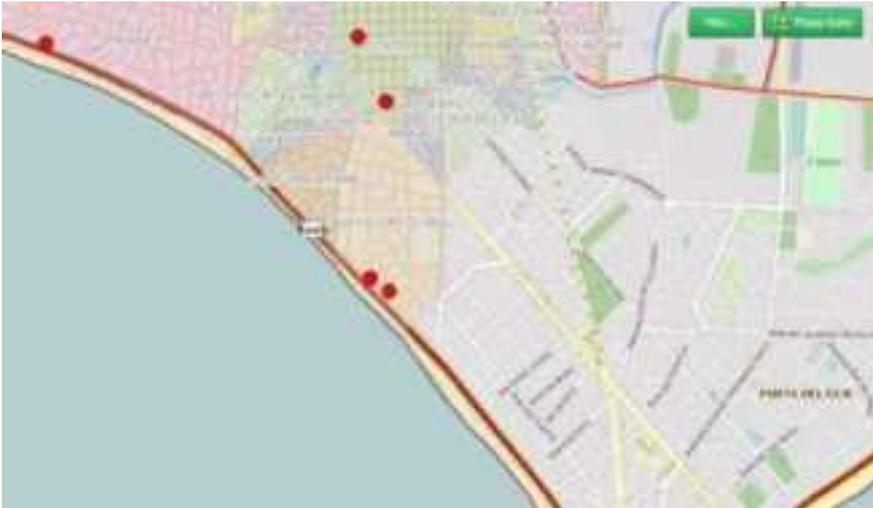


Figura 4. Principales proyectos presentados en la Alcaldía de Maldonado, elaboración propia.



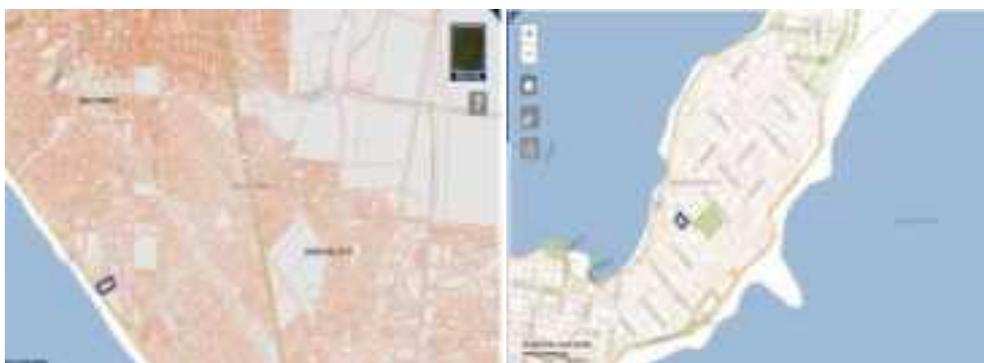
Figuras 5 y 6. Principales proyectos presentados en Alcaldías de San Carlos y de Piriápolis respectivamente, elaboración propia.



Figura 7. Proyecto Venetian Tower. Fuente: Google Maps.



Figura 8. Proyecto World Trade Center. Fuente: Google Maps.



Figuras 9 y 10. Padrón 24521, Manzana 360 (Venetian Tower) y Padrón 523, Manzana 32 (WTC). Fuente: visor.catastro.gub.uy/

LA EXCEPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

El artículo 21 del Decreto Departamental N° 3718 del 23/12/1997, que habilita jurídicamente la excepción urbanística, concede al Gobierno Departamental como parte de su

implica que se le confiere la posibilidad de elección entre la decisión más adecuada y su mérito; se da libertad a la Administración para determinar una noción o una decisión que deliberadamente la ley ha dejado como indeterminada. De todas formas, la planificación del territorio en un marco de discrecionalidad está sujeta a cumplir los principios generales del derecho: los de racionalidad, justicia y funcionalidad (Real, 1974); cuando existe una desproporción clara entre los beneficios individuales que se conceden en función de las supuestas ventajas públicas que se pretende lograr, se puede incurrir en arbitrariedad.

Conceder gratuitamente por parte del Estado, privilegios a personas físicas o jurídicas individualizadas, con la excusa de fomentar la inversión, puede considerarse como una desproporción ilegítima de la finalidad del acto; se enriquece a determinadas personas cuyo mérito para la obtención de privilegios públicos no surge con claridad de la fundamentación del propio acto; la vigencia indudable del principio de legalidad en un Estado de Derecho, impone la obligación de motivar los actos de las autoridades, que siempre deben tener una causa legítima (Brito, 1979). En las excepciones concedidas la única causa invocada es genérica y con un contenido técnico urbanístico mínimo.

En suma, se puede identificar la existencia de una afectación al principio de igualdad ante la ley consagrado expresamente por el artículo 8 de la Constitución del Uruguay.

LA EXCEPCIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE ECONOMÍA URBANA

La planificación del territorio regular tiene como consecuencia colateral que el suelo categorizado con bajos niveles de aprovechamiento urbanístico es adquirido por emprendedores inmobiliarios a un precio acorde a ese nivel; cuando lo incorporan a su patrimonio, gestionan y obtienen una modificación de la normativa, por medio de la excepción, logrando un mayor valor inmobiliario del suelo en su beneficio.

La norma urbanística general sirve para obtener suelo a precios acordes al plafón de aprovechamiento vigente; luego de adquirida por el emprendedor, el precio es multiplicado varias veces por medio de la concesión gratuita de la excepción urbanística.

La planificación ordinaria se convierte así en un instrumento más de la especulación inmobiliaria.

Estas excepciones cuando se otorgan sin contraprestación afectan la base económica del modelo seguido formalmente; como se señaló al principio, el sistema jurídico español adoptado en Uruguay no puede desarrollarse sin recoger los mayores valores inmobiliarios generados por la legislación urbanística en beneficio de la ciudad; ésta necesita de los aportes públicos en las zonas que, por razones de mercado, no se pueden dotar de infraestructura por medio de la autofinanciación de los usuarios del suelo urbano. La sostenibilidad del modelo requiere la recuperación de la plusvalía generada por la mayor edificabilidad.

Recientes estudios sobre la realidad social de Maldonado⁴ nos permiten identificar hechos que resultan evidentes: se estimula la migración de mano de obra para la construcción que luego no es atendida por la ciudad formal; provocando el aumento de asentamientos irregulares con todas sus consecuencias negativas; esta tendencia fue ya denunciada, en todo su significado, por la investigación realizada en el marco del Proyecto Dinámica Espacial y Funcional del Departamento de Maldonado⁵, treinta años atrás.

CONCLUSIONES

En la política urbana de Maldonado la excepción se ha convertido en una regla que cuenta con una amplia legitimidad social. La exoneración del pago de las retribuciones por mayor valor inmobiliario generado por la planificación y sus excepciones, hoy vigente, es un subsidio económico muy importante que el Gobierno Departamental otorga a los emprendedores inmobiliarios, con el objetivo manifiesto de generar trabajo. Al entregar los mayores valores inmobiliarios, autogenerados por la excepción, para subvencionar a los emprendedores privados, la ciudad se queda sin recursos para satisfacer sus necesidades de crecimiento: en especial, crear suelo formal (con infraestructura urbana) para quienes se asientan en busca de las oportunidades de trabajo consecuencia de la subvención. La política seguida aparece como carente de sostenibilidad.

⁴ Labat J.P. (2016) Evolución de la Segregación Residencial en la ciudad de Maldonado y sus alrededores 1985 - 201 Serie Maestría en Demografía y Estudios de Población Documento No 8; UDELAR, Montevideo.

⁵ ESTUDIO DE LA DINAMICA ESPACIAL Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MALDONADO - Proyecto - Convenio de Cooperación Franco-Uruguayo en las áreas del Ordenamiento Territorial y Urbano e intervienen el Centre de Recherche y Documentation sur l'Amérique Latine (C.R.E.D.A.L.) - Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine - Université de Paris III - Sorbonne Nouvelle, le Institut Pluridisciplinaire pour les études sur l'Amérique Latine (I.P.E.A.L.T.) - Université de Toulouse-Le Mirail - 1988 - 1989

BIBLIOGRAFÍA

Brito, M. (1979). *La actitud del acto administrativo para el fin debido.*, Estudios de Derecho Administrativo, T. II, Montevideo.

Campodónico, R., & Da Cunha, N. (2009). *Mar del Plata y Punta del Este.*

Carassale, S., (2007). *La demanda de la demanda. La mirada del espectro.* En Aibar, J. (comp.) *Vox populi. Populismo y democracia en América Latina.* México: FLACSO.

Fernández, R. (2000). *Gestión ambiental de ciudades. Teoría crítica y aportes metodológicos* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. México D.F.

Morales Schechinger, C. (2005). *Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías.* En: *La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano.* México D.F.

Real, A. (1974). *Los principios generales de derecho en la Constitución en Estado de Derecho y humanismo personalista.* Montevideo, FCU.

Tejedor Bielsa, J. C. (1997). *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico.* Aranzadi, Pamplona.

Leyes y decretos

Ley N° 18308, 18 de junio de 2008. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de Uruguay. Decretos Departamentales.

Decreto Departamental de Maldonado N° 3718, 23 de diciembre de 1997. Ordenanza General de la Construcción.

Decreto Departamental de Maldonado N° 3742, 24 de noviembre de 2000. Tratamiento especial de grandes proyectos.

Decreto Departamental de Maldonado N° 3786, 11 de noviembre de 2003. Estímulo para la Construcción.

Decreto Departamental de Maldonado N° 3866, 27 abril de 2010. Reglamento sobre disposiciones de suelos para el territorio del departamento: implementación de la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, a nivel del departamento de Maldonado.

Decreto Departamental de Maldonado N° 3870, 11 de mayo de 2010. Retorno de Mayor valor.

Decretos Departamentales de Maldonado N° 3941, 14 de octubre de 2015 y N° 3962, 13 de diciembre de 2016. Beneficios Fiscales.

Decreto Departamental de Maldonado N° 3965, 11 de mayo de 2017. Estímulo para la Construcción.

Fuentes on-line

<http://www.búsqueda.com.uy/mailling/notas/1799/inmobiliario/> Consultada en febrero de 2018

<http://www.bhl.org.uy>. Consultada en febrero de 2018



Avances de Investigación

Campodónico, G.
Bianchi, F. García, N.
Fernández, C. González, M. y
Fabreau, M.

América Latina en la actualidad, pertenecen a procesos históricos que han constituido una organización social y territorial que tiende a concentrarse en lo urbano dando las espaldas al resto de los bienes comunes naturales de nuestro continente.

Mapa multimedia de bienes culturales y de la memoria de la península de Punta del Este

Multimedia map of cultural assets and the memory of the peninsula of Punta del Este

Gabriela Campodónico¹, Facundo Bianchi², Nicolás García³, Camila Fernández⁴, Matías González⁵, Martín Fabreau⁶

El vínculo entre Turismo, Cultura, Patrimonio y Memoria es de larga data y descansa sobre una serie de dinámicas relativas a la construcción de identidades de los grupos humanos. Esta propuesta surge de la conjunción de intereses surgidos entre el ámbito académico y la sociedad civil local.

Desde la Licenciatura en Turismo radicada en el CURE-UdeLaR, entendimos pertinente la creación de un espacio diverso e integrado en el que confluyan docentes, estudiantes y actores locales. Desde la sociedad civil local, las necesidades partieron a través de inquietudes y demandas relacionadas a la elaboración de productos turísticos vinculados al espacio urbano, el patrimonio y la memoria de Punta del Este.

Planteamos como objetivo general la elaboración de un mapa cultural y de la memoria. En este proceso, generamos insumos para contar en el futuro con un archivo de bienes patrimoniales materiales e inmateriales de la Península, al servicio de sus habitantes y visitantes.

Palabras clave: turismo, patrimonio, memoria

The link between Tourism, Culture, Heritage and Memory is of long standing and rests on a series of dynamics related to the construction of identities of human groups. The

¹ Directora Área de Estudios Turísticos, FHCE -CURE. gcampod@yahoo.com

² Facundo Bianchi - Docente Ayudante Área de Estudios Turísticos, FHCE-CURE. facundo.bianchi@cure.edu.uy

³ Nicolás García - Estudiante Licenciatura en Turismo, CURE. nicolas.garcia.pad@gmail.com

⁴ Camila Fernández - Licenciada en Turismo, CURE. camilafernandez055@gmail.com

⁵ Matías González - Estudiante Licenciatura en Turismo, CURE. matig5023@hotmail.com

⁶ Martín Fabreau - Docente Adjunto Área de Estudios Turísticos, FHCE-CURE. fabreau@gmail.com

present proposal arises from the combination of interests arising between the academic sphere and local civil society.

From the Degree in Tourism based in the CURE-UDELAR, we understood the creation of a diverse and integrated space in which teachers, students and local actors converge. From the local civil society, the needs started through concerns and demands related to the development of tourism products linked to the urban space, heritage and memory of Punta del Este.

We propose as a general objective the elaboration of a cultural and memory map. In this process, we generate inputs to count in the future with a file of material and immaterial heritage assets of the Peninsula, at the service of its inhabitants and visitors.

Keywords: tourism, heritage, memory

INTRODUCCIÓN

Este trabajo surge de la conjunción de intereses y demandas entre el ámbito académico y la sociedad local. El punto de partida fue una serie de inquietudes y demandas relativas a la elaboración de productos turísticos concretos vinculados al espacio urbano, el patrimonio y la memoria de Punta del Este. La Comisión de Cultura y Patrimonio de la Alcaldía de Punta del Este requirió la colaboración de la Universidad para trabajar en el registro de bienes patrimoniales de la Península. Desde la Licenciatura en Turismo que se dicta en el CURE-UdelaR, entendimos necesario y pertinente la creación de un espacio/contexto diverso e integrado en el que participen docentes, estudiantes, egresados y actores locales y en donde actividades de Investigación, Extensión y Docencia tuvieran lugar. Paralelamente, también hay un vínculo construido y consolidado tanto con la Intendencia Municipal de Maldonado como con la Liga de Fomento y Turismo de Punta del Este, quienes por su parte tienen una estrecha relación con la Alcaldía de Punta del Este. Entendemos que esta convergencia entre la UdelaR y la Sociedad Civil hace propicio el comienzo de un espacio de trabajo en conjunto que tendrá como cometido la realización de variadas actividades de las que diversos actores sean partícipes y en donde se interrelacionan investigación, enseñanza y extensión (Campodónico y Fabreau, 2017).

OBJETIVOS

Este emprendimiento tiene como objetivo general elaborar un mapa multimedia cultural y de la memoria, donde se haga presente el vasto sistema de bienes culturales y patrimoniales, tangibles e intangibles, materiales y/o materializables que configuran las diversas formas de representar, evocar y apropiar el espacio en general y el espacio urbano en particular de la Península de Punta del Este.

A lo anterior, se suman algunos objetivos específicos. En primer lugar, elaborar un mapa multimedia en donde figuren y se relacionen bienes patrimoniales y culturales emblemáticos de la península integrando diferentes tipos de registro (escrito, sonoro, visual, audiovisual). Luego, contribuir al desarrollo del turismo cultural en Punta del Este. También contribuir a la preservación de la memoria colectiva de los habitantes de Punta del Este, así como al fortalecimiento de su patrimonio material e inmaterial. Por último, iniciar la elaboración de un archivo de bienes patrimoniales materiales e inmateriales de la península, al servicio de sus habitantes y visitantes, que a su vez sirva de insumo para la elaboración de productos turísticos concretos.

ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN

El eje que orienta las actividades que vienen siendo desarrolladas tiene que ver con la identificación y caracterización de bienes culturales, bienes patrimoniales y lugares de memoria tanto para la salvaguarda patrimonial y de la memoria local, como también para elaboración de itinerarios urbanos con fines turísticos. De lo anterior se desprende que además de la elaboración de un mapa de bienes culturales y de la memoria, este proceso pauta además la elaboración de un registro/archivo en donde se identifican y caracterizan diversos bienes culturales tangibles e intangibles (Campodónico y Fabreau, 2017).

Las actividades de investigación están pautadas por la utilización de una metodología cualitativa proveniente de la tradición antropológica en general y etnográfica en particular, en interfase con el trabajo de investigación en Turismo. Por otro lado, se integran también instancias participativas.

Concretamente, las prácticas de investigación comprenden trabajo de gabinete, trabajo de campo e instancias participativas junto a la sociedad civil.

En lo que hace a las actividades de gabinete hasta el momento se ha realizado trabajo de archivo, así como búsqueda bibliográfica y análisis de diversos tipos de documentos. El trabajo de campo se viene desarrollando tanto en Punta del Este como en Maldonado y también en Montevideo. Básicamente consiste en la realización de observaciones, entrevistas en profundidad y registro audiovisual.

A lo anterior se le agrega tanto investigación como planificación de las actividades; básicamente suelen realizarse reuniones periódicas con representantes de la Alcaldía de Punta del Este con quienes estamos en estrecha colaboración.

AVANCES DE INVESTIGACIÓN

Hasta el momento y desde el año 2016 este grupo de trabajo ha desarrollado algunas actividades que engloban la investigación, la docencia y la extensión, muchas de ellas planificadas en acuerdo con la Comisión de Patrimonio de la Alcaldía de Punta del Este.

En primer lugar, se realizó una jornada de presentación en el Espacio ANCAP - Alcaldía de Punta del Este a mediados de 2016, de trabajos estudiantiles de la Licenciatura en Turismo, producidos en el marco del curso Antropología del Turismo, sobre la caracterización de algunos lugares turísticos y bienes patrimoniales locales.

Paralelamente a ello, el equipo de trabajo ha realizado hasta el momento un total de doce entrevistas en profundidad de carácter exploratorio a diversos informantes calificados. Del procesamiento y sistematización de la información recolectada se generó una lista de categorías descriptivas (lugares, personas, acontecimientos, saberes/oficios y prácticas más relevantes), sintetizadas en un documento unificado. Dicho documento le fue facilitado a los entrevistados con el fin de ratificar o rectificar dicho listado. Luego de procesar esas devoluciones saldrá un listado definitivo con el que se trabajará en la fase siguiente.

En este proceso de entrevistas/devolución, se ha generado una base de datos con posibles personas a entrevistar, a partir de los aportes de cada entrevistado actual, que refieren a determinados actores relevantes en la historia de la península.

Paralelamente a la realización de entrevistas, en el marco de los festejos por los

o de Punta del Este; actividad gestionada por el equipo de trabajo y representantes de la Comisión de Cultura y Patrimonio del Municipio de Punta del Este. Los panelistas participantes fueron Mecha Gattás, Yolanda Clavijo y Luis Sáder.

Además de ser un ejercicio de memoria colectiva, de evocación y de objetivación, la jornada tuvo entre sus principales objetivos transmitirle a la comunidad el trabajo que se viene realizando, así como también la generación de un intercambio entre los panelistas y el público. A su vez, la generación de nuevos contenidos basados en los relatos esbozados por los panelistas invitados.

En lo que hace a actividades de educación, entre los meses de agosto y octubre, se

del Turism

de la Antropología

Fabreau con una carga horaria de treinta horas; el mismo estuvo dirigido a egresados de la Licenciatura en Turismo y de carreras afines, profesionales, estudiantes avanzados de turismo y actores de la sociedad civil interesados en el tema. Es así, que, contribuyendo a la consolidación del vínculo con la sociedad civil, parte de los integrantes de la Comisión de Patrimonio y Cultura del Municipio de Punta del Este, participan en la realización del curso.

También se realizaron actividades junto a la Escuela N°5 de Punta del Este en el contexto del Día Mundial del Turismo. Concretamente se trabajó en la elaboración y puesta en práctica de un circuito turístico junto a estudiantes y docentes de la institución.

PERSPECTIVAS

Al día de hoy, el equipo se encuentra sistematizando las devoluciones realizadas por los entrevistados sobre las categorías emergidas de la fase exploratoria. La idea será generar una lista definitiva en donde se identifique los bienes culturales entendidos como relevantes. A su vez, lo anterior se triangulará con datos bibliográficos, realización de nuevas entrevistas e instancias participativas. El listado de categorías emergidas será trabajado de manera exhaustiva en la próxima etapa del trabajo.

A todo esto, parte de la información sistematizada hasta el momento viene siendo plasmada en un mapa; al día de hoy se cuenta con una identificación y ubicación de un gran número de lugares y bienes culturales, algunos de ellos aún existentes y otros presentes en la memoria de los habitantes locales.

Con miras a futuro, se comenzará a trabajar en una caracterización exhaustiva de cada bien cultural, así como en la continuación de su mapeo.

Al haber trabajado principalmente con informantes calificados, en su mayoría de sectores medios, hemos ido viendo la necesidad de incluir en próximas etapas, entrevistados pertenecientes a sectores populares con miras a ampliar tanto el listado de bienes como las formas de apropiación de estos.

Una vez que se haya arribado a una caracterización exhaustiva y sistemática de los bienes culturales identificados, se procederá a la elaboración del producto final: el mapa multimedia propiamente dicho.

La idea es generar un soporte georreferenciado para Punta del Este en donde se puedan combinar registros escritos, visuales y sonoros y en donde se vean representados bienes culturales materiales e inmateriales, así como lugares de memoria, existentes o que ya no están presentes.

BIBLIOGRAFÍA

Augé, M. (1992). Los No Lugares. Espacios Del Anonimato. Una Antropología de la Sobremodernidad. Barcelona: Ed. Gedisa S.A.

Augé, M. (2007). Por una Antropología de la Movilidad. Barcelona: Gedisa.

Campodónico, G., Fabreau, M. (2017). Mapa multimedia de bienes culturales y de la memoria. Proyecto presentado llamado VUSP-CSIC.

Candau, J. (2005). Antropologia da Memória. Instituto Piaget. Lisboa.

CSEAM. Presentación -"Visión y Misión" En:
<http://www.extension.udelar.edu.uy/mision-y-vision/>

Fabreau, M. (2014). Entre Múltiples Alteridades Móviles. Sobre el Conocimiento Antropológico y Algunas Interfases con los Estudios Turísticos.

Falero, A. y Campodónico, R. (comp.) El Turismo Bajo la Lupa Académica, Biblioteca Plural, CSIC. 21-40. Montevideo.

Guber, R. (2004). El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Halbwachs, M. (1950). La Memoria Colectiva. Prensa Universitaria de Zaragoza. España.

Ministerio de Turismo (2016). Anuario 2016. Estadísticas del Turismo. Turismo receptivo. Anuario 2015. Estadísticas del Turismo. Turismo receptivo. En: www.mintur.gub.uy.

Pascale, R.; Varela, L. (2011). Resultados de investigación para Proyecto IDEAR, Maldonado, Uruguay. versión pdf.

Prats, Ll. (1997). Antropología y Patrimonio. Barcelona: Ariel.

Rosas Mantecón, A. (2005). Las disputas por el patrimonio. Transformaciones analíticas y contextuales de la problemática patrimonial en México En: García Canclini, N. (coord.), La antropología urbana en México, (pp 60-95) México D.F., México: Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Universidad Autónoma Metropolitana.

Santana, A. (1997). Antropología y turismo. ¿Nuevas hordas, viejas culturas? Barcelona: Ariel-Antropología.

Santana, A. (2003). Turismo cultural, culturas turísticas. Horizontes Antropológicos (Porto Alegre), 9, 20.

Scagliola, A., Rodríguez, M. (coords.). (2013). Agenda Estratégica. Plan de desarrollo social departamental. Maldonado 2013 - 2015. Uruguay Social, Presidencia de la República.

Veiga, D. (coord.). (2011). Crecimiento económico y desigualdad social en Maldonado. Informe del Estudio realizado en el marco del Convenio entre la Intendencia de Maldonado, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la Asociación Pro-fundación para las Ciencias Sociales. FCS, CURE-UDELAR, Maldonado.