

MENSAJES DE LOS TERRITORIOS Y PROYECTO

MENSAGENS DOS TERRITÓRIOS E DO PROJETO

Pablo Alfredo Ligrone Fernández¹

Palabras clave: Políticas públicas; ordenamiento territorial; desarrollo sostenible; globalización; posmodernismo; planificación territorial; urbanización.

Palavras-chave: Políticas públicas; ordenamento territorial; desenvolvimento sustentável; globalização; pós-modernismo; planejamento territorial; urbanização.

Data de submissão: 15.08.2022

Data de aprovação: 01.10.2022

Identificação e disponibilidade:

(<https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/4XXX>,
<http://dx.doi.org/10.18066/revistaunivap.v28i60.4XXX>).

1 MARCO FILOSÓFICO

El tema propuesto gira en torno a tres asuntos principales: las urgencias sociales, las políticas públicas y el proyecto en sus múltiples escalas espaciales y temporales.

Elegimos ser muy concisos en el título. El primer componente “mensajes de los territorios” nos vincula con el dueto Teoría y realidad; el segundo, “proyecto”, con el dueto Teoría y práctica. Si bien ambos forman parte de una misma reflexión, tanto para los investigadores como para los profesionales, históricamente se ha exacerbado el *quehacer* en desmedro de *conocer la realidad*. Tal es así que, aun en ámbitos teóricos especializados, se da por sentado que “teoría de la arquitectura” es, exclusivamente, teoría del proyecto o del diseño. Esta mirada nos retrotrae medio siglo con autores que marcaron un único rumbo, como lo fuera el influyente Enrico Tedeschi y su “Teoría de la Arquitectura” de la década de los setenta y numerosos otros que, hasta hoy, siguen en ese derrotero buscando el modo *óptimo, ideal*, de proyectar. ¿Nos hemos olvidado de la realidad?! ¿Nos hemos olvidado de la gente y de la naturaleza?! Seguramente no... Pero tal vez sí nos olvidamos de buscar denodadamente conocerla, entenderla, interpretarla y, por consiguiente, cambiar nuestro quehacer, nuestras herramientas de investigación, nuestros instrumentos de planificación, nuestro encare del proyecto de un tiempo a otro, de un territorio a otro, de un grupo social a otro. Ello permitiría mejor escuchar los mensajes.

Desde otra actitud, hace también medio siglo, Edgar Morin llamaba la atención a la humanidad sobre la necesidad de integrar el pensamiento complejo como medida indispensable para enfrentar los desafíos planetarios. Pese a ello y a las flagrantes evidencias del cambio climático, de la destrucción de la biodiversidad, del jaqueo global que supone la latencia de las armas de destrucción masiva y de las angustias humanas en las urbes y en los poblados, hemos sido incapaces de integrar a nuestra labor y cotidianeidad el enfoque sistémico complejo y, agregaría, de integrar la mirada

¹ Doctor en Géographie – Aménagement – Urbanisme. Docente de la Facultad de Arquitectura de UDELAR. E-mail: pablo.ligrone@gmail.com.

de la “realidad en crudo”. La simpleza, la ideología interesada, la respuesta fácil, masiva, homogénea, han continuado minando las prácticas que conducen a la transformación de los territorios, de las formas de habitar, de las formas de encarar las políticas públicas. Y esto ocurre en las universidades, en las instituciones públicas y en la población en general.

Me gusta compartir esta frase de Morin referida al pensamiento complejo como alternativa al pensamiento simplificador: *“La complejidad necesita una estrategia... la estrategia se impone desde que sobreviene lo inesperado o lo incierto, es decir desde que aparece un problema importante. El pensamiento simple resuelve los problemas simples sin problemas de pensamiento. El pensamiento complejo no resuelve por sí mismo los problemas, pero constituye una ayuda a la estrategia que puede resolverlos.”* Sin lugar a dudas, los problemas importantes de la planificación y las urgencias sociales así lo requieren. Sin esta actitud, tampoco somos sensibles a los mensajes.

Para completar esta introducción general y mejor enmarcar nuestro punto de vista, propongo detenernos en el concepto de “violencia epistémica” que consiste en *“la alteración, negación y en casos extremos como las colonizaciones, extinción de los significados de la vida cotidiana, jurídica y simbólica de individuos y grupos”*. Este concepto, acuñado por Gayatri Spivak en *“Can the subaltern speak?”* (1988), es retomado por Santiago Castro-Gómez, investigador del Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR, de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, en su ensayo *“Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”*”. En su análisis crítico, señala a *“La modernidad como “una máquina generadora de alteridades que, en nombre de la razón y el humanismo, excluye de su imaginario la hibridez, la multiplicidad, la ambigüedad y la contingencia de las formas de vida concretas”*. ¿Cómo excluye? Mediante la *violencia epistémica* que establece bajo qué métodos y criterios se valida el conocimiento. Si bien el posmodernismo y los estudios culturales de las últimas décadas han contribuido a desmarcarse de buena parte de los metarrelatos hegemónicos de la modernidad, en las prácticas gubernamentales éstos permanecen.

El concepto de la “colonialidad del poder” amplía y corrige el concepto foucaultiano de “poder disciplinario”, al mostrar que los dispositivos panópticos erigidos por el Estado moderno se inscriben en una estructura más amplia, de carácter mundial, configurada por la relación colonial entre centros y periferias a raíz de la expansión europea. Desde este punto de vista podemos decir lo siguiente: la modernidad es un “proyecto” en la medida en que sus dispositivos disciplinarios quedan anclados en una doble gubernamentalidad jurídica. De un lado, la ejercida hacia adentro por los estados nacionales, en su intento por crear identidades homogéneas mediante políticas de subjetivación; de otro lado, la gubernamentalidad ejercida hacia afuera por las potencias hegemónicas del sistema-mundo moderno/colonial, en su intento de asegurar el flujo de materias primas desde la periferia hacia el centro. Ambos procesos forman parte de una sola dinámica estructural. Nuestra tesis es que las ciencias sociales se constituyen en este espacio de poder moderno/colonial y en los saberes ideológicos generados por él. Desde este punto de vista, las ciencias sociales no efectuaron jamás una “ruptura epistemológica” (...) frente a la ideología, sino que el imaginario colonial impregnó desde sus orígenes a todo su sistema conceptual.”

Más allá de todas las excepciones que en el mundo académico y técnico encontremos, notoriamente en aquellos ámbitos en que se trabaja para dismantelar

estas hegemonías, parece confirmarse que los Estados nacionales se han afianzado en estas líneas que pone en evidencia Castro-Gómez. Si bien no es motivo de esta conferencia adentrarse en las ciencias sociales, parece pertinente reflexionar, por analogía, en cuanto al ejercicio de poder simbólico por sobre los saberes de la *gente común*. Esto ocurre en innumerables actos de técnicos, universitarios, funcionarios e intelectuales en general, y se refleja en la planificación, el asesoramiento, la extensión universitaria e incluso en las relaciones arquitecto-cliente. Quiero aclarar que esta afirmación es solamente una constatación y, de mi parte, no es en absoluto una crítica moral ni lo considero un síntoma de violencia exprofeso.

En nuestros rubros -la arquitectura, el urbanismo y la planificación territorial- podemos identificar un proceso similar con el paradigma del movimiento moderno, sus seguidores, adaptadores e incluso en buena parte de sus detractores. En efecto, la diseminación viral de las reglas del movimiento moderno en arquitectura y en urbanismo, desde la primera mitad del siglo XX, ha sido tan exitosa que contaminó las metodologías de investigación, de diagnóstico, de actuación de los departamentos de obras, arquitectura y planificación de Municipios y Estados e, incluso, de continentes como el europeo en su construcción comunitaria. También se extendió por toda la capilaridad de las escuelas de arquitectura a lo largo de décadas, con un discurso en que el arquitecto ha de ser el centro de todo equipo interdisciplinario y que, para ello, alcanzaría con ser especialista en diseño, herramienta “mágica” que sería útil para cualquier escala.

Luego, la estandarización, el concepto de usuario tipo, la respuesta homogénea a problemas distintos, la zonificación como un *tic nervioso*, la construcción masiva en momentos de urgencias como las posguerras, la presión infinita del automóvil, las lógicas de mercado y la incompreensión de las mismas por parte de los planificadores que las ven “*pasar de costado*”, la banalización de la arquitectura siguiendo las olas de las modas (aunque los arquitectos no nos permitamos reconocerlo) suponen prepotencia técnica, estatal, empresarial, estética, que no ha frenado el posmodernismo dominante, es decir aquel posmodernismo del *vale todo ético y estético* que tan bien se integra al sistema global.

Si las prácticas han cambiado muy poco en lo sustantivo, los análisis sobre la realidad siguen dominados por la hegemonía de la simplificación y de la resignación a una tendencia inexorable a la homogeneización.

En suma, las ideologías imperantes en el Estado, en los técnicos, y en la sociedad toda es la de la tendencia a seguir un mismo modelo ideal (de ciudadano, de entorno urbano, de modo de vida, de modalidades de consumo, de modelo de naturaleza) y a tipos de respuesta banalizada.

Basados en el caso uruguayo, presentamos a continuación algunas contribuciones generadas en investigaciones de la Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que hemos dirigido en los últimos años, que alimentan la reflexión sobre los mensajes de los territorios y cómo exteriorizarlos: derechos territoriales y ambientales de las personas y principios del ordenamiento territorial; madurez de los territorios; territorios adjetivados; patrimonio sistémico con dimensión territorial. Luego, toca el turno a casos concretos: planes locales como estructuradores de las políticas públicas y respuesta desde el proyecto de territorio. Finalmente, se señalan varios ejes olvidados en las intervenciones públicas: articulación de instrumentos, mensajes de la geografía, múltiples aportes a una teoría general del espacio.

2 DERECHOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES Y PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Para poder escuchar los mensajes de los territorios, las personas deben tener derechos y poder ejercerlos... y los planificadores deben tener la obligación de escucharlos.

Uruguay incorpora al ordenamiento territorial como cometido esencial del Estado en 1990, mediante la creación una Dirección Nacional en un mismo Ministerio junto con la Vivienda y el Medio Ambiente. En 1996, una reforma constitucional consagra el derecho y principio de la protección del ambiente y una nueva reforma, en 2004, constitucionaliza el ordenamiento territorial como la herramienta fundamental para protegerlo. Al mismo tiempo, consagra otro derecho para la sociedad civil: el de la participación en todas las instancias de planificación, gestión y control del ciclo hidrológico, desde entonces patrimonio estatal público y establece la planificación por cuencas. Hubo que esperar a 2008 para que la ley N°18.308 fundara un sistema nacional de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. La ley original, ejemplar y vanguardista, genera un sistema instrumental de enorme potencia a todas las escalas y de geometría variable: nacional, regional, departamental, local y para polígonos específicos. El ordenamiento territorial es declarado de interés general (por lo que sus determinaciones y la de sus instrumentos de planificación pueden limitar los derechos tales como el de propiedad) y cometido esencial del Estado, sus instrumentos y disposiciones de orden público y obligatorios. Sus determinaciones son vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares.

Una de las *joyas* de esta ley establece:

Art 6 (Derechos territoriales de las personas). ...c) *Toda persona podrá demandar ante la sede judicial correspondiente la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas.*

Este enunciado es calificado por el profesor Ricardo Gorosito Zuluaga como la consagración de una verdadera *actio popularis*. Es decir: en Uruguay, cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera puede exigir que el Poder Judicial actúe frente a decisiones y acciones cuando entienda que es violentado el ordenamiento territorial.

Y uno se pregunta inmediatamente: ¿en qué consiste un OTy DS adecuado? Además de cumplir con la Constitución y las leyes, el OTyDS adecuado tiene explicitados sus principios. Y esto en el articulado mismo y no en una exposición de motivos que narre, como es costumbre, la filosofía de la ley. Este hecho singular, da una potencia jurídico-técnico-ética fabulosa a una doctrina que está incluida y aprobada en la ley misma.

Veamos en qué consiste.

Una docena de frases del artículo 5 indican cómo debe ser ese ordenamiento territorial y desarrollo sostenible a través del cumplimiento de Principios Rectores.

En 2009, el Dr. Gorosito, catedrático de derecho ambiental de la Universidad Católica del Uruguay, me consulta: ¿Cómo se le puede explicar a un Juez (y por consiguiente a un planificador, a un proyectista, a un decisor político...) en qué consisten estas frases y cómo utilizarlas en sus análisis y fallos?

Resolvimos agregar un capítulo a nuestro libro sobre la ley identificando en cada frase los Principios en su expresión esencial y singular.

Encontramos entonces al menos 30 principios y publicamos una primera

aproximación explicativa de cada uno de ellos. Como se puede apreciar, no ha quedado fuera de esta lista ninguno de los principios que los referentes internacionales, comenzando por Henri Lefebvre, hayan sostenido.

La arquitecta Jaqueline Petit, hoy magister, integrante del equipo de evaluación de planes de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, aceptó nuestro reto de dar nuevos pasos en el esclarecimiento de cómo testear el cumplimiento de estos principios en los instrumentos de planificación sometidos al dictamen ministerial de legalidad. No se trata pues solamente de cumplir con las formas y con la burocracia clásicas sino en un obligatorio *check list* de calidad. Para ello, planteamos la necesidad de recomponer el vínculo sistémico entre los treinta principios, no solamente para simplificar la tarea, sino para ir construyendo un cuerpo doctrinal más sólido y comprensible para el planificador / proyectista / diseñador. A la pregunta inicial de si se puede confeccionar un sistema de principios y reconocer familias, la tesis llega a las siguientes construcciones:

- Siete familias de principios organizados (aglutinados) en torno a la finalidad de los mismos:

F1 Promotores de transformaciones territoriales

F2 Creadores de vínculos interinstitucionales e interactorales

F3 Caracterizadores del desarrollo promovido por la LOTDS

F4 Contribuyentes con la perduración de la integridad de los recursos naturales, culturales y patrimoniales

F5 Promotores de Equidad Ciudadana

F6 Promotores del desarrollo de territorios concretos

F7 Promotores de la optimización espacial

- Una constelación del conjunto de las 7 familias y 30 principios.

- Un cuadro de vínculos entre familias.

- Un esquema de dependencia entre familias.

La tesis aplica con éxito estos constructos a tres instrumentos bien diferentes: a) un área natural protegida (esteros de Farrapos en el bajo río Uruguay); b) un plan local (Rivera, ciudad gemela con Santana do Livramento); c) un programa de actuación integrada (prolongación del paseo costero de la ciudad de Mercedes sobre el río Negro).

3 LA MADUREZ DE LOS TERRITORIOS

Otro desafío de la maestría fue tomado por el Lic. en trabajo social Omar Fontes, a partir de dos preguntas centrales: a) ¿Están preparados los territorios uruguayos para “recibir” el ordenamiento territorial y exigirlo con la calidad que la legislación establece?; b) ¿Cuál es el nivel de madurez de las organizaciones responsables de implementar el paradigma que propone el OTyDS del Uruguay?

¿Cuál fue el desencadenante de estas preguntas?: las protestas sociales de los pobladores y productores de la Colonia Wilson (colonia agrícola del departamento de San José, área metropolitana de Montevideo) en momentos en que desembarca un megaproyecto de una planta de energía de ciclo combinado en sus inmediaciones. Otras manifestaciones reactivas ante los embates de megaproyectos ocurrieron desde los comienzos de la década de 2010, poco después de la vigencia de la legislación territorial. Fueron significativas las reacciones de productores agropecuarios de diferentes departamentos que se sintieron fuertemente atacados con un emprendimiento de megaminería a cielo abierto, la reacción de Juntas y gobiernos

departamentales en contra de las prospecciones de esquistos bituminosos para su explotación por fractura hidráulica (fracking) y la prospección petrolera (ambas en el noroeste del país sobre el acuífero Guaraní), la de grupos de vecinos, productores agropecuarios y pobladores de centros urbanos y balnearios, frente a la localización de un mega basurero sobre las nacientes de la cuenca hídrica del arroyo Solís Chico, la más prístina del Departamento de Canelones y la más notoria referida a la implantación de la tercera Planta de pasta de celulosa conjugada con la reconversión de 300 km de vías férreas atravesando centros poblados y numerosos barrios de Montevideo hasta desembocar en el puerto. En ninguno de estos mega emprendimientos hubo aplicación adecuada de la legislación territorial... Y no porque la población, los técnicos o la academia no quisieran sino porque el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales no lo creyeron necesario. El mensaje de los territorios no fue escuchado adecuadamente. Ningún instrumento de OTyDS incluyó estas iniciativas. Los grupos organizados recurrieron a algunos especialistas para conocer sus derechos territoriales y operar en consecuencia.

Para ensayar una primera respuesta, la tesis opta por estudiar procesos de planificación territorial realizados en el marco y en aplicación de los procedimientos formales de la legislación de OTyDS vigente. Elegido el Departamento de San José, se procedió a construir el relato de la génesis de las principales transformaciones desde comienzos del siglo XX a la actualidad y el correlato de las formas de gobierno y administración territorial, con especial énfasis en las acciones de planificación. Establecido el marco histórico contextual y comprobando un correlato entre la evolución de San José el devenir de la planificación nacional y especialmente de influencia metropolitana, se diseñan dos encuestas: una que permitió medir la autopercepción de la madurez de la Intendencia de San José y más especialmente la Unidad de ordenamiento territorial tanto de su propio funcionamiento como de los Planes locales elaborados en la última década y otra que permitió medir la percepción de la madurez territorial de los actores locales referida a cada uno de los planes locales. La primera se aplicó a siete jerarcas y técnicos directamente involucrados en la elaboración y aplicación de los planes y la segunda a una veintena de actores en cada una de las cinco localidades

Realizado un relevamiento bibliográfico extenso y confirmada la ausencia de modelos específicos de medición de madurez aplicados al ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, se procedió a adaptar y combinar aquellos modelos ampliamente utilizados en el análisis de madurez en la ingeniería organizacional aplicado a empresas e instituciones públicas, así como, y muy especialmente, el Modelo de Análisis de Madurez de Ciudades y Territorios Inteligentes (MAMTI). Éste último es una iniciativa del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Centro para la Cuarta Revolución Industrial, elaborado en el año 2019, en el marco de la política de Gobierno Digital de Colombia. También se utilizaron insumos del Modelo aplicado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República de Uruguay.

Las dimensiones del Modelo de Análisis de Madurez aplicado al ordenamiento territorial y desarrollo sostenible para el Departamento de San José, MAMSJ, fueron:

Para la autopercepción de la Intendencia:

- a) Planificación territorial en San José
- b) Estructura organizativa
- c) Recursos financieros para el OTyDS
- d) Herramientas para el OTyDS

- e) Estrategias para el OTyDS
- f) Productos de OTyDS
- g) Servicios de OTyDS
- h) Comunicación del OTyDS

Para la percepción de los entrevistados respecto de cada Instrumento de OTyDS (Directrices Departamentales y Planes locales de San Directrices Departamentales de OTyDS de Kiyú, Ciudad del Plata, San José de Mayo, Libertad y Ecilda Paullier):

- a) Diseño y estrategias
- b) Unidad de gestión
- c) Controles de la Intendencia
- d) Monitoreo de indicadores
- e) Acciones de la Intendencia
- f) Cambios en el territorio

Para el caso uruguayo esta es una línea de estudio novedosa que ha permitido llegar a unas conclusiones primarias, cualitativas/cuantitativas y abre un amplio abanico de desarrollo y aplicaciones notoriamente para medir los encuentros y desencuentros entre actores y que los mensajes de los actores locales lleguen a técnicos y autoridades, en una construcción colectiva de territorios sostenibles.

4 TERRITORIOS ADJETIVADOS

La idea de trabajar con la consigna que denominamos *Territorios adjetivados*, surge en el curso de taller de la Maestría, edición 2019, enmarcada en tres consideraciones principales:

- 1) Los territorios son todos diferentes. Sin embargo, las ideologías urbanísticas han sido, en demasiadas ocasiones, excesivamente homogeneizantes y han promovido y respaldado transformaciones masificadoras, banalizadas, globalizadoras. Los métodos de abordaje de los diagnósticos territoriales recorren fases similares en cualquier realidad yendo de la escala nacional a las departamentales (provinciales, estatales, autonómicas) y locales (municipios, comarcas, comunas): infraestructuras, usos del suelo, geografía física, sistema de ciudades, regiones, geografía económica, usos de sistemas de información geográfica, etc. Prejuiciados por las políticas públicas tradicionales, por los clichés con que se manejan las fuentes de financiamiento internacionales de cooperación en materia de vivienda de interés social, de asentamientos irregulares, de infraestructuras urbanas, ... políticos y planificadores juegan los juegos necesarios para obtener las soluciones estándar que vienen de la mano del endeudamiento externo. Similares métodos, similares criterios y similares expectativas dan similares resultados. Así acostumbramos a la población, a los decisores, a los técnicos y a los funcionarios a un mismo derrotero. En nuestro curso, no queríamos promover más de lo mismo.
- 2) La coyuntura de la pandemia. El curso de taller tenía el cometido de enfrentar al estudiante a un territorio concreto, a sus problemáticas y procesos, y pedirle que hiciera un diagnóstico crítico, imágenes prospectivas y propuestas de ideas generadoras de Políticas, Planes, Programas y Proyectos, PPPP. Para la edición 2019, recorrer los territorios les estaba vedado.
- 3) Uruguay carece de una Política nacional de ordenamiento territorial y desarrollo

sostenible, a más de una década de aprobada su legislación.

El equipo docente acordó con los estudiantes un ejercicio que aportara a la confección de una agenda para el desarrollo territorial del Uruguay para la próxima década y que pudiera realizarse desde la virtualidad. (Cabe destacar que la evaluación es individual, aunque en ciertas etapas se pueda trabajar en grupos.) Por otra parte, consideramos que no estaba al alcance de los estudiantes en su etapa de aprendizaje, recorrer un camino de consultoría tradicional para el conjunto del país.

¿Pero de donde viene en concreto esto de la adjetivación previa?: Nace de la indignación.

En efecto: mirando las noticias en la televisión, por enésima vez en mi vida veo escenas dramáticas de las inundaciones en mi país... Y me dije, una vez más: es indignante, es una vergüenza que existan territorios en estas condiciones. ¡Son territorios de la vergüenza! ¿Por qué no preguntarnos cuáles son todos los territorios de la vergüenza que tiene un país? Y, si tanto se ha adjetivado como conclusión de investigaciones, si hay ciudades y territorios *inteligentes*, territorios *homogéneos* y *polarizados*, *shrinking cities*, *edge cities*, la *banana azul* europea, la ciudad *genérica*, tierra *de barro* en Badajoz, y tantos otros, ¿por qué no sería pertinente plantearse adjetivos a priori que nos ayuden a encontrar otros resultados más allá que los archiconocidos?

La propuesta entusiasmó y decidimos arriesgarnos a ensayarla.

Distribuimos inicialmente una lista de adjetivos coincidente con la cantidad de alumnos en series o familias temáticas.

Territorios:

1. De la vergüenza, de la estafa, de impunidad, invisibles, olvidados...
2. Infinitos, ínfimos, grandes, medianos, pequeños...
3. Del agua, del viento, del fuego, del polvo, del barro...
4. De oportunidad, de felicidad, solidarios, resilientes, seguros, inteligentes...
5. Lineales, radiales, redondos, cuadrados, amebas...
6. Homogéneos, polarizados, difusos, compactos, en archipiélago...

Con esto invertimos el sentido del mensaje; no analizaríamos tradicionalmente un territorio demarcado, sino que partiríamos de un tipo de mensaje que nos transmite la esencia del adjetivo (polarizado, de la estafa, resiliente, lineal, etc.) e interrogaríamos al conjunto del territorio uruguayo: ¿Cuáles son?, ¿dónde están cada uno de estos tipos de territorios?

- a) La metodología inicia con el desarrollo conceptual del adjetivo desde múltiples acepciones desde las literales y más concretas al sentido figurado, metafórico y las analogías, extremando la imaginación para ampliar el abanico.
- b) Cada una de las seis listas tenía la vocación de constituir una familia de tipos. Los estudiantes de cada grupo debieron encontrar los indicadores que los relacionaran y los discriminaran del resto y ponerle un nombre. Así surgieron: 1) Ignominia; 2) Escala espacio-tiempo; 3) Fuerzas naturales; 4) Simbióticos; 5) Morfología; 6) Distribución espacial, entre otros.
- c) Luego, en un desarrollo disciplinado de cada acepción, de su caracterización y de su conceptualización, debieron “interrogar” al territorio de Uruguay identificando todos los territorios concretos o todas las modalidades en que se pueden encontrar esos territorios adjetivados concretos.

- d) Con estas acepciones se conforman tipologías bajo el adjetivo cabecera.
- e) Se seleccionan casos concretos o tipos específicos para un desarrollo detallado de identificación de problemáticas, procesos, cualidades, esencias.
- f) Le sigue una visión de escenarios futuros, ideas fuerza y modelos deseados.
- g) Y culmina el ejercicio con un planteo de Políticas, Planes, Programas y Proyectos.

El material elaborado superó las expectativas por su abundancia y calidad y, por sobre todo, por la capacidad del método para identificar innumerables preguntas, conceptos, caminos de investigación, territorios concretos muchos de ellos fuera de radar de las políticas públicas y generar una rica cosecha de ideas generadoras de PPPP.

5 PATRIMONIO SISTÉMICO CON DIMENSIÓN PATRIMONIAL

Bajo el título “Patrimonio sistémico con dimensión territorial. Relatos del territorio, la otra dimensión del patrimonio”, la tesis de la Mag. Arq. Astrid Sánchez Rossel, nos propone un nuevo tipo de categoría patrimonial asociada a una metodología de abordaje centrada en los relatos a partir de un leitmotiv patrimonial.

A través de la analogía de una inyección de líquido de contraste en un organismo, el relato o los relatos son inoculados al leitmotiv patrimonial y, en su diseminación, se van develando los componentes y vínculos del sistema y, por consiguiente, se van tiñendo sus ámbitos espaciales específicos.

Este tipo y metodología fue aplicada por la autora en tres casos, a lo largo quince años de trayectoria en ordenamiento territorial.

El primer leitmotiv que desencadena esta línea de investigación corresponde al complejo industrial cárnico “Frigorífico Anglo/Liebig” (productor de la extendida marca Oxo de Corneed Beef y enlatados Fray Bentos,) que alimentó a tropas en la Europa en guerra. A partir de 2005, en el marco de la elaboración del Plan de la ciudad de Fray Bentos, Departamento de Río Negro, y con el objetivo estratégico de la puesta en valor de sus edificaciones, instalaciones y el barrio obrero anexo (modelo de *Company town* inglesa), Sánchez propuso un cambio de enfoque de la declaratoria patrimonial. Pasar del valor objetual, concebido como es tradicional con un núcleo y un área buffer, al de Sistema Patrimonial Industrial Anglo, SPIA, integrando las estancias desde donde venía el ganado, los caminos de tropas, las vías férreas y las estaciones de ferrocarril, el puerto propio y el puerto comercial de la ciudad y, aquellas calles y componentes que, en tiempos de operación, le daban sentido. En su concepto incluyó también a otros componentes frigoríficos y de logística fluvial del bajo río Uruguay desde Colón y Fray Bentos hasta Guleaguaychú en la costa argentina. Pero la “inyección” de los relatos llega al lejano puerto de Liverpool, a la Alemania en tiempos de Justus Von Liebig (creador de los extractos envasados) y a multiplicidad de otros componentes, pendientes de ser investigados. Este impulso en la planificación tuvo sus frutos en 2015 cuando el Anglo fue incluido como patrimonio de la Humanidad.

El segundo leitmotiv, fue el área protegida Cabo Polonio, Departamento de Rocha, en que se trabajó en varias fases con metodologías diferentes. Este caso, cuya demarcación ambiental estuvo dada desde la definición de la autoridad ambiental nacional, permitió, en un proceso de investigación acción participante, acompañar a la comunidad de pobladores permanentes a hacer surgir los componentes esenciales del ser Cabo Polonio: el aislamiento, la intemperie de costa oceánica, la roca y las

dunas y los arrastres de arenas, la aldea precaria y las distancias entre las construcciones, el silencio, la oscuridad y la bóveda celeste, los lobos marinos y el ruido del mar, las historias de una población sufriendo, la explosión de un turismo alternativo estival. Estos aportes fueron incorporados a los documentos de postulación del Cabo Polonio a ingresar al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SNAP y, en sucesivos avances con la comunidad, alimentaron al Plan de manejo aprobado en 2019.

Finalmente, la investigación “Permanencias urbanas y arquitectónicas del Campo Sitiador (1843 - 1851) de la Guerra Grande en la actual ciudad de Montevideo” le permitió desarrollar en toda su vastedad una metodología completa, replicable para otros PSDT. Se basó en la revisión de una muy abundante bibliografía histórica, de historia de la arquitectura y urbanismo, cartografía, iconografía, relevamientos en recorridos urbanos, explotación de las imágenes satelitales del Google Earth, entrevistas a personajes de la política y la cultura, archivos nacionales, archivos consultables por la web e incluso la explotación del Centre des Archives Diplomatiques de Nantes del Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères de Francia. La identificación y reconstrucción de relatos, la superposición de trazas sobre la cartografía actual de Montevideo, la ubicación sobre un mismo mapa de un millar de componentes extraídos de decenas de documentos (prolijamente planillados y depurados), y su análisis sistémico, condujo a la confección de una decena de planos originales que echan luz sobre la ciudad sitiadora de Oribe y a importantes avances en la lectura e interpretación de este relevante período de la ciudad de Montevideo y de la región. Luego de sesenta años, esta tesis da un paso significativo:

“El Campo sitiador, inédito como sistema patrimonial, cuenta con algunos elementos declarados como Monumento Histórico Nacional por la CPCN, otros declarados Bienes de Interés Patrimonial por la IMM sin aparente vinculación entre sí. El caso de la Ciudad Sitiadora de Oribe es un ejemplo de un patrimonio territorial invisible para la población, donde el relato está totalmente desvinculado de su materialidad. Este patrimonio, a diferencia de otros, no necesita de la construcción de fundamentaciones para demostrar su valor testimonial. Ocho años de un país con dos gobiernos, una estrategia de sitio que construye ciudad, se organiza y contribuye a la identidad nacional, son motivos suficientes para su reconocimiento. En este sentido, hemos realizado la investigación financiada por CSIC ya mencionada. Los objetivos generales y específicos de dicha investigación fueron: relevar, descubrir e identificar las permanencias, descubrir en la ciudad actual los fragmentos correspondientes con los relatos, definir un PSDT dentro de la ciudad, identificando en ella sus componentes, sus significados y sus vínculos.” Sánchez A. 2021 p. 16.

Cabe destacar la revalorización del leitmotiv patrimonial y del relato que esta tesis y el PSDT suponen. En palabras de la autora:

“Gran parte de los bienes declarados Monumento Histórico Nacional no cuentan con la exposición de motivos, fundamentos o relatos en sus declaratorias que respalden su valor, dejando vulnerable su atributo de protección a la determinación de generaciones futuras que corren el riesgo de no valorarlos.

Esta ausencia de contenidos y de fundamentos genera la necesidad de repensar y **recuperar los relatos** y su originalidad para ser incorporados en las declaratorias y en la gestión del patrimonio. Para ello, se requiere validar el relato como la sustancia fundamental a difundir, involucrar a la población y garantizar su permanencia.” Sánchez A. 2021 p. 298

En suma, este patrimonio sistémico con dimensión territorial, PSDT, donde el territorio se recorta a partir de un leitmotiv patrimonial inyectando relatos que ponen en evidencia sus componentes, vínculos y espacialidades, constituye un camino potente para hacer visibles mensajes del patrimonio. En el primer caso permitió pasar de un patrimonio objetual a una urdimbre patrimonial agroindustrial regional en torno a los territorios drenados por el río Uruguay inferior y los sistemas ferroviarios tanto en Argentina como en Uruguay, así como enlazar multiplicidad de componentes patrimoniales en Europa. En el segundo caso, ayudó a enriquecer las dimensiones, componentes y vínculos pasibles de ser valorados como patrimonio, canalizando los mensajes del territorio surgidos de los propios pobladores. En el tercer caso, la metodología puso en evidencia un notable patrimonio invisible, cuyos relatos están integrados a los programas de enseñanza de la historia nacional uruguaya y, paradójicamente, cuya materialidad carece de declaratorias patrimoniales.

6 PLAN LOCAL: ESTRUCTURADOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En los treinta años en que el Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible ha evolucionado en Uruguay, hemos podido pasar de los planes de urbanismo más tradicionales a otros crecientemente estratégicos. En este devenir, de producción muy despereja, el plan local se perfila como el nivel estructurador de las políticas públicas. Es en él que las políticas territoriales pueden intentar tener algo de éxito.

Dicho esto, no cualquier plan ni cualquier gobierno departamental ha mostrado calidad y madurez respectivamente.

Hay dos claves principales a resolver: la voluntad y actitud del Gobernante y la preparación, calidad, interdisciplinariedad y compromiso del equipo técnico. Verificado esto, se requiere de mucha difusión y convocatoria para el involucramiento de la población. Aun así, el desafío se hace cuesta arriba.

Hemos elegido presentar el plan local de desarrollo y ordenamiento territorial de Minas de Corrales, Departamento de Rivera, aprobado a finales de 2020, y señalar algunas de las claves para recibir los mensajes del territorio, concebir la propuesta, el proyecto de territorio, y organizar su decreto técnico normativo.

Además del insoslayable análisis técnico que acompaña tradicionalmente a un buen plan, queremos destacar un par de asuntos clave:

1. Talleres de ideas para la ciudad/territorio en el que la población sea abiertamente convocada y en que los técnicos y funcionarios de la Intendencia se esfuercen en atraer a actores relevantes y variados de la sociedad y de la economía local y garanticen una metodología fructífera para relevar decenas de propuestas concretas, sin influir en los asistentes más que para estimularlos.

2. Programa de gestión. El modelo territorial hacia el cual se orienta el Plan debe generarse desde los programas de gestión y no solamente desde el modelo final concebido en la oficina técnica de planificación aislada del resto. Es con el trabajo cotidiano y coordinado de las oficinas de las intendencias y de los municipios interactuando con la sociedad civil concreta que se construye o no el territorio....

En Uruguay, hacia la segunda mitad de la década de los noventa, se inicia la incorporación de los primeros programas de gestión territorial a los planes de urbanismo, desarrollo y ordenamiento territorial. “Turismo, patrimonio y ambiente”, “Desarrollo integrado y promoción económica”, “Desarrollo urbano y hábitat socialmente integrado”, “Fortalecimiento institucional”, “Desarrollo sostenible” han sido las denominaciones de algunos de ellos.

En la presentación, se ejemplifica la estructura de componentes de los tres programas de gestión para Minas de Corrales, pequeña ciudad de cuatro mil habitantes, que sostuvo su economía durante las últimas dos décadas basada en la minería de oro hoy abandonada, y en la forestación, plantaciones de arroz y ganadería extensiva. El Plan, concebido previendo un escenario de crisis y regresión, apuesta a incorporar al proyecto de desarrollo territorial a los productores y empresarios de una vasta área de influencia, en torno a un importante giro en la organización y articulación de sus fuerzas vivas de su organización. Entre otros proyectos, con el Plan se aprueba el primer “parque patrimonial” del país estableciendo un principio de ingeniería institucional: Socios estructurales, organización, carta compromiso de los actores locales, presupuesto, equipos operativos, marca de calidad territorial, estrategias de desarrollo local integrado.

7 EJES OLVIDADOS EN LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS

En Uruguay, las respuestas del proyecto en sus diversas escalas y complejidades presentan carencias que nos resulta indispensable mencionar como ayuda memoria. De esos ejes olvidados, algunos nunca aprendidos elegimos listar algunos que permitirían avanzar en calidad.

Articulación de instrumentos de planificación y proyecto. Como pudimos apreciar, el Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, que abarca todas las escalas y complejidades, creó un sistema que, además de los preexistentes, dota de una docena de instrumentos de planificación. Esta rica caja de herramientas no se ha aprendido a usar. En la imagen hemos bocetado la aplicación a “Aratirí”, un macro proyecto de minería de hierro a cielo abierto que proponía abarcar seis departamentos. Tal articulación no estuvo en su manejo. Tampoco se ha utilizado en un emprendimiento análogo en extensión y complejidad: la tercera planta de celulosa, su expansión forestal y la logística ferroviaria, vial y portuaria asociadas

Mensajes de la geografía para dar forma al proyecto. Hay momentos en la vida de una ciudad, de un territorio, que demandan una nueva forma que reoriente su evolución, que fije, que innove, que dé imagen de marca, que relance otro ciclo. Una nueva forma descubierta o inventada, un motivo de diseño que oriente su transformación física, la de su geografía, su dimensión espacial a diferentes escalas territoriales: los arcos costeros, el relieve, las cuencas, los trazados fundacionales, sistemas de componentes patrimoniales, paisajes caracterizados, sistemas de espacios públicos, espacios de integración y lugares con su genio propio.

En el libro *Teoría de la arquitectura, teoría del espacio* (2012), bajo el subtítulo “Recuperar la teoría del espacio: preocupación y responsabilidad docente”, sosteníamos:

“En buena parte de los ámbitos de enseñanza de la arquitectura, se abandonó la formación intensa en la cuestión del manejo de la forma y del espacio ante el avance avasallante del sociologismo, del materialismo, del funcionalismo “a secas” y del “vale todo” postmoderno. A esto debemos agregarle la omnipresencia de la arquitectura objetual, glamorosa, y a la confusión premeditada del urbanismo (y de los urbanistas) con la arquitectura-escultura de grandes dimensiones. Los extendidos métodos de enseñanza y la actividad profesional basados en la copia irreflexiva de referentes (potenciados por la eterna tentación du dernier cri de la mode) ocuparon buena parte de la escena. Completa este panorama la escasa o nula voluntad de las administraciones de las ciudades en exigir calidad de diseño y ejecución en los proyectos de espacios públicos, tanto en las operaciones de renovación como en las nuevas urbanizaciones. ¡Parece que bastara con que

se “usen” los espacios públicos para ratificar su calidad! (p.83)

“Debemos ser capaces de dominar nuestro diseño. Debemos ser capaces de manejar con soltura la materia, el espacio, la forma, el color, la textura y el tiempo. Ningún otro profesional lo hará por nosotros; ningún poblador lo reclamará por nosotros; ningún político lo ofrecerá por nosotros.” (p. 84)

En este sentido, destacamos el rico y variado aporte de las disciplinas a la teoría general del espacio, los niveles de relacionamiento seres humanos – espacio (espacio perceptivo, existencial, vivencial, antropológico).

Las miradas *otras* desde mentes abiertas, sensibles, que se permiten grados de libertad crecientes, que nos proponen encontrar “la alegría de la vida en la ciudad”. Lucy Anna Scott nos propone, desde su experiencia vital, Mindfulness para urbanitas. Nos invita y nos muestra su “cómo” a conectar con nuestra comunidad, con nuestro entorno, a encontrar en la ciudad las infinitas oportunidades que nos ofrece, identificando y vivenciando en plenitud de consciencia el lugar creativo, enriquecedor y benéfico para nuestra salud espiritual.

8 APERTURA AL DEBATE

Hemos tomado postura por una actitud epistémica amplia, abierta a los múltiples saberes, pero siempre alerta frente a la deshonestidad intelectual, a la mentira interesada a la seudo verdad expofeso, apartándonos de la violencia epistémica del estatus quo hegemónico homogeneizante.

Hemos avanzado en identificar y describir cada principio rector del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Los hemos organizado en familias en torno a sus finalidades (teleología) para entenderlos en sus relaciones de dependencia más allá de los doce enunciados de la ley. Construimos una constelación de familias de principios y nos cercioramos de su estructura sistémica como doctrina coherente. Hemos confirmado que esta constelación primaria resulta una herramienta útil para el planificador, el proyectista y para el evaluador de calidad y para la salvaguarda de los derechos de las personas. Queda por delante el enorme trabajo, continuo e iterativo, de investigación proyectual/teórica en los PPPP, que permita transformarlos en criterios concretos de diseño, en guías más cercanas al proyecto urbano y arquitectónico, a la formulación de estrategias, en criterios de concertación, en procedimientos de participación actoral garantista, y en demás encadenamientos que posibiliten el enlace de la tríada mensajes de los territorios-principios rectores-proyecto. Ej. Qué implica cumplir con el principio de solidaridad en una aldea o en una pequeña comarca? ¿Qué implica hacer lo propio en las políticas comunitarias europeas? ¿O en las estrategias de desarrollo del Estado de Sao Paulo? ¿O en el diseño de una plaza o de un parque? ¿Y en la ubicación de un club de campo?

Hemos dado los primeros pasos en medir la madurez de los territorios para recibir/exigir un ordenamiento territorial adecuado y evaluar la calidad de las instituciones responsables de concebir e instrumentar las políticas públicas.

Hemos explorado una manera inversa de oír los mensajes de los territorios mediante una adjetivación a priori, en el amplio abanico de sus acepciones más literales y metafóricas (territorios de la vergüenza, de la felicidad, del fuego, lineales, ínfimos, en archipiélago...) para luego interrogar a un país o región concreta, identificarlos y explorarlos operativamente.

Hemos revalorizado los relatos del patrimonio sistémico con dimensión territorial surgidos a partir de un leitmotiv patrimonial y no de un ámbito geográfico específico y

a priori. Hemos constatado que este concepto y su metodología permite descubrir sistemas patrimoniales muchas veces invisibilizados por la aplicación de las categorías de protección convencionales basadas en la sumatoria del “palimpsesto”, en la confusión de mensajes de buena parte de los paisajes culturales y del recorte necesariamente arbitrario de áreas núcleo y buffer con que se maneja la UNESCO y la UICN y su capacidad de relanzar relatos sentidos y comprendidos como contrapunto a relatos especializados que fundamentan buena parte de las declaratorias objetuales.

Hemos perfilado los planes locales y los instrumentos de planificación para el desarrollo eco sostenible, enfatizando en los programas de gestión integrada en relación estrecha con la cotidianeidad de los pobladores.

Y, finalmente, hemos refrescado la memoria sobre teorías demodés, pero sustanciales a los efectos de un diseño y proyecto de calidad.

Las últimas imágenes urbanas de precariedad extrema en la “ciudad luz” (Paris 2008), nos interpelan con relación a ¿qué vemos?, ¿qué hacemos?...

¡Nos queda mucho trabajo por delante!!!

Muchas gracias.