



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR

MAESTRÍA EN
ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y DESARROLLO URBANO

Título:

DIÁLOGOS ENTRE OT Y ÁPs
sobre el ambiente en la planificación territorial local.
Costa entre Laguna Garzón y Laguna de Rocha, Uruguay.

Autora: **Arq.Silvana Gordano Peile**

Tutor: **PhD. Álvaro Soutullo**

Tesis MOTDU, FADU-UdelaR | Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,
Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Universidad de la República
5ta generación - Dir.Académico: Dr.Pablo Ligrone

Montevideo, abril 2021

*Todos nosotros sabemos algo.
Todos nosotros ignoramos algo.
Por eso, aprendemos siempre.*
Paulo Freire

Agradecimientos

para las y los profesionales entrevistados por su generosidad.

para Álvaro, inmenso Tutor.

para quienes se ocupan de estos temas, y para quienes vendrán después.

para mis afectos por su paciencia a.T.

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|--|------------|
| RESUMEN | 9 |
| I. INTRODUCCIÓN | 11 |
| I.1. Sobre el ambiente en la planificación territorial local | 12 |
| I.1.1. Definición temática | |
| I.1.2. Las Áreas Protegidas en Uruguay | |
| I.2. Caso territorial de estudio | 20 |
| I.3. Justificación, preguntas y objetivos de investigación | 30 |
| II. METODOLOGÍA | 33 |
| II.1. Enfoque metodológico: <i>Grounded Theory</i> | 34 |
| II.1.1. La GT como marco conceptual | |
| II.1.2. La GT como marco operativo | |
| II.2. Método: Entrevistas | 40 |
| II.2.1. Diseño de entrevistas | |
| II.2.2. Aplicación de entrevistas | |
| II.2.3. Análisis de la muestra: trayectorias y motivaciones | |
| II.3. Estructura del análisis por codificación | 48 |
| III. RESULTADOS | 53 |
| III.1. Respuestas por preguntas claves - Códigos emergentes | 54 |
| 1) ¿Existen diferencias en los abordajes disciplinares de la dimensión ambiental? ¿Cuáles? | |
| 2) ¿Cómo valorás la información ambiental disponible? | |
| 3) ¿Dónde ubicarías el PdM en el sistema de IOTDS? | |
| 4) ¿Existen conflictos en la superposición territorial del PdM y el PLOTDS? ¿Cuáles? | |
| 5) ¿Cómo valorás las EAE y los EsIA? ¿Cómo se podrían mejorar? | |
| 6) ¿Qué dificultades tiene el OT para incorporar la dimensión ambiental? | |
| 7) ¿Qué métodos de la Planificación para la Conservación de Sitios aportarían al OT? | |
| 8) ¿Cuáles son los problemas ambientales en el caso de estudio / costa oceánica balnearia? | |
| 9) ¿Es compatible el desarrollo urbano balneario y la conservación ambiental? ¿Cómo? | |
| III.2. Temáticas transversales - Familias de códigos emergentes | 121 |
| III.3. Recurrencias | 131 |
| III.4. Cuadros síntesis por pregunta | 133 |
| IV. DISCUSIONES | 143 |
| IV.1. Discusiones por preguntas claves | 144 |
| IV.2. Discusiones por familias de códigos emergentes | 163 |
| V. CONCLUSIONES | 165 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 175 |

LISTA DE GRÁFICOS

G.I.1. Línea de tiempo.

G.I.2. Categorización secundaria de usos del suelo vigentes.

G.I.3. Fotografía satelital.

G.I.4. Lotes (literalmente) de playa y de mar.

G.I.5. Oferta de terrenos en venta.

G.II.1. Referencias gráficas de codificación.

G.II.2. Guía de preguntas

G.II.3. Cuadros auxiliares para el análisis.

G.II.4. Fragmentos del cuaderno de investigación.

G.III.1. Foto lagunas costeras.

G.III.2. Gráfica de familias emergentes y cuadros auxiliares para el análisis de vínculos entre familias.

G.III.3-11. Cuadros síntesis de códigos emergentes por pregunta.

G.IV.1. Esquema de familias emergentes.

ANEXOS digitales

Cuadros auxiliares para el análisis por codificación.xls

Códigos abiertos por códigos emergentes.doc

<https://drive.google.com/drive/folders/1shj6rgqN5jXVTN9LJpbdqgTgzPZTjxWp?usp=sharing>

ABREVIACIONES Y SIGLAS

AAP: Autorización Ambiental Previa
AMEH: Área de Manejo de Especies y Hábitats (categoría de manejo de ÁPs)
ÁP / ÁPs: Área(s) Protegida(s)
APT: Atributo Potencialmente Transformable (de categorización de usos del suelo)
CAE/CAEs: Comisión Asesora Específica de cada ÁP/de las ÁPs
CDB: Convenio de Diversidad Biológica
CURE: Centro Universitario Regional Este (UdelaR)
DD: Directrices Departamentales (IOTDS)
DGF: Dirección General Forestal, del MGAP
DINAGUA: Dirección Nacional de Aguas Uruguay, del MVOTMA
DINAMA: Dirección Nacional de Medio Ambiente, del MVOTMA
DINAVI: Dirección Nacional de Vivienda, del MVOTMA
DINOT: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, del MVOTMA
DS: Desarrollo Sostenible
EAC: Estándares Abiertos para la Conservación
EAE: Evaluación Ambiental Estratégica
EIA / EsIA: Evaluación de Impacto Ambiental / Estudios de Impacto Ambiental
GEF-BID: Fondo para el Medio Ambiente Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo
GT: *Grounded Theory*
IAE: Informe Ambiental Estratégico (de EAE)
IDEuy: Infraestructuras de Datos Espaciales Uruguay
IOTDS / IOTDSs: Instrumento(s) de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
LGPA: Ley General de Protección del Ambiente (Uruguay)
LOTDS: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Uruguay)
MGAP: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
MCA: Maestría en Ciencias Ambientales, FCien-UdelaR
MMCISur: Maestría en Manejo Costero Integrado del Cono Sur, UdelaR
NU: Naciones Unidas
OT: Ordenamiento Territorial
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 NU
PAI: Programa de Actuación Integrada (IOTDS)
PdM: Plan de Manejo (de ÁP)
PCS: Planificación para la Conservación de Sitios
PLOTDS: Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PN: Parque Nacional (categoría de manejo de ÁPs)
PP: Paisaje Protegido (categoría de manejo de ÁPs)
RENARE: Recursos Naturales Renovables, del MGAP
SSEE: Servicios Ecosistémicos
SIG/SIGs: Sistema(s) de Información Geográfica
SNAP: Sistema Nacional de Áreas (Naturales) Protegidas
UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
WWF: *World Wilde Fund*, Fondo Mundial para la Naturaleza

RESÚMEN

Desde el Ordenamiento Territorial (OT) y a más de diez años de la Ley uruguaya que lo funda en relación explícita con el Desarrollo Sostenible, se definen las siguientes dos preguntas guías de investigación: ¿Cómo se puede mejorar la incorporación del ambiente en los procesos de planificación territorial local? ¿Qué conceptos y métodos de la Planificación para la Conservación de Sitios (PCS) pueden contribuir a mejorar la práctica del OT local?

Esta investigación surge de preguntarse y preguntar éstas y otras interrogantes. Sistematiza las respuestas de doce entrevistas realizadas a profesionales referentes de la Arquitectura-Urbanismo-OT y de las Ciencias Naturales-PCS, con experiencia en planificación territorial en el recorte territorial de estudio: costa oceánica entre Laguna Garzón y Laguna de Rocha. Con el enfoque metodológico de la *Grounded Theory* (GT) se indaga desde las experiencias y reflexiones de las y los entrevistados, buscando enunciar desafíos y oportunidades para la mejora de la incorporación del ambiente en procesos de planificación territorial local. Así mismo, se busca visibilizar los desafíos de articulación entre los PLOTDS y los Planes de Manejo de ÁPs.

El análisis de los datos cualitativos recogidos se realiza por el “proceso de codificación” que plantea la GT, implicando una comparativa iterativa. Primero, se comparan las respuestas a nueve preguntas centrales aplicadas, y se presentan los *códigos emergentes* según acuerdo y debate, y frecuencia. Luego, en el análisis longitudinal a las preguntas, los códigos emergentes se agrupan en *familias* temáticas; se definen y se desarrolla un conjunto de factores implicados por cada una de éstas: 1)*formación disciplinar*; 2)*equipos técnicos*; 3)*política*; 4)*sociedad civil*; 5)*OT local*; 6)*información ambiental*; 7)*instituciones*; 8)*herramientas*; 9)*IOTDS-LOTDS*; 10)*PCS*; 11)*evaluaciones ambientales*; 12)*procesos territoriales*; 13)*gestión territorial*; 14)*urbanismo*; 15)*problemas ambientales*; y 16)*usos productivos*.

Las discusiones retoman los resultados por pregunta, y contextualizan la lectura por familias y por recurrencias emergentes. Se sintetizan las principales reflexiones expuestas e inducidas, abriendo nuevas preguntas. Estos ciclos de análisis configuran múltiples entradas a los resultados, que pretenden servir para su revisión en futuras líneas de profundización (acciones de mejora e investigaciones) sobre la temática abordada.

Como conclusiones, en base a los resultados más significativos para la investigadora, se enuncian algunos de los temas emergentes claves para la mejora de la incorporación del ambiente en procesos de planificación territorial local: i)*formación y práctica hacia la transdisciplina*; ii)*enfoques metodológicos de planificación territorial-ambiental*; iii)*revisión recíproca entre instrumentos de planificación territorial-ambiental*; iv)*modelos e inercias socio-políticas hacia desarrollos territoriales sostenibles*; y v)*imaginarios de una categoría de usos del suelo ‘urbano protegido’*.

Palabras claves

Ordenamiento Territorial, Áreas Protegidas

planificación territorial local, ambiente, urbanismo costero

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se desarrollan los puntos de partida de la presente Tesis, resumidos en el siguiente cuadro síntesis:

| | |
|----------------------------|---|
| Tema | Vínculos reales y potenciales entre el OT y las ÁPs a escala local en Uruguay. Relaciones y articulaciones de distintos marcos legales, marcos conceptuales y metodológicos, instrumentos de planificación territorial, procesos de proyecto territorial, actores, instituciones y formas de gestión. |
| Objeto | La incorporación del ambiente en los procesos de planificación territorial local, con foco en los instrumentos: PLOTDS y PdM. |
| Fundamentación | <ul style="list-style-type: none">- Diferentes marcos legales con un paradigma común: desarrollo sostenible.- “Concurrencia de competencias e intereses” y yuxtaposición territorial de diferentes procesos e instrumentos de planificación.- El proyecto territorial local como condensador.- ÁPs como laboratorios de planificación y gestión territorial-ambiental. |
| Caso de estudio | Territorio de la costa oceánica uruguaya entre Laguna Garzón y Laguna de Rocha. |
| Justificación | <ul style="list-style-type: none">- Necesidad y oportunidad de vincular instrumentos de planificación y gestión territorial-ambiental local: PLOTDS y PdM de ÁPs.- Oportunidad de aprendizajes mutuos entre el OT y la PCS.- Necesidad de desarrollar acciones territoriales con objetivos de conservación ambiental desde el OT y en toda la matriz territorial y usos. |
| Objetivos | <ul style="list-style-type: none">- Revisar y reflexionar sobre el estado actual del tema y objeto de estudio. Visibilizar desafíos claves en su articulación actual y potencial.- Enunciar aspectos claves (desafíos y oportunidades) para la mejora de la incorporación del ambiente en los procesos de planificación territorial local del OT. |
| Preguntas de investigación | <p>1) ¿Cómo se puede mejorar la incorporación del ambiente en los procesos de planificación territorial local?</p> <p>2) ¿Qué conceptos y métodos de la Planificación para la Conservación de Sitios pueden contribuir a mejorar la práctica del OT local?</p> |

I.1. SOBRE EL AMBIENTE EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL LOCAL

Si no cambiamos la dirección, llegaremos a donde vamos.
Proverbio chino

I.1.1. DEFINICIÓN TEMÁTICA

En el proceso de aproximación y recorte temático, esta investigación define un tema de investigación amplio y vagamente prefigurado, con el interés de profundizar y comprender el estado del arte de los **vínculos, reales y potenciales, entre el Ordenamiento Territorial y las Áreas Protegidas nacionales (OT y ÁPs) en la escala territorial local**. Por vínculos se entienden las relaciones y articulaciones de distintos marcos legales, marcos conceptuales y metodológicos, instrumentos de planificación territorial, procesos de proyecto territorial, actores, instituciones y formas de gestión.

El foco de esta investigación, que se define como objeto de estudio, es **la consideración del ambiente en los procesos de planificación territorial local**, con especial interés en dos instrumentos centrales en la definición de acciones territoriales: los **Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y los Planes de Manejo de áreas protegidas (PLOTDS y PdM)**.

La definición temática y del objeto de estudio de la Tesis se fundamenta en los siguientes aspectos relacionales entre el OT y las ÁPs.

a) Diferentes marcos legales con un paradigma común: desarrollo sostenible.

Se parte de un análisis intertextual sobre la consideración del ambiente entre la Ley n° 18.308/2008 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) y la Ley n° 17.283/2000 Ley General de Protección del Medio Ambiente (LGPM), como regulación específica del interés general del ambiente declarado en el art. 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay (reforma constitucional de 1996).

Se incorporan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas naturales Protegidas (SNAP) a la definición temática, como territorios de régimen especial de protección ambiental, y en los que se han aplicado a la realidad nacional y local marcos conceptuales y metodológicos internacionales de Planificación para la Conservación de Sitios (PCS)¹. Se integra entonces el marco legal nacional específico: la Ley n° 17.234/2000 SNAP y su Decreto Reglamentario n.º52/005 RRNN.SNAP.

Los marcos jurídicos nacionales que se abordan comparten explícitamente el paradigma de desarrollo sostenible, considerándose marcos “modernos” y “jóvenes” en el ámbito legal internacional, y valorados positivamente por estar *aggiornados* a definiciones contemporáneas del Derecho Ambiental (Cousillas, 2002 y 2012).

¹ UICN, *The Nature Conservancy (TNC) y Australian and New Zealand Environment and Conservation Council (ANZECC)*, según se explicita en la *Guía para la planificación de áreas protegidas del Uruguay* (SNAP-Mejía, 2009, p. 17).

La definición conceptual de desarrollo sostenible, así como el enunciado de objetivos comunes, puede leerse en múltiples esfuerzos por compromisos en el ámbito internacional. Su definición contemporánea sigue ratificando el enunciado en el informe *Nuestro futuro común* (Brundtland, 1987): “Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. En la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2000), agenda mundial que establece estrategias comunes de desarrollo, se señala como principio #7 (de 8): “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”. Quince años después, en la Agenda 2030 que establece la Asamblea General de las Naciones Unidas, no se redefine el concepto de desarrollo sostenible, pero los 17 Objetivos de Desarrollo se adjetivan como Sostenible (NU, 2015). Entre otros se postula: #6 agua limpia y saneamiento con metas específicas de gestión sostenible del agua, #11 ciudades sostenibles, #12 producción sostenible, #14 conservar la vida submarina #15 “promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres (...) y frenar la pérdida de la diversidad biológica”.

Uruguay ha ratificado todos los acuerdos internacionales. Sin embargo, pueden leerse críticas conceptuales como adjetivo de moda, lugar común y *slogan* político: “un término popular pero difuso”(Gudynas, 2011, p.70); una polisemia de la sustentabilidad que pone en riesgo su “debilitamiento” (op.cit, p.86).

En esta Tesis se plantea un abordaje pragmático desde el ámbito del OT, y con un marco legal reconocido por una fuerte impronta de sostenibilidad ambiental: ¿cómo está siendo considerado el ambiente en la planificación territorial local de OT y DS? y ¿cómo se puede mejorar?

b) “Concurrencia de competencias e intereses” y yuxtaposición territorial de diferentes procesos e instrumentos de planificación.

En nuestra realidad territorial uruguaya, las áreas protegidas nacionales y áreas prioritarias para la conservación de biodiversidad nacional (sin desarrollo actual de instrumentos de manejo) son territorios donde se superponen múltiples instrumentos de planificación territorial y se desarrolla una gestión multiinstitucional. Los PdM con objetivos de conservación ambiental se yuxtaponen con el “sistema de IOTDS” (Gorosito y Ligrone, 2009) aplicable a cada territorio. Se establecen necesarios acuerdos políticos en la interpretación de competencias (límites y materias) en los que las leyes establecen los desafíos de transversalidad y convergencia.

En esta Tesis se utiliza la acepción de planificación territorial como materia operativa, que implica el análisis territorial, la definición del ámbito y los objetivos de planificación, la propuesta en tanto proceso y productos, los modelos conceptuales y metodológicos en los que se funda, la definición regulatoria, sus modos de gestión, seguimiento y revisión. Aunque esta investigación se focaliza en dos instrumentos de planificación territorial como productos síntesis (Planes Locales de OT y DS y PdM desde la PCS), no se desconocen otros desarrollos, enfoques e implicancias de planificación territorial nacional y sectorial: agroproductiva, forestal, turística, infraestructural, urbana, etc. El foco posibilita la profundización en las dos materias de interés: OT y ÁPs, aunque se entiende que no

existen de manera aislada en el entramado territorial: multidimensional, multiescalar y multisectorial de su gobierno.

La propia LOTDS define al OT como materia transversal y explicita la complejidad de planificación y gestión territorial:

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

El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio.

Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio” (art. 3 de la LOTDS).

c) El proyecto territorial local como condensador.

La escala local se define como escala idónea para indagar sobre la efectiva incorporación del ambiente en planificación territorial porque implica realidades socio-ecológica específicas: sistemas ambientales y estados actuales concretos, usos y usos potenciales propios, tradiciones socio-histórico-culturales características, información ambiental disponible y potenciales sinergias de desarrollos sostenibles y posibles futuros apropiados.

El proyecto territorial deseado es un modelo figurativo de una dirección de futuro común, utilitario para la orientación de manejo y acciones territoriales hacia el futuro. Por tanto, es escenario privilegiado para la lectura y la resolución de conflictos, tensiones territoriales, puja de poderes y desafíos de consenso. Según el grado de acuerdos sociales y políticos, se define el grado de precisión o vaguedad, y su utilidad en términos de orientador de las transformaciones previstas y emergentes.

A escala local, este debe articular todos los modelos explícitos e implícitos de desarrollo productivo, infraestructural, urbano y de conservación (“la visión, misión y condición ambiental deseada”). Así como también, todos los modelos país y regionales: un “Uruguay natural” (marca país y Ministerio de Turismo), nuestra costa atlántica de “sol y playa” (Intendencia de Rocha), un “Uruguay productivo y agroexportador” (Unión de Exportadores del Uruguay) y “Uruguay polo logístico” (Uruguay XXI), y otros imaginarios vocacionales de nuestras identidades macro y micro territoriales.

Los Planes de detalle (en su definición a partir de la LOTDS Planes Locales y Planes Parciales), entendidos como planes de mirada integral y escala territorial de detalle, han sido en la historia de la planificación urbana-territorial un instrumento central, en donde se definen de manera específica las acciones territoriales sobre los sistemas estructurales del habitar; asimismo, definen áreas o sistemas estratégicos sobre los que se indica una planificación derivada y/o complementaria con roles y objetivos específicos.

Por su definición legal, los Planes Locales son de “competencia exclusiva” del gobierno departamental (art. 17 de la LOTDS). Esta definición legal puede cuestionarse desde el concepto de “los bienes comunes” (Ostrom, 1990; y Harvey, 2011) que posicionan al ambiente como un valor social de interés general, nacional y planetario, planteando desafíos sobre la articulación de las decisiones de gobierno local con el interés común del ambiente, y en tanto definición de los ‘actores locales’.

Desde una mirada técnica, surgen cuestionamientos sobre el lugar del ambiente en los Planes Locales, y sobre las capacidades reales del OT local para aportar de manera efectiva a la conservación ambiental. En el *Volumen 1 de las Guías metodológicas de IOTDS* (DINOT, 2013), tanto en la presentación de “Aspectos conceptuales y metodológicos” como en el desarrollo específico de orientaciones para la elaboración de los Planes Locales, se presenta una relevancia conceptual estructural de la sostenibilidad ambiental, pero no se desarrollan formas de integrar el ambiente al proyecto, otorgando, además, una confianza en el atendimento de “temas ambientales” a la figura de la Evaluación Ambiental Estratégica. En una lectura explícita sobre el apartado de lineamientos para el desarrollo de los PLOTDS, el ambiente se presenta como “dimensión físico-natural” en el análisis y diagnóstico territorial, como adjetivo del “modelo territorial ambientalmente sostenible” que en su desglose no incorpora los sistemas naturales, y en el enfoque de “Protección Patrimonial (natural y cultural)”.

En términos generales de todos los IOTDS, si bien uno de los principios rectores del OT es la “(...) planificación ambientalmente sustentable, con equidad social” (literal a. del art. 5 de la LOTDS), la incorporación del instrumento de gestión ambiental EAE como “garantía de la sostenibilidad ambiental” puede entenderse como un autoreconocimiento en la necesidad de reforzar la incorporación del ambiente en los procesos de planificación territorial.

A partir de estas reflexiones surgen las primeras preguntas disparadoras de esta investigación:

¿Cómo hemos habitado y proyectado en territorios de alto valor y fragilidad ambiental?

¿Cómo se incorpora el ambiente en los PLOTDS vigentes?

¿Cuáles son las capacidades del OT local para aportar a la conservación ambiental?

I.1.2. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN URUGUAY

Las áreas protegidas han sido una herramienta central en la política de conservación de la biodiversidad desde su conceptualización y evolución internacional, así como en la aplicación en el ámbito nacional y en la escala territorial local. La definición internacional de área protegida es: "Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados" (UICN-Dudley, 2008).

En Uruguay, el SNAP ha aplicado esta herramienta con el interés general de conservar la biodiversidad nacional, o al menos una muestra representativa de la biodiversidad de Uruguay, en un contexto de fuertes presiones con cambios e intensificación en los usos del suelo. Por tanto, se ha aplicado como una figura legal de protección del ambiente de interés nacional, que establece un régimen específico; es decir, **un marco regulatorio especial que puede limitar, por interés general, los derechos sobre la propiedad privada.**

Los objetivos prioritarios del SNAP son:

- a) Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas, que comprenden la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas en peligro o amenazadas de extinción.
- b) Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas" (art. 2 de la Ley SNAP).

En este sentido, se reconocen grandes avances del proceso de "fortalecimiento del SNAP"² a escala nacional:

- Territorialización y descripción de la biodiversidad nacional y su estado de conservación, investigación y monitoreo, con la mejor información disponible.
- Definición de objetos de conservación prioritarios a todas las escalas de biodiversidad, con criterio de representatividad.
- Identificación de zonas prioritarias para la conservación por análisis Gap (vacíos y omisiones) y propuesta de un sistema representativo y flexible.
- Áreas protegidas ingresadas al SNAP, cubriendo una alta representatividad de especies y ecosistemas.
- Desarrollo de Planes de Manejo.

El concepto aplicado de AP en Uruguay se basa en la conservación de la biodiversidad bajo el **enfoque de "sistemas socio-ecológicos"** (Berkes y Folke, 1998; Palomo, 2013) en los que interactúan distintos componentes culturales, políticos, sociales, económicos,

² Los sucesivos Proyectos de *Fortalecimiento del SNAP* han sido apoyados por fondos internacionales PNUD-GEF con contrapartes nacionales crecientes. Primero, para la implementación y mejora de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas naturales Protegidas. Y en su último proyecto (en curso hasta diciembre 2021), "incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión" (PNUD-GEF, 2014), buscando vínculos con la matriz productiva fuera de los límites de las APs y explícitamente con el OT.

ecológicos, tecnológicos, etc. Se plantea como un enfoque de la gestión de los ecosistemas y recursos naturales centrado en las relaciones, interacciones y retroalimentaciones (*Resilience Alliance-Folke et al., 2010*). También aplica el concepto de “**paisajes multifuncionales**” (Fischer et al., 2017) que propone superar la concepción monofuncional del territorio productivo versus territorio protegido. Además, plantea un abordaje territorial que valoriza la diversificación de servicios ecosistémicos y su necesaria ecualización.

En las ÁPs nacionales en Uruguay, estos enfoques conceptuales se ven operativizados en los siguientes aspectos:

a) Compatibilización de usos con conservación ambiental, aplicando “un modelo moderno” de ÁPs (UICN-Phillips, 2003) que dista mucho de mantener áreas prístinas y se enfoca en el manejo adaptativo de usos antrópicos sostenibles sobre los recursos naturales en distintos regímenes de propiedad y gestión.

b) Adopción de Categorías de Manejo³ altas, en relación directa a mayor usos antrópicos permitidos. No existen en Uruguay (ni en América Latina) sitios de protección estricta que excluyen usos antrópicos que no sean de investigación.

c) Largos procesos en la elaboración de los Planes de Manejo, todos exceden ampliamente el año establecido en la normativa a partir del ingreso del área; y se justifica en un esfuerzo institucional en la práctica efectiva de una planificación participativa hacia la resolución de conflictos y acuerdos de partes.

Estos aspectos asumen la realidad nacional de dominio privado de más del 90% del territorio uruguayo (Instituto Nacional de Colonización) y la cultura de la propiedad privada, así como la valoración de naturalidad sobre territorios altamente modificados por procesos sociohistóricos de acoplamiento productivo (casi el 90% del territorio nacional tiene usos de ganadería, cultivos y plantaciones de bosque exóticos, según datos del MGAP, 2016, citados en Brazeiro et. al., 2020).

Si bien el último compromiso internacional sobre Diversidad Biológica (Aichi, 2015) ratificado por Uruguay tiene como meta para diciembre 2020 tener bajo gestión de ÁPs un 17% de su territorio terrestre y un 10% de su territorio marino, actualmente el SNAP tiene un 1,05% del territorio nacional efectivamente ingresado en 17 Áreas Protegidas (1,31% de superficie terrestre y 0,72% de superficie marina y Río de la Plata), planificado y con gestión bajo este régimen especial con objetivos de conservación, o en proceso de planificación. Si se completara el total de ÁPs nacionales en proceso de ingreso, totalizaría igualmente menos del 2% del territorio.

³ Las Categorías de Manejo son una referencia internacional (UICN) de categorías de gestión con objetivos ambientales y usos antrópicos diferenciales:

Categoría I. PROTECCIÓN Estricta. Ia. Reserva Natural Estricta, Ib. Área natural silvestre.

Categoría II. CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL ECOSISTEMA. Parque nacional.

Categoría III. CONSERVACIÓN DE LOS RASGOS NATURALES. Monumento natural.

Categoría IV. CONSERVACIÓN MEDIANTE MANEJO ACTIVO. Área de manejo de hábitats/ especies.

Categoría V. CONSERVACIÓN DE PAISAJES TERRESTRES Y MARINOS Y RECREACIÓN. Paisaje terrestre y marino protegido.

Categoría VI. USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES. Área protegida manejada.

No obstante, según la evaluación del Sistema en el *Plan Estratégico 2015-2020* (SNAP, 2012), existe en el territorio ingresado al SNAP una alta muestra representativa de ecosistemas, hábitat y especies nacionales protegidas. Los indicadores de efectividad de manejo y cumplimiento de objetivos de conservación dentro de las ÁPs no son tan alentadores.

Desde el inicio del SNAP (Documentos de Trabajo SNAP, 2005 en adelante), se explicita que las ÁPs son una de las herramientas de la política nacional de conservación de la biodiversidad que deben ser **necesariamente complementadas con otras herramientas de conservación en toda la matriz territorial**. En el marco de la creación y el desarrollo del SNAP se ha establecido una “Red de sitios de interés SNAP” (SNAP-Soutullo et al., 2016): red física de sitios prioritarios para la conservación ambiental nacional, Áreas de Alto Valor para la Conservación (AAVC), *hotspots* de concentración de biodiversidad y/o relictos significativos; que excede ampliamente los límites protegidos. Se define una Clase 5 estrictamente fuera de los territorios focales del SNAP, como: “Articulación con otras estrategias de conservación. Conjunto de sitios de interés para el SNAP que no son prioritarios para su ingreso al sistema en el período, pero que deberían ser considerados en otras estrategias de conservación”. Sobre cada una de estas celdas, se desarrolla una ficha con información detallada por sitio, por ejemplo “Ficha sitio C27” D27 y D28 (SNAP-n/a, 2017). Esta desarrolla en detalle los valores de conservación y fue pensada para orientar nuevas generaciones de IOTDS, EAE, proyectos y EIAs.

La **pérdida de biodiversidad nacional** es confirmada y en aumento en cada sucesivo informe ambiental nacional. Se indica como principal problema la reducción y la fragmentación de los ecosistemas por cambio de usos del suelo. Como causa principal, se señala la intensificación de la producción agropecuaria y forestal, y algunas veces se nombra la expansión de usos urbanos y suburbanos. Brazeiro et al. (2020) actualizan el mapa de sitios de interés para la conservación, incorporando escenarios prospectivos de desarrollo en base a metas productivas y económicas nacionales al 2030. Alertan la profundización de la reducción por sustitución y señalan sitios de “alta vulnerabilidad” en todas las ecorregiones.

En el *Plan Estratégico 2015-2020* se destacan diversos pasajes explícitos en el interés y la necesidad de articular y profundizar la conservación ambiental desde el OT. En términos específicos, se plantean tres “desafíos” sobre el nivel de compatibilización con el ordenamiento territorial:

- “concientización y profundización del debate político en torno a la articulación entre conservación y desarrollo sostenible; consolidación del aporte del SNAP al desarrollo sostenible; (...) áreas protegidas que conforman la red física del SNAP se consoliden como **espacios piloto de experimentación para el diseño y desarrollo, a escala local, de nuevos instrumentos, nuevas tecnologías y nuevas formas de gobernanza para la gestión territorial y el manejo de los recursos naturales y culturales**.
- posicionamiento del SNAP en la incorporación del componente ecológico en los procesos de ordenamiento territorial (...). Es necesario profundizar el vínculo entre paisaje, áreas protegidas y ordenamiento del territorio, mostrando el **potencial de las áreas naturales en**

la consolidación de una política nacional de ordenamiento territorial cada vez más vinculada al desarrollo sostenible.

- **fortalecimiento de la coordinación y cooperación interinstitucional.** (...) Coordinación inter e intra ministerial para la definición de las principales orientaciones de las políticas públicas a escala nacional, así como en la coordinación con instituciones de escala departamental y local” (SNAP, 2012, p. 20).

Por último, y en tanto producto síntesis del desarrollo de herramientas metodológicas de la PCS por parte del SNAP, surge el interés en profundizar en los contenidos y formas de elaboración del **Plan de Manejo** de un área protegida. El PdM se define como instrumento central para la planificación y gestión de los territorios protegidos en el artículo 12 de la LGPMA, en el art. 14 del Decreto reglamentario del SNAP (52/2005) y en la *Directriz Institucional de contenidos y proceso de elaboración* (SNAP-Mejía, 2011). En el espesor de sus contenidos, mayor o menormente desarrollados en cada caso aplicado, se demuestra su centralidad; a modo de resumen de elaboración propia, incluye:

- un compendio de la información disponible del sitio y del ambiente (biótico y antrópico);
- un diagnóstico del estado ambiental;
- posibles ajustes de límites (área núcleo y adyacente si correspondiera), proponiendo desde la planificación de detalle modificaciones al Decreto de ingreso del ÁP;
- un enunciado de la “visión territorial” acordada por planificación participativa;
- identificación explícita de presiones;
- una definición de objetivos y objetos de conservación, con sus metas e indicadores asociados para su monitoreo;
- el desarrollo de una cadena de resultados que explicita la lógica de las acciones propuestas;
- la zonificación por condición deseada y la regulación de los usos permitidos por zona;
- el establecimiento de una planificación estratégica a 5 años y lineamientos para el Plan Operativo Anual (POA);
- una definición de planes y programas derivados: control, mitigación, infraestructura y usos públicos, educación ambiental, planificación económica, etcétera;
- la propuesta de un sistema de monitoreo (indicadores y recursos).

El SNAP viene invirtiendo grandes esfuerzos en sistematizar las bases de elaboración de los PdM y sus contenidos, profundizando su condición de sistema, estableciendo líneas de seguimiento y comparabilidad (SNAP-Ávila, Fernández y Mejía, 2015; y Fernández, 2018); busca, de esta manera, profundizar la gestión adaptativa. Si las ÁPs pueden ser entendidas como laboratorios o áreas pilotos de planificación y gestión ambiental-territorial prioritarias (SNAP-Soutullo, 2006 y 2008; SNAP-Soutullo y Bartesaghi, 2009; SNAP-Soutullo et al., 2010), se suma como pregunta disparadora de esta investigación:

¿Qué lecciones aprendidas aporta el SNAP en su proceso de planificación de ÁPs y desarrollo de PdM?

I.2. CASO TERRITORIAL DE ESTUDIO

Se toma como caso territorial de estudio un recorte costero entre Laguna Garzón y Laguna de Rocha. El recorte territorial con criterio de cuencas hidrográficas de los sistemas lagunares costeros supone una unidad funcional ambiental, que supera los recortes territoriales de gobierno del nivel departamental. Estos fueron definidos originalmente en el siglo XIX y están limitados, en su mayoría, por cursos de agua como límites físicos de accesibilidad.

El caso territorial bidepartamental presenta un **espesor en términos de instrumentos de planificación territorial de OT** desarrollados y vigentes, todos de primera generación (ninguno revisado ni parcial ni totalmente, con sólo dos modificaciones excepcionales⁴). Se trata de un ámbito con instrumentos de todas las escalas territoriales del sistema de IOTDS: *Directrices Nacionales de OTDS* (2017), *Directriz Nacional OTDS del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata* (2019), *Estrategias Regionales de OT y DS Región Este* (EROTDS-Este 2016), *Directrices Departamentales* de Maldonado (2010) y de Rocha (2014); y una planificación local por tramos: un *Plan de Ordenamiento y Desarrollo Sustentable de la Costa Atlántica de Rocha* (*Ordenanzas Costeras de Rocha*, 2003) anterior a la LOTDS, marco para el *Plan Local*⁵ de *OT Lagunas Costeras* (2011), *Plan Local de OT Los Cabos* (2014); y en el marco de la microregionalización del OTDS de Maldonado, el *Plan Local de OT y DS entre Lagunas José Ignacio y Garzón* (2014).

Se superponen en este tramo costero de menos de 45 kilómetros lineales dos ÁPs nacionales ingresadas: una con categoría de manejo Paisaje Protegido y Plan de Manejo aprobado (PMPP Laguna de Rocha, ingresada en 2010 y con PdM aprobado en 2017), y la otra como Área de Manejo de Especies y Hábitat Laguna Garzón (ingresada en 2015 y en proceso de elaboración del PdM).

Cuenta también en la revisión de instrumentos de planificación territorial del ámbito local las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) de los IOTDS que las tienen, y los Estudios de Impacto Ambiental aplicado a proyectos de gran impacto, como los EIA del Puente en RN10 sobre Laguna Garzón, de desarrollos de fraccionamientos (sub)urbanos mayores a 10 hectáreas y de construcciones puntuales en la faja de defensa costera (arts. 153 y 154 de la Ley n° 14859/1979) en el marco de la Ley n° 16.644/1994 de Estudio de Impacto Ambiental y su Decreto reglamentario n.º349/2005 (sustitutivo del Decreto Reglamentario de 1994).

Este territorio se considera oportuno para la reflexión sobre el ambiente en la planificación territorial local, ante **previsibles nuevos impulsos al proceso de planificación**: la formulación del primer Plan de Manejo del AP AMEH Laguna Garzón, y una eminente

⁴ Res.Dpt.1912/2012 y 1061/2016, modificativos de la JDR al *PLOT Lagunas Costeras*, que excepcionalmente retractan las normas de ocupación establecidas por el Plan en parte del fraccionamiento del balneario Las Garzas, en respuesta a juicios contra el Estado.

⁵ En algunas referencias se indica Plan Local Parcial, enmarcando entonces Planes Parciales derivados del *Plan Local de la Costa Atlántica de Rocha* (*Ordenanzas Costeras*). Dado que este instrumento es anterior a la LOTDS, puede entenderse la diferencia de terminologías que confunden.

posible revisión del *Plan Local de OT Lagunas Costeras* de Rocha (2011, el primer PLOT de la costa atlántica de Rocha, y explícitamente indicado a revisarse a sus cinco años de promulgado en el art. 22 del Decreto Departamental), y bajo la premisa de un cambio estructural en las condiciones territoriales a partir de la nueva conectividad costera con la inauguración del Puente Garzón.

La costa oceánica de Uruguay cuenta con una larga tradición de **valoraciones socioculturales del ambiente**, con enfoques dispares, pero confluentes sobre su belleza escénica y sus valores ecológicos. Como ejemplo, en 1940, desde la publicación de la Comisión Nacional de Turismo, se presenta a Rocha con la siguiente nota del Editor:

“...revista encaminada a llamar la atención de propios y extraños hacia un rincón privilegiado del suelo uruguayo, en el departamento de Rocha que, dentro de su perímetro agrupa, por capricho del Destino, lugares excepcionales para la distracción del espíritu, la vigorización del cuerpo y en que tierras ubérrimas, apenas arañadas por el hombre, esperan la acción fecunda del trabajo moderno para incorporar a la economía nacional aportes considerables de riqueza.” (Arredondo, 1942, Nota del editor).

En un plano glocal actual, sirve de ejemplo el *branding* de una de las ocupaciones turísticas en este territorio, que se promocionan como “Cerca de todo, lejos del mundo”, en algún lugar costero de Latinoamérica (www.lasgarzas.lat), un proyecto con “El espíritu (...) de preservar la tranquilidad de la zona y la belleza natural que le aportan el mar y sus playas, la forestación, las cárcavas y la fauna autóctona”.

En el proceso de desarrollo del SNAP, este territorio siempre se ha ponderado con alto valor para la conservación por su alta naturalidad. Presenta una concentración excepcional de biodiversidad costera, coincidente con la incorporación de cinco ÁPs y dos en estudio de ingreso solo en el departamento de Rocha. A nivel internacional, cuenta con pioneras figuras de protección para Uruguay. El sistema de lagunas costeras, bañados y costa es Reserva de Biosfera UNESCO desde 1976 y sitios RAMSAR desde 1984 y 2015.

La información ambiental disponible del área es abundante. Conforman una **masa crítica** de contenidos históricos y actualizados, multi e interdisciplinarios y profesionales vinculados/as.

Por último, pero tal vez más importante en términos de oportunidad, es importante señalar su fuerte componente de urbanidad-suburbanidad balnearia latente. Esto fuerza el **acercamiento de las prácticas en OT-Urbanismo y Conservación ambiental**.

Se presentan a continuación algunos de los gráficos que se elaboraron en la conceptualización temática y su aplicación al recorte territorial de estudio. Éstos también se utilizaron en el trabajo de campo realizado, como materiales gráficos soporte para las entrevistas.

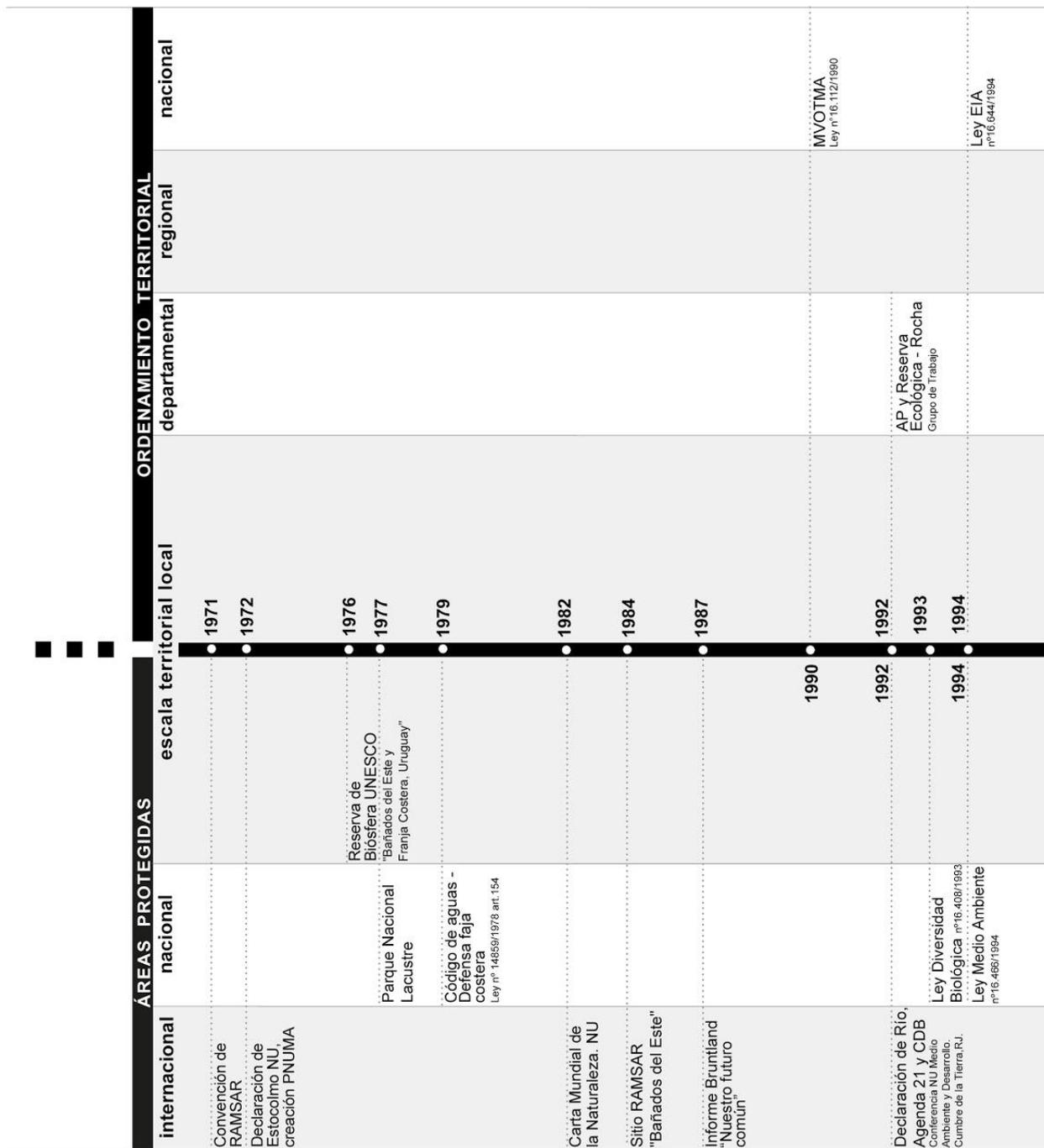
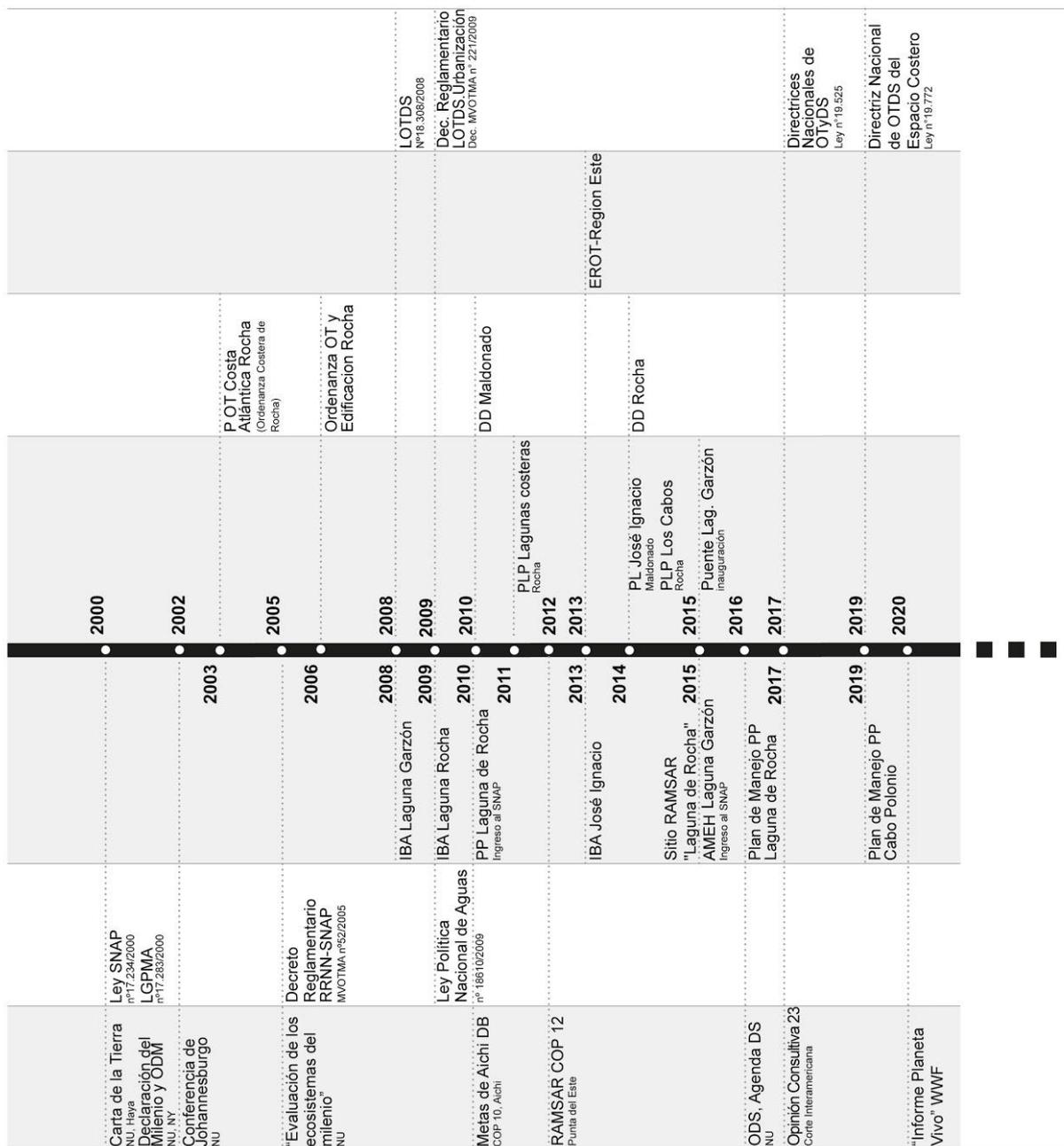


Gráfico I.2. Línea de tiempo



Plan Local OT y DS entre Lagunas - Maldonado (2014)

- Suelo Rural Natural
- Suelo Rural Productivo
- Suelo Rural con APT
- Suelo Suburbano con destino Turístico
- Suelo Suburbano de Ejecucion Directa
- Suelo Suburbano Residencial Campestre
- Suelo Suburbano en áreas de Fragilidad Ecosistémica
- Suelo Urbano Consolidado
- Suelo Urbano No Consolidado
- Suelo Urbano No Consolidado en áreas de Fragilidad Ecosistémica
- PAI

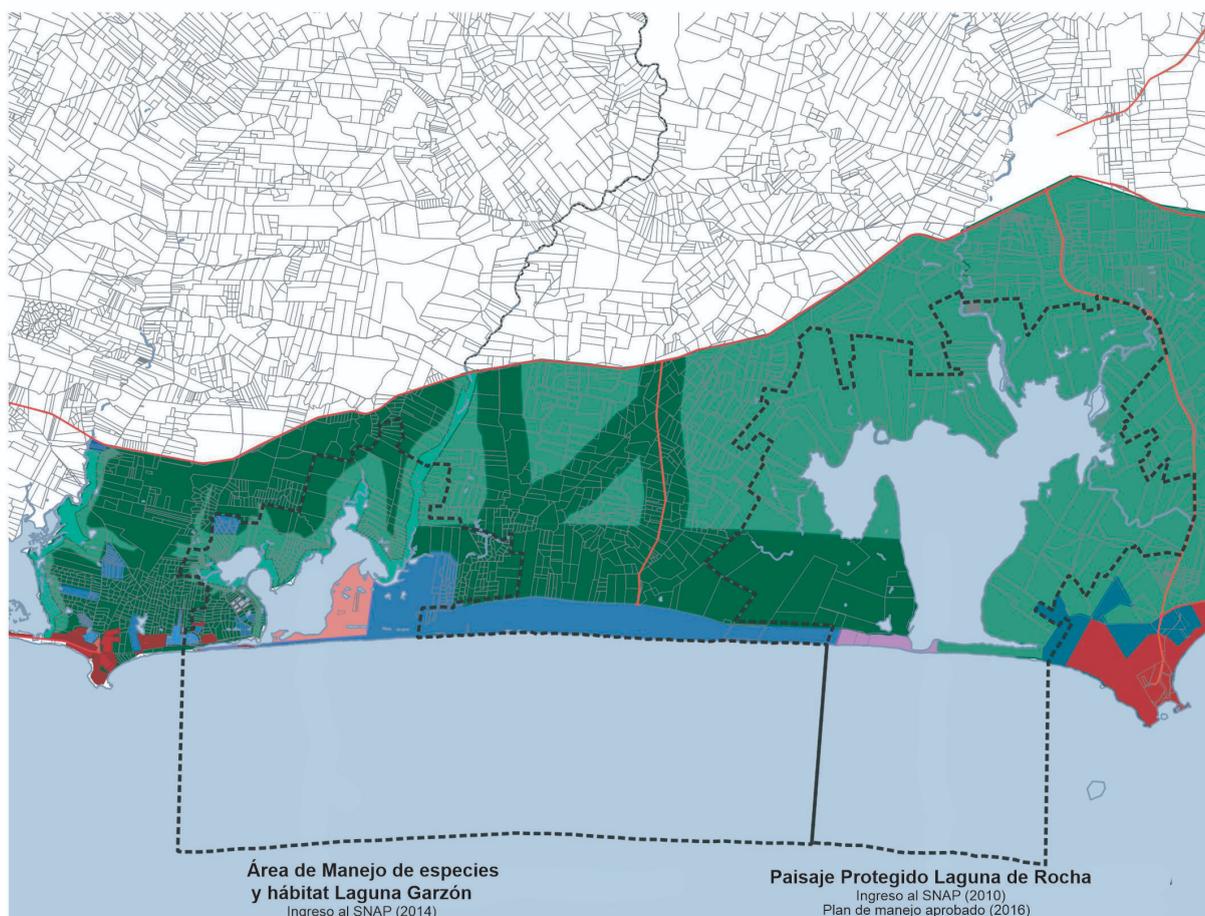


Gráfico I.3. Categorización secundaria de usos del suelo vigentes.

Plan Local Parcial Lagunas Costeras (2011)

- Suelo Rural Productivo
- Suelo Rural con APT
- Suelo Suburbano
- Suelo Suburbano Protegido
- Suelo Urbano No Consolidado

Plan Local OT y DS entre Lagunas - Maldonado (2014)

- Suelo Rural Productivo
- Suelo Suburbano de Uso Residencial Estacional
- Suelo Suburbano Logístico Industrial
- Suelo Suburbano Protegido
- Suelo Urbano Residencial Estacional Consolidado
- Suelo Urbano Residencial Estacional No Consolidado

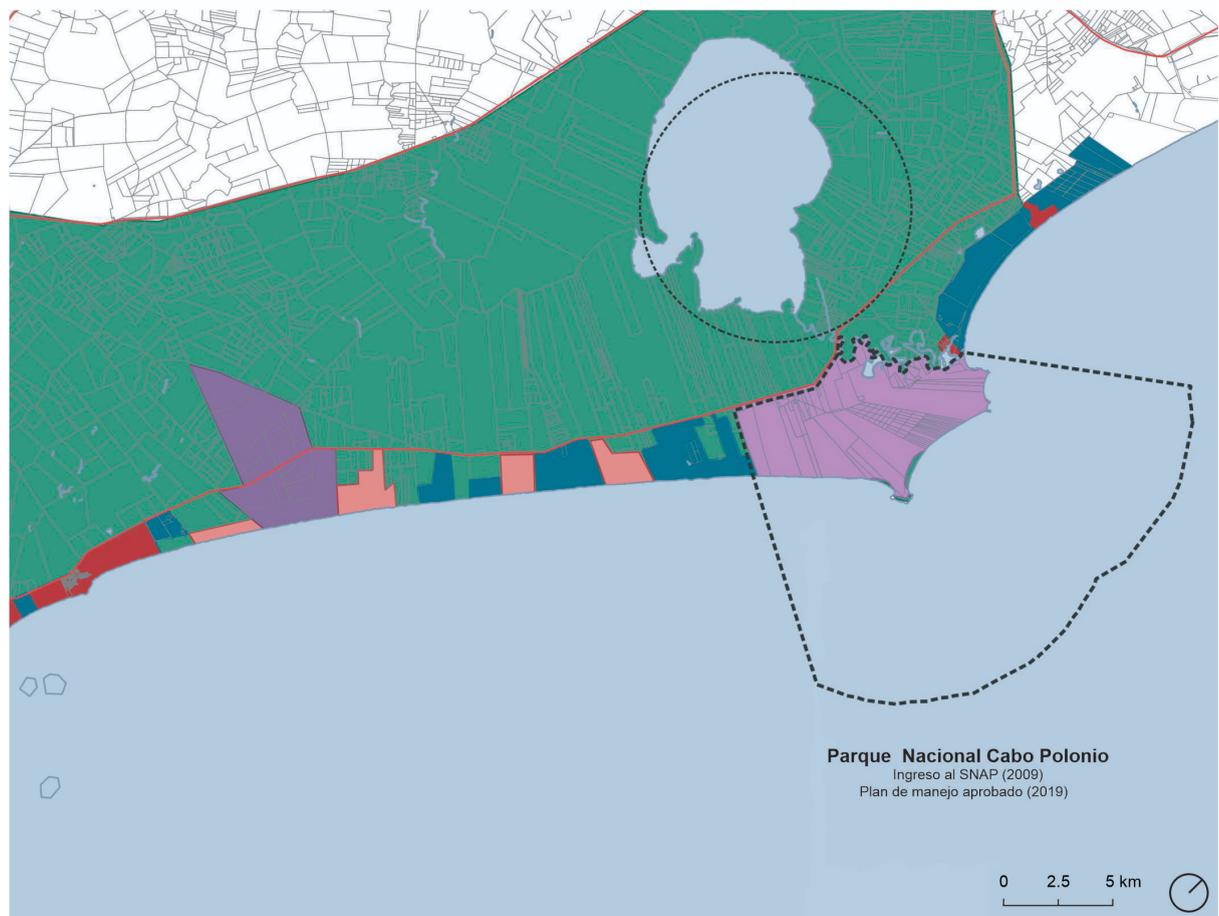




Gráfico I.3. **Fotografía satelital.** Fuente: IDE-Uy 2017-2018.



El gráfico I.2 ayudó a la conceptualización en términos de temporalidad del abordaje simultáneo de hitos e instrumentos de OT y ÁP. Si bien se escoge iniciar la línea del tiempo en la década del (60') 70', donde varios autores marcan un hito en el pensamiento de la sostenibilidad, los fraccionamientos balnearios abordados que datan de las décadas del 30'-60' son consecuencia derivada del pensamiento de la época que se cristaliza en la Ley de Centros Poblados de 1946.

El gráfico I.3 fue compuesto por los shapes disponibles de cada una de las intendencias, recolorando las subcategorías de usos del suelo (disparés) de manera de poder visualizar el conjunto de la propuesta de desarrollo. En este sentido es destacable la inventiva de nombres de dichas subcategorías, con una amplitud en su definición, que demuestra prácticas no sistemáticas a partir de un marco abierto que deja la LOTDS.

El gráfico II.4, acompañado por capturas de detalle, colaboró en la reflexión sobre la correspondencia de las subcategorías con el territorio real.

Otros materiales gráficos (planos y cuadros) claves en la definición temática y en las entrevistas aplicadas fueron:

- *PLOT Lagunas Costeras*: Planos n°4; n°5, 6 y 8, n°7, y gráficos del art. 9 y 11 de su Decreto Departamental.
- *PLOTDS entre Lagunas José Ignacio y Garzón*: Lámina IN21 *Áreas Ecológicas Significativas*, y láminas n° 29, 30 y 32 de categorización de suelos del Plan.
- *PLOT Loca Cabos*: Cuadro 4 Oceanía del Polonio (p.56).
- modelos territoriales síntesis de Ordenanza Costera y Plan Los Cabos.
- fraccionamiento aprobado del barrio privado Las Garzas.
- algunas capturas de pantalla de Google Earth, diversos SIGs y recursos de internet explorados.

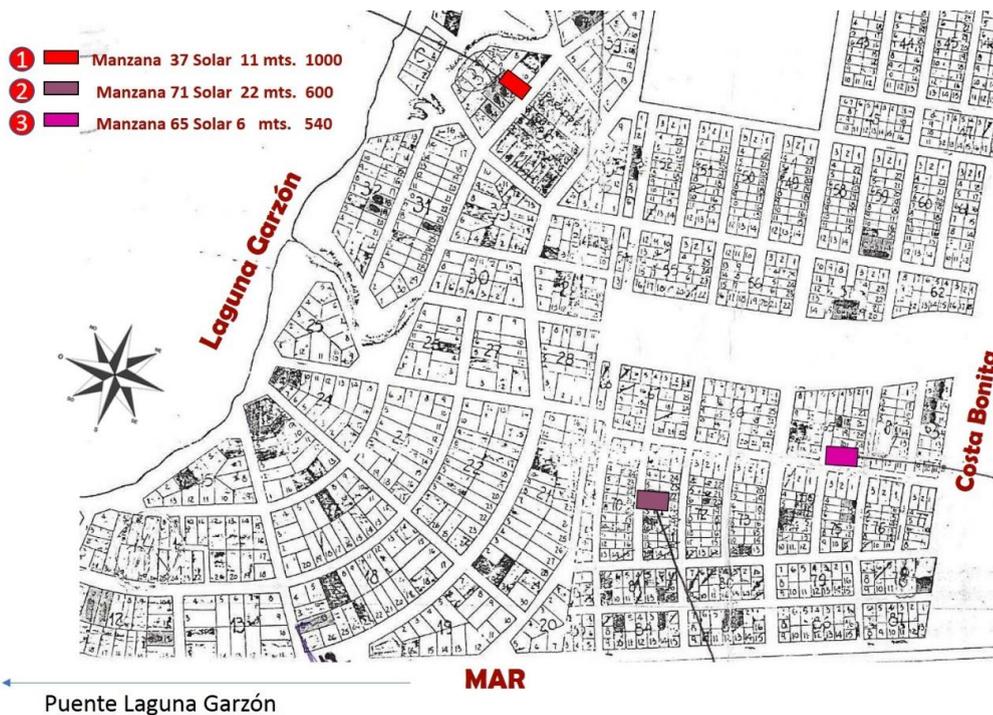


Gráfico I.4. **Oferta de terrenos en venta.** Consultado en agosto 2019.

1) Venta de terrenos desde usd.19.000 en Balnearios El Caracol y Playa Bonita. En:

<https://www.rochanatural.com/propiedad/3-terrenos-en-rocha-el-caracol-y-playa-bonita/>

2) Masterplan Barrio privado Las Garzas, previo a la eliminación de lagos y mantenimiento de cárcavas. Lote n°327, usd.300.000.

En: <https://apartamento.mercadolibre.com.uy/MLU-469926724-departamento-las-garzas- JM>

I.3. JUSTIFICACIÓN, PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Multiplicar los muelles no disminuye el mar.
Emily Dickinson

De la lectura de los instrumentos de planificación territorial vigentes en el recorte territorial, guías oficiales nacionales para su elaboración (DINOT y SNAP) y fuentes bibliográficas uruguayas de reflexión temática (publicaciones oficiales del Estado, académicas y de asociaciones civiles y ONGs para la conservación) se pueden diferenciar dos marcos conceptuales y metodológicos de planificación territorial provenientes de la práctica del Urbanismo-OT y de las Ciencias Ambientales para la Conservación, aplicados de manera simultánea.

También en la revisión de antecedentes académicos nacionales generales de la temática, como las Tesis MOTDU de Víctor Cantón (2007) y de Rafael Cortazzo (2014), y del caso territorial de estudio abordado en otras tesis y trabajos afines principalmente de la MMCISur y MCA, coinciden en sus conclusiones que es necesario profundizar en la articulación entre el OT local (departamental) y las ÁPs.

Por lo tanto, y de manera complementaria, se entiende que esta investigación académica se justifica en:

- a) **La necesidad de vincular los instrumentos de planificación territorial yuxtapuestos y adyacentes: PLOTDS y PdM.** Esto implica explicitar y debatir abiertamente sobre conceptos, métodos, prácticas y capacidades.
- b) **La oportunidad de aprendizajes mutuos,** sobre las lecciones aprendidas sobre los instrumentos y procesos de planificación territorial, el seguimiento de los procesos territoriales y las revisiones de la planificación, como también de las evoluciones teórico-conceptuales de las materias implicadas.
- c) **La necesidad de desarrollar acciones territoriales con objetivos de conservación ambiental desde el OT y en toda la matriz territorial y usos,** para efectivizar un desarrollo sostenible. Esto implica profundizar en herramientas de comprensión y manejo de sistemas ambientales y sistemas socio-ecológicos.
- d) Un recorte territorial como caso de estudio con planificación territorial local activa, con alta naturalidad y fuerte latencia de desarrollo urbano-suburbano balneario.
- e) La necesidad y la posibilidad de establecer sinergias de desarrollo local urbano y conservación ambiental.
- f) Un efervescente campo contemporáneo del Urbanismo y la cultura de la sustentabilidad.

Lo que motiva estas definiciones es una preocupación personal por procesos territoriales nacionales de sustitución de ambientes y alarmantes constataciones de **pérdida de biodiversidad**. Pero motiva, principalmente, una ocupación en **pensar un futuro emocionante**, desde mi formación como Arquitecta, de especialización profesional en Ordenamiento Territorial y Urbanismo y desde mi desarrollo como Docente de Proyecto Urbano y Proyecto Urbano Territorial en el grado de Arquitectura de FADU-UdelaR.

Objetivos:

Se define como **objetivos generales:**

- Revisar el estado actual de los vínculos entre el OT y las ÁPs. Visibilizar desafíos claves en su articulación actual y potencial.
- Reflexionar sobre las formas de incorporación del ambiente de los instrumentos de planificación territorial local: PLOTDS y PdM.

Se definen como **objetivos específicos:**

- Enunciar aspectos claves (desafíos y oportunidades) para la mejora de la incorporación del ambiente en los procesos de planificación territorial local del OT.
- Profundizar en conceptos y métodos de la PCS que aportarían al OT.

Nótese que los objetivos específicos se enfocan en una de las direcciones planteadas en los necesarios vínculos recíprocos entre OT y ÁPs-PCS, con un claro interés en enfocarse en los derrames 'hacia' el OT. Ésto se justifica en el perfil académico de la investigadora, el marco de esta Tesis de la MOTDU-FADU, y la incorporación temática de las ÁPs como referencia de procesos de planificación territorial con énfasis ambiental.

Preguntas de investigación:

1) ¿Cómo se puede mejorar la incorporación del ambiente en los procesos de planificación territorial local?

2) ¿Qué conceptos y métodos de la Planificación para la Conservación de Sitios pueden contribuir a mejorar la práctica del OT local?

II. METODOLOGÍA

En este capítulo se desarrollan las bases metodológicas de la presente Tesis, fundada en la *Grounded Theory*. La GT es una metodología cualitativa exploratoria. Plantea abordar un tema o un área problemática desde las representaciones que un grupo social hace sobre él, buscando enunciar “temas emergentes” del campo. Operativamente, propone un análisis sistemático de los datos recogidos, a través del “proceso de codificación”: un proceso iterativo de “comparación constante” de datos y configuración de estructuras provisionales de categorización.

Esta investigación define como método central para la recolección de datos las entrevistas a actores claves, con una muestra dirigida de doce ‘expertos/as’; profesionales que participaron en procesos de planificación territorial local en el territorio de estudio, desde el Ordenamiento Territorial y desde la Conservación.

Se presenta el diseño de entrevistas; se expone la pauta semiestructurada, su aplicación y el análisis de la muestra.

Por último se desarrolla la estructura del análisis de los datos cualitativos recogidos. Para ello, se aplicó una aproximación al proceso de “codificación” que plantea la GT en el análisis comparativo de las respuestas por pregunta, y de manera longitudinal según vínculos temáticos y vínculos de recurrencia.

II.1. ENFOQUE METODOLÓGICO: *GROUNDING THEORY*

II.1.1. LA *GROUNDING THEORY* COMO MARCO CONCEPTUAL

“La postura de una investigación no radica en la diferencia de los métodos de investigación, sino en su fundamento ontológico y epistemológico, es decir, en la manera de aproximarse a conocer el objeto de estudio.” (Bonilla-García y López-Suárez, 2016).

Esta investigación se basa en el enfoque de la *Grounding Theory*, una metodología de investigación cualitativa exploratoria.

La GT fue formulada por los sociólogos Barney G. Glaser y Anselm Strauss (*The Discovery of Grounding Theory: Strategies for Qualitative Research*, 1967), en el marco de la Escuela de Chicago y con los aportes de Blumer como antecedente. Sus orígenes se enmarcan en la búsqueda de construir nuevos paradigmas y metodologías de investigación cualitativa, en contraposición a teorías funcionalistas y estructuralistas de los años sesenta. Fue aplicada por diversas ramas de las ciencias hasta la actualidad, con referentes activos en el desarrollo de la teoría autodenominados de “segunda generación” (Corbin, 2009).

Traducida al español como ‘teoría fundamentada o sustentada’, propone construir “teoría nueva” “desde” el campo, en vez de comprobar o contrastar teorías existentes “en el” campo. Por teoría se entiende un modelo de interpretación de la realidad.

La GT indaga en las representaciones sociales, buscando detectar e interpretar los aspectos que un grupo social valora como relevantes sobre un tema o un área problemática. Busca poner en relación los discursos para **visibilizar elementos y relaciones emergentes, enunciando “temas emergentes” que surgen del campo**. Por esto, se indica como una metodología adecuada para abordar temas de compleja definición y/o poco abordados.

La reflexión ontológica (la definición de la naturaleza del problema de investigación) y epistemológica (forma en que se genera el conocimiento, definición de cómo la/el investigador aborda el problema) se basa en el concepto de “interaccionismo simbólico”, formulado por Hebert Blumer, de la Escuela de Chicago, en 1937. Este enfoque propone las siguientes tres premisas:

- a) “El ser humano orienta sus actos hacia las cosas en función de lo que estas significan para él”.
- b) “El significado de estas cosas se deriva de o surge como consecuencia de la interacción social que cada cual mantiene con el prójimo”.
“El significado que una cosa encierra para una persona es el resultado de las distintas formas en que otras personas actúan hacia ella en relación con esa cosa. Los actos de los demás producen el efecto de definirle la cosa a esa persona”.

Esta segunda premisa fundamental conceptualiza el significado de las cosas como un producto social, que surge y se recrea desde y a través de la interacción entre individuos.

- c) “Los significados se manipulan y modifican mediante un proceso interpretativo desarrollado por la persona al enfrentarse con las cosas que va hallando a su paso” (Blumer y Mugny, 1992, pp.1-4).

La GT se enmarca en el paradigma constructivista de investigación (Guba y Lincoln, 2002; Charmaz, 2013). Sitúa al investigador/a en un rol activo en la construcción del problema de investigación, por lo que deberá mantener una actitud abierta y flexible durante todo el proceso, atenta al campo y autorreflexiva de sus propias subjetividades.

La GT como marco conceptual aplicado en esta Tesis puso en cuestionamiento y **reenfocó el abordaje del objeto de estudio**: ‘la incorporación del ambiente en la planificación territorial local’. Al inicio, se consideraba el territorio real y el territorio planificado como ‘sujeto’ de estudio; luego el foco cambió, y se estudia a partir de las representaciones que un grupo de actores tienen sobre este.

Se determina como **método central de investigación las entrevistas a ‘expertos’**, definidos como profesionales participantes en procesos de planificación territorial local del caso de estudio, desde el OT y/o desde la Conservación. Se indaga sobre las representaciones del grupo sobre la temática de estudio, en base a sus experiencias, enfoques conceptuales y autorreflexión de las praxis. El diseño de entrevistas, que se presenta más adelante, fue apoyado con una prefiguración del análisis de datos cualitativos, basado en el “proceso de codificación” que plantea la GT.

II.1.2. LA GROUNDED THEORY COMO MARCO OPERATIVO

Definición de términos.

Metodología: manera de pensar la realidad social y de estudiarla.

Métodos: conjunto de procedimientos y técnicas para recolectar y analizar datos.

Codificación: proceso analítico por medio del cual se fragmentan, conceptualizan e integran los datos para formar una teoría. (Strauss y Corbin, 2002, p. 18).

Operativamente, la GT presenta métodos específicos de análisis de datos llamado **proceso de “codificación”**: “conceptualizar, reducir, elaborar y relacionar los datos” (Strauss y Corbin, 2002, p. 28).

Un “código” utilizado por la GT es una palabra o frase clave que sintetiza un dato.

Cada dato: una idea, una expresión, una reflexión, y/o una proposición recogida del campo, se define como una “unidad de análisis” o incidencia. Corresponden generalmente a una cita, ya que se trabaja con datos emergentes del campo; puede ser un párrafo destacado (subrayado) de cualquier tipo de texto: académico, normativo, de prensa, de redes sociales o de una entrevista desgrabada. También una imagen, un mapa, una selección de un audiovisual podría operar como una “unidad de análisis”. La GT se presenta explícitamente como una metodología que sirve para la integración sistemática de datos de diversas fuentes: diversos datos y diversos formatos de datos.

Aplicar palabras claves a los datos cualitativos seleccionados no es una novedad de la GT. Nombrarlos simple, resumida y temáticamente para organizarlos y ponerlos en relación para su interpretación es práctica común en múltiples enfoques metodológicos de investigación. Corrientemente, se denomina “categorización”. Un código es en sí mismo una categoría. El diferencial de la GT es que, en vez de partir de un marco teórico que define categorías inductivas que orientan la organización de datos, propone utilizar categorías inductivas que surgen del campo, buscando explícitamente la contrastación entre Teoría y campo. Es decir, la GT **no parte de un marco teórico de la temática predefinido y estable**. Por ello, las categorías inductivas serán las únicas categorías existentes, y se deben definir y autoordenar en las relaciones intrínsecas que emergen, sin preconceptualización previa. Esto implica que los códigos inicialmente definidos se deben revisar y reelaborar cotidianamente durante todo el proceso de análisis, en un **proceso iterativo de “comparación constante”**, estableciendo una categorización provisional entre cada dato y cada nuevo dato incorporado.

No hay, por lo tanto, categorías previas a la investigación (ni variables, o dimensiones, o indicadores) preconcebidos.

(...) No obstante, se podría partir de un grupo de categorías preestablecidas, con tal de que se utilicen con mucha cautela y como algo provisional hasta que no se confirmen, y no se deje uno llevar por la tendencia (cosa muy fácil y natural) de rotular la nueva realidad con viejos nombres (Martínez, 2006, p.133).

Existen actualmente programas informáticos de apoyo a metodologías cualitativas (no exclusivos de la GT), por ejemplo: Atlas.ti, NVivo, Ethnograph, Nudist, Maxqda, entre otros.

Estos facilitan el gerenciamiento ordenado de múltiples datos interrelacionados y aportan resultados de frecuencia, densidad y establecimiento de redes, según categorías y vínculos definidos por la/el investigador. Aunque este tipo de herramientas exceden las capacidades de esta investigación, inspiraron el análisis y ayudaron a prefigurar 'etiquetas' y vínculos (hacia la definición de códigos y familias de códigos), cuantificaciones, gráficas y esquemas de relaciones y redes.

La GT establece tres acciones de "codificación". Si bien se definen como simultáneas e iterativas en el proceso de análisis, suponen cierta consecutividad:

- 1) La "**codificación abierta**": atribución sobre cada unidad de análisis de un "código". Los códigos pueden clasificarse en: 'en vivo', cuando recogen expresiones textuales de un interlocutor, y 'predefinidos', cuando se conceptualiza con una palabra o frase clave definida por el/la investigador.
- 2) La "**codificación axial**": establecimiento de vínculos relacionales entre "códigos" y entre "familias de códigos".
- 3) La "**codificación selectiva**": selección de elementos y relaciones sustantivas, orientada según los objetivos de la investigación.

Los elementos que plantea la GT también son tres, aunque no se correlacionan exactamente con los modos de codificación, ya que:

- 1) "**Los códigos**": se definen desencadenados a partir de la codificación abierta, pero se establecen por **vínculos de semejanza entre pares**, por tanto por codificación axial entre códigos. Se redefinen, entonces, hasta el último dato similar integrado.
- 2) "**Las familias de códigos**": se definen por codificación axial, clasificando y estructurando los códigos abiertos en conjuntos en base a sus **vínculos temáticos**. Se configura una estructura inductiva de categorías (códigos), reordenados en una 'metacategoría' (familia de códigos); y no de categorías jerárquicas y subcategorías.
- 3) "**Los temas emergentes**": se definen por codificación axial y selectiva sobre los códigos, familias de códigos y sus múltiples vínculos, según definición de **vínculos sustantivos** para el alcance y objetivos de la investigación.

La definición de **tipos de vínculos intra e inter códigos y familias de códigos** se presenta en la literatura de referencia y casos prácticos de manera abierta y apropiable y, por lo tanto, un poco difusa. Es en los casos con análisis por softwares donde aparecen a modo de ejemplos desplegados una tipificación de vínculos. Se recogen los siguientes: "es parte de", "es propiedad de", "se relaciona con", "es contrario a", "es causa de", "es consecuencia de", entre otros.

Si bien la GT es coincidentemente clasificada dentro de las metodologías cualitativas como una metodología exploratoria, y por tanto diferente a "metodologías descriptivas, correlacionales o explicativas definidas según el alcance de la investigación", pueden plantearse metodologías mixtas con base exploratoria. Las metodologías exploratorias son definidas como "base de otras investigaciones" puesto que "ayudan a identificar conceptos promisorios y preparan el terreno para nuevos estudios" (Hernández Sampieri, 2006, p.90).

El alcance de esta investigación fue definida como exclusivamente exploratoria, en tanto se partió de un tema problema poco definido: ‘vínculos entre el OT y las ÁPs’, que se busca precisar desde la investigación. En este sentido el objetivo central de esta investigación puede reelaborarse a la luz del enfoque metodológico como: **enunciar los “temas emergentes” para la mejora.**

Por tanto, no se puntúan de manera genérica y resumida ‘tipos’ de vínculos, sino que se presenta, en la siguiente sección que presenta la estructura del análisis, la manera simplificada en que en esta Tesis se apropió de la codificación axial.

El principal diferencial de la GT con otras metodologías cualitativas, así como las principales críticas a su desarrollo, es su propuesta procedimental: se centra en operar con datos cualitativos del campo, y en el análisis de estos basado en el proceso de “codificación” en “comparación constante”, con el fin de construir un modelo de interpretación de la realidad (“teoría nueva”) emergente y sin prefiguración.

... sin embargo, en la práctica, se percibe más cercano al positivismo y al funcionalismo, por enfatizar más en los procedimientos metodológicos que en la utilidad de los resultados obtenidos en la investigación. No creemos en teorías que emergen directamente de la realidad de la vida cotidiana, sino de la búsqueda racional de modelos explicativos que den coherencia lógica al material empírico. Teoría inductiva acerca de un área sustantiva que no traspasa lo descriptivo y se convierten en mera transcripción de datos y entrevistas con muy poco análisis y mucho menos consiguen la supuesta generación de teorías (García Yepes y Rodríguez Rojas, 2017, p.1).

La investigadora de esta Tesis, Arquitecta, y con poca experiencia en metodologías de investigación formal y nula experiencia en la GT, se embarcó y enredó de manera iniciática en el ejercicio de “codificación” de múltiples datos cualitativos recogidos en las entrevistas. Se confió en que, aunque sea de manera de **marco referencial**, la operativa sistemática de la GT aplicada en esta Tesis serviría para ordenar la investigación: ordenar los datos, ordenar el análisis y ordenar la presentación de los resultados, “descripción, ordenamiento conceptual y teorización” (Strauss y Corbin, 2002, p.25). Desde mi experiencia en el proceso de codificación, me permito una breve reflexión personal sobre la crítica citada. El trabajo analítico de “comparación constante”, opera con lo provisional y la incertidumbre de resultados, e implica reelaborar las ideas expuestas y las formas de nombrarlas, en una bifurcación de posibilidades a cada paso. Esto dista mucho de “poco análisis”, y la autocrítica podría ser de un excesivo pensamiento rumiante y dificultades para su síntesis y presentación, en la búsqueda de ser fiel a lo emergente y no perder posibilidades de nuevas relaciones en los siguientes ciclos de análisis.

Se presentan a continuación algunas de las imágenes que sirvieron como referencias gráficas del análisis de datos en base a la “codificación”, propuesto por la GT.

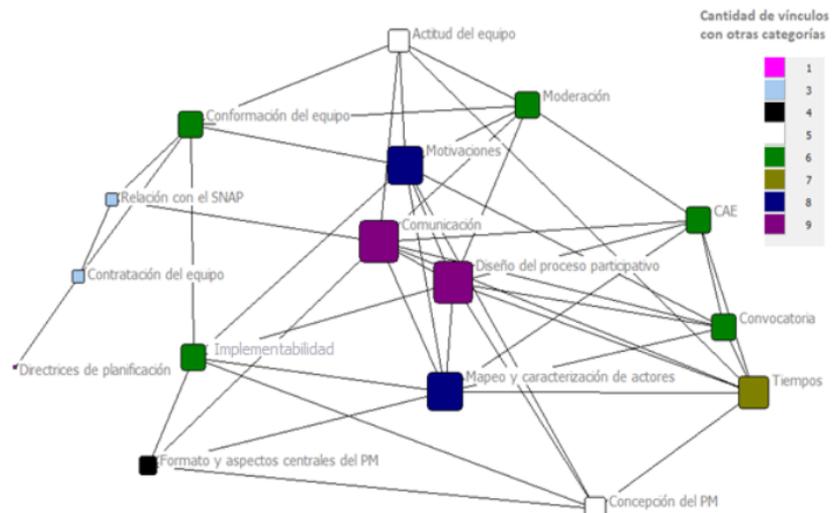
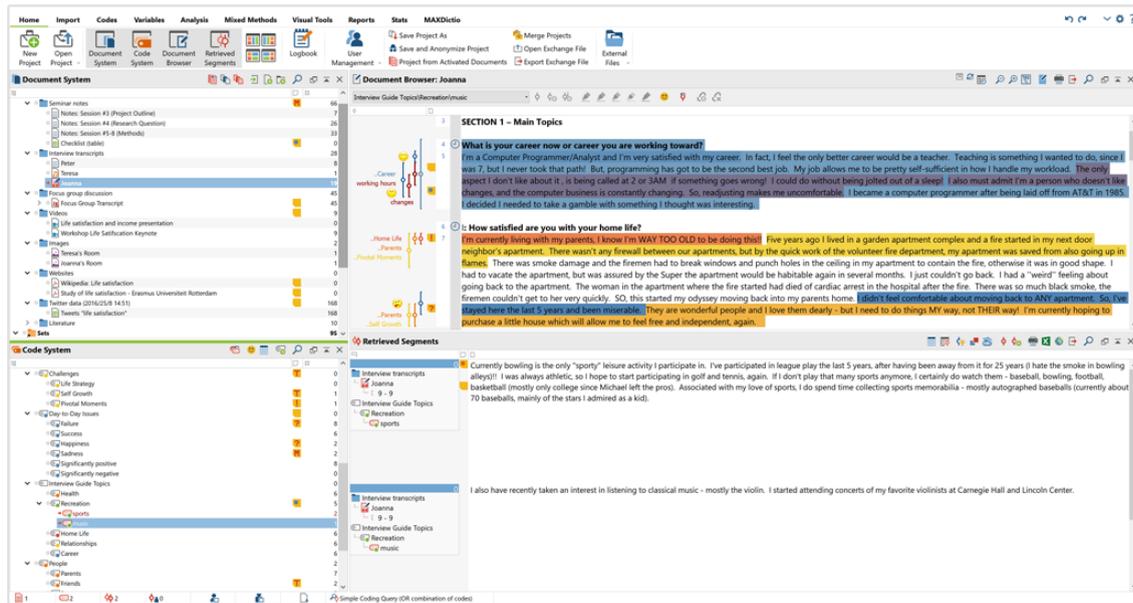
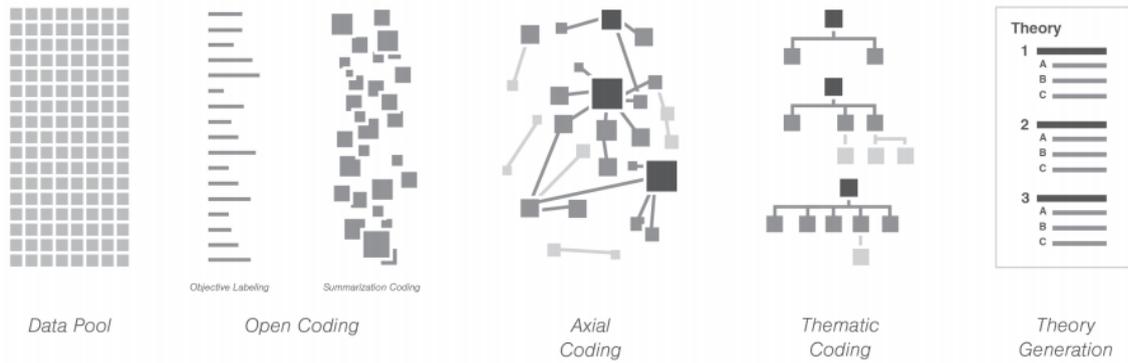


Gráfico II.1. Referencias gráficas de codificación.

- 1) Gráfico conceptual: *Fases de codificación de la GT* (traducción propia) Figura 4 en Compton y Barret, 2016, p.342.
- 2) Software operativo: Pantalla de trabajo de Maxqda en Tutorial 2018;
- 3) Producto: Esquema gráfico resultado intermedio de la Tesis de MMCISur de Andrés Fernández (2018, p. 67) que aplica la metodología de la GT.

II.2. MÉTODO: ENTREVISTAS

II.2.1. DISEÑO DE ENTREVISTAS

Como método cualitativo de investigación central se desarrollaron entrevistas a '**expertos/as**', con *expertise* por su formación académica y experiencia profesional en las temáticas de investigación, y por su participación en los procesos de planificación territorial del recorte territorial de estudio.

Se definió una entrevista en profundidad, presencial, y con una duración máxima estimada de 90 minutos. Se diseñó una **guía de preguntas semiestructurada** y única para todas las entrevistas, que hacía posible:

a) Aplicar el cuestionario sin un orden estricto, saltando de una pregunta a otra, fluyendo en el curso de la conversación, adaptándose a los discursos expuestos; incluso, era posible no aplicar el conjunto de preguntas, tanto por ideas ya expuestas sobre temas procurados como por falta de tiempo.

b) Facilitar la comparativa entre respuestas en la etapa de análisis.

La muestra fue dirigida y abierta. La lista inicial constaba de 18 nombres y fue realizada en conjunto con el tutor. Intentaba cubrir una representatividad de distintas áreas de conocimiento y trayectorias profesionales, diversidad generacional, equidad de género, y diferentes vínculos institucionales claves para la temática (FADU, FCien, CURE de Maldonado y de Rocha, SNAP, DINAMA, DINOT, Intendencia de Maldonado y de Rocha).

Si bien se entiende que los procesos de planificación territorial local son una construcción socio-política, que implica el abordaje multi-interdisciplinar, y a diversos sectores y escalas de la sociedad organizada y del Estado, se realizó un recorte intencionado con foco en las/los técnico-profesionales específicos que esta investigación pretende poner en diálogos. Este recorte siempre fue explícito: "en el contexto de un grupo del orden de 12 entrevistas a **profesionales de distintas disciplinas (50% con formación y/o experiencia en Arquitectura-Urbanismo-OT y 50% en Ciencias Ambientales-Planificación para la Conservación de Sitios)** como muestra dirigida de [actores] expertos en procesos de planificación territorial sobre el caso territorial de estudio" (en pauta de entrevista, setiembre 2019).

Se incorporó desde el diseño inicial el recurso de la "bola de nieve", en parte para poner en discusión la validez de la muestra.

El encuadre de las entrevistas se estableció en el primer contacto realizado por correo electrónico, solicitando la entrevista en el marco de la investigación de Tesis MOTDU, y adjuntando la pauta con la explicitación del tema de estudio, el marco conceptual y operativo de la entrevista y la guía temática.

La guía de preguntas de entrevistas prediseñada, tuvo sucesivos recortes que intentó acortar los tiempos de la entrevista, sin éxito. Sobre el recorte efectivamente aplicado, en la etapa del análisis se volvió a recortar. Se establecieron finalmente nueve preguntas centrales.

| | | |
|---------------------------------------|---|--|
| A. TRAYECTORIA | 0.2 | a.1. ¿Qué te motivó a iniciarte en temas de planificación territorial? |
| | 0.1 | a.2. ¿Cómo relatarías tu trayectoria-experiencia profesional en planificación territorial? <input type="text"/> |
| | | a.3. ¿Dónde trabajás en la actualidad, y cuál es tu relación con la planificación territorial? <input type="text"/> |
| | | a.4. Definiciones (concepto) de OT y Conservación <input type="text"/> |
| B. CONCEPTOS | 1 | b.1. ¿Existen diferencias entre los abordajes disciplinares de la dimensión ambiental? ¿Cuáles? <input type="text"/> |
| | | b.1.2. Diferencias en el procesos: a] análisis, b] propuesta, c] seguimiento. <input type="text"/> |
| | 3 | b.2. ¿Dónde ubicarías el Plan de Manejo en el sistema de IOTDS? <input type="text"/> |
| | 4 | b.3. ¿Existen conflictos en la superposición territorial del PdM y el PLOTDS? ¿Cuáles? <input type="text"/> |
| C. METODOS | 6 | c.1. ¿Qué dificultades tiene el OT para incorporar la dimensión ambiental? <input type="text"/> |
| | 5 | c.2.1. ¿Cómo valorás las EAE? ¿Cómo se puede mejorar? <input type="text"/> |
| | | c.2.2. ¿Cómo valorás los EslA? ¿Cómo se puede mejorar? <input type="text"/> |
| | 2 | c.3. ¿Cómo valorás la información ambiental disponible? <input type="text"/> |
| | | c.4.1. ¿Estás familiarizado con métodos de Planificación para la conservación de sitios? <input type="text"/> |
| 7 | c.4.2. ¿Qué métodos de la Planificación para la Conservación de Sitios aportarían al OT? <input type="text"/> | |
| D. CASO TERRITORIAL DE ESTUDIO | | d.1. ¿Cómo ha sido considerado el ambiente en el recorte territorial de estudio? <input type="text"/> |
| | | d.2. ¿Cuáles han sido los cambios territoriales a partir de la aplicación de los instrumentos de planificación territorial? <input type="text"/> |
| | 8 | d.3. ¿Cuáles son los problemas ambientales en el caso de estudio / costa oceánica balnearia? <input type="text"/> |
| | 9 | d.4. ¿Es compatible el desarrollo balneario y la conservación ambiental? ¿Cómo? <input type="text"/> |
| | | d.5. Considerando los procesos de ocupación costera de Uruguay: ¿Qué reflexiones debieran de implicar nuevos modelos urbanos balnearios? <input type="text"/> |
| | | d.6. ¿Cuáles son los principales desafíos para aplicar el concepto de sistemas socioecológicos en el análisis y planificación de este territorio balneario? <input type="text"/> |

Gráfico II.2. **Guía de preguntas.** Preguntas centrales sobre preguntas de entrevista prediseñada.

II.2.2. APLICACIÓN DE ENTREVISTAS

Se prefiguraba que doce era una cantidad aproximada adecuada y viable de entrevistas a realizar. No obstante, en corrección metodológica en etapa de diseño de entrevistas con la Dra. Leticia D'Ambrosio (del equipo de investigadores de Antropología Social, del CURE, Maldonado) se señaló que doce personas sería una muestra demasiado grande para realizar entrevistas en profundidad y realizar el análisis cualitativo. Asimismo, se indicó que la duración no sería menor a dos horas.

Luego de la experiencia, se concuerda y se autocritica lo ambicioso y desmedido que era inicialmente; aunque cada una de las entrevistas fue muy enriquecedora, implicó un tiempo excesivo de análisis respecto al programado para la investigación.

Efectivamente, se realizaron las siguientes doce entrevistas, entre el 23/09/19 y el 30/10/19. Con su consentimiento, se listan las/los entrevistados, en orden alfabético. Se indica lugar de encuentro, duración y cantidad de páginas de desgrabación textual de cada entrevista:

| | |
|---|-------------------------------------|
| Dr. Lic. Geografía Marcel Achkar | FCien, 1h 35 (19 pp.) |
| Mg. Arq. Diego Capandeguy | café cerca de FADU, 1h 40 (17 pp.) |
| Mg. Lic. Biología Humana Ana Lía Ciganda | café Costa de Oro, 2h 00 (20 pp.) |
| Mg. Arq. Lucio de Souza | FADU, 1h 20 (21 pp.) |
| Mg. Lic. Urbanismo Soledad Mantero | café cerca de IDMvd, 1h 20 (19 pp.) |
| Dr. Lic. Cs. Biológicas Néstor Mazzeo | CURE Maldonado, 1h 15 (14 pp.) |
| Mg. Arq. Paloma Nieto | DINAMA, 2h 00 (32 pp.) |
| Mg. Arq. Norma Piazza | café cerca de FADU, 1h 10 (12 pp.) |
| Mg. Lic. Cs. Biológicas Mariana Ríos | café, 1h 40 (27 pp.) |
| Dra. Lic. Cs. Biológicas Lorena Rodríguez-Gallego | CURE Rocha, 1h 35 (25 pp.) |
| Mg. Arq. Natalia Verrastro | CURE Rocha, 1h 40 (28 pp.) |
| Arq. Roberto Villarmarzo | Estudio, 1h 20 (18 pp.) |

Se resalta y se valora la **accesibilidad a los actores profesionales en el medio local** que hacen posible este tipo de investigaciones; no solo su accesibilidad física y disposición para el diálogo, sino también su capacidad autorreflexiva de la realidad y de sus actos, casi todos vinculados al ámbito académico de la UdelaR.

II.2.3. ANÁLISIS DE LA MUESTRA

La información profesional de cada entrevistada/o es recogida de los *curriculum vitae* públicos (disponibles en la web)¹, y de las respuestas explícitas a las preguntas iniciales sobre motivaciones y trayectoria. Estas preguntas funcionaron como rompehielo y encuadre de la entrevista sobre reflexiones y experiencia profesional-personal: “¿Desde cuándo te interesaron estos temas? Porque vos no estudiaste una carrera de Planificación” (formulación en vivo).

Si bien estas primeras respuestas no son centrales para el tema de investigación (pero sí sirven como caracterización de las fuentes), estos primeros conjuntos de datos simples en extensión y contenido se analizaron como un ensayo de codificación. Como resultado, surgió únicamente agrupación por coincidencias, sin debates entre respuestas, ya que se trata de experiencias personales.

II.2.3.1. TRAYECTORIAS

Franja etárea: 2 menores de 40 años, 4 entre 40 y 50 años, 6 mayores de 50 años.

Género: 7 mujeres y 5 hombres.

formación de grado

6 Arquitectos², 1 Lic. en Urbanismo (exterior), 3 Lic. en Biología, 1 Lic. en Geografía y 1 Lic. en Biología Humana (FCien-FHCE). 11/12 son egresados de la UdelaR.

- Los grupos disciplinares establecidos corresponden a 7 entrevistadas/os de Arquitectura-Urbanismo y 5 de “Ciencias Naturales” (CN)³, en base a su formación de grado con *expertise* en ambiente; y en el caso excepcional de la carrera de Biología Humana, en base a su formación de posgrado y motivación explícita sobre “temas ambientales”.

formación de posgrado

- Nivel de Maestría (11/12): 3 son egresados/as de la MCA, 2 de la MOTDU, 2 de la MMCISur, 2 magisters en Urbanismo (exterior), 1 en Paisaje (exterior), y 1 en Desarrollo Rural Regional).

- Nivel de Doctorado: 3 tienen Doctorado finalizado (2 en el exterior), 4 están en curso de Doctorado (4 en UdelaR), y 1 está iniciando su Doctorado en el exterior.

- Del grupo de Arquitectos/as, 3 tienen formación de posgrado en Manejo Costero Integrado y Paisaje. 1 (no Arq.) señala tener formación en OT en el marco de la MMCISur.

¹ Se destaca la accesibilidad de CVs de investigadores de la ANII, y la falta de CVs sistematizados en UdelaR, puesto que 11/12 son docentes universitarios; y especialmente en FADU.

² En la escritura de esta Tesis se utiliza el lenguaje inclusivo de género; sin embargo, el título de grado que expide la FADU (Udelar) sigue siendo “Arquitecto”, para egresados y egresadas.

³ Si bien las entrevistas fueron diseñadas y aplicadas con el término de Ciencias Ambientales, se decidió en el análisis utilizar la terminología que emerge del campo de “Ciencias Naturales”, puesto que define con mejor precisión un grupo disciplinar con *expertise* ambiental. Se asume como aprendizaje del proceso de investigación la reflexión sobre las implicancias del término de Ciencias Ambientales, como campo transdisciplinar en desarrollo.

0.1. ¿CUÁL ES TU TRAYECTORIA PROFESIONAL EN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL?

vínculo con instituciones de las actuaciones profesionales

- 12/12 han desarrollado trabajos profesionales específicos en planificación territorial para el Estado (intendencias y MVOTMA).
- 11/12 son o han sido docentes universitarios.
- 10/12 explicitan trabajos como consultores privados/independientes en planificación territorial (por contrato con el Estado: intendencias y MVOTMA): 7/10 a través de contrato con UdelaR, 2/10 por contrato privado, 1/10 por contrato estatal.
- Del grupo de Arquitectura-Urbanismo, 3 accedieron a trabajos de planificación territorial por concursos y/o llamado a consultorías por proyecto (nacional e internacional).
- Del grupo de Arquitectura-Urbanismo, 4 trabajaron en el desarrollo de IOTDS y 3, en procesos de planificación de ÁPs.
- 4/12 han trabajado en cargos técnicos en el Estado y 2/12 en cargos técnico-políticos (tomadores de decisión).
- 4/12 (no Arq.) tienen o han tenido vínculo activo con ONGs ambientalistas.

Según los perfiles personales, académicos y las actividades profesionales de los doce entrevistados/as, se confirma la adecuación de la muestra en tanto variedad de trayectorias. Si bien puede observarse un sesgo académico en tanto 11/12 son o han sido docentes universitarios, los datos demuestran que todos/as también tienen ejercicio profesional directo en planificación territorial.

II.2.3.2. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL MÉTODO “BOLA DE NIEVE”

Como cierre a las entrevistas, e incluso en algunas comunicaciones posteriores vía correo electrónico, se consultó sobre nuevos contactos “que pudieran ser útiles a la investigación, en tanto se considere pudieran aportar nuevas visiones sobre los temas abordados” (Pauta de entrevista, setiembre 2019). “Contactos (...) que fueran claves para conversar de estos temas; que me pudieran aportar nuevos puntos de vista...” (formulación en vivo). Respondieron 10/12 entrevistados/as; indicaron entre 1 y 11 nombres como máximo y expusieron diversas razones de utilidad para la investigación en las temáticas conversadas.

Según los motivos de las recomendaciones, se pueden interpretar los siguientes grupos de actores sugeridos por el método “bola de nieve”:

- Por experiencia institucional: 6/10 indican técnico-profesionales de DINOT, y 4/10 del SNAP, tanto de la gestión actual y anteriores.
- Por involucramiento en gestión (y planificación) del caso de estudio local: 4/10 indican técnicos/as de la gestión local: directores de ÁPs, guardaparques, y de los departamentos de OT de las intendencias (1 técnico y 1 director técnico-político).
- Por experiencia en investigación sobre el caso de estudio: 4/10 indican magísteres con tesis afines a las temáticas.
- Por influencia/poder de decisión: 3/10 indican decisores políticos, directores del gobierno: MVOTMA, intendencias y alcaldes locales.
- Por perfil disciplinar: 4/10 indican arquitectos consultores de los IOTDS implicados, 3/10 indican un abogado.
- 2/10 indican actores locales claves no profesionales: vecinas/os involucrados en procesos de planificación territorial, sugerencias directas o de estudios anteriores (mapa de actores), y referentes institucionales con contacto directo con actores locales.
- Referentes extranjeros: 2/10 indican profesional referente extranjero.

No surgen nuevas instituciones referentes.

Según derivaciones entre disciplinas por el método “bola de nieve”, se corrobora la definición de grupos disciplinares de interés para el abordaje temático: Arquitectura-Urbanismo y Ciencias Naturales. Surgen en muy menor grado las siguientes disciplinas: Abogacía, Ing.Agronómicas y Ciencias Sociales. No se detecta dispersión por sesgos de grupo disciplinar.

Según los objetivos de integrar el método de “bola de nieve” y sus resultados, se concluye:

- a) Según frecuencia de recomendación por perfil técnico-profesional e instituciones asociadas a la temática, se considera que el recorte realizado, es consistente.
- b) Se verifica la muestra prediseñada, con 5/12 de los nombres de la lista inicial indicados como referentes recurrentes.
- c) Se contactó a 1 nuevo entrevistado no incluido en la lista inicial, por sugerencia repetida en 3 de las entrevistas.

II.2.3.3. MOTIVACIONES

0.2. ¿CUÁLES FUERON TUS MOTIVACIONES PARA INICIARTE EN ESTOS TEMAS?

Surgen motivaciones personales y profesionales con un alto nivel de coincidencias, presentadas en los siguientes ‘códigos’, en orden de mayor a menor frecuencia:

“gusto por la naturaleza”

- 9/12 explicitan interés personal en tanto “gusto por la naturaleza”; referentes familiares con trabajo en Conservación, “actividades (familiares) al aire libre”, pasión por el “*trekking*”, y placer en el “contacto con la naturaleza”.

preocupación sobre “problemas ambientales”

- 8/12 plantean preocupación personal y profesional sobre “problemas ambientales”. Todas/os relatan que participaron en experiencias con foco en solucionar problemas ambientales específicos; 4/12 vinculados a ONGs ambientalistas, como ya se indicó, pero también desde el rol de docente universitario, trabajo técnico-profesional independiente y como parte de la sociedad civil.

- 3/12 (no Arq.) específicamente indican que los objetos de estudio de su formación de grado implican indefectiblemente atender el ordenamiento de usos y gestión con enfoque territorial (cuencas de agua y agroproductivas). Por lo que su inclinación profesional hacia la planificación territorial “fue un paso inevitable”.

transdisciplina

- 8/12 coinciden en la motivación profesional por la planificación territorial, por su condición transdisciplinar: “trabajo multidisciplinar”, “transversalidad, cruce de disciplinas”, “el desafío de interactuar con otras disciplinas para la resolución de conflictos complejos”.

“En planificación se integra también economía, derecho, sociedad, ambiente, etc.; aspectos que la formación en Arquitectura no tiene tanto, ¿no?”; “implica un debate cultural más amplio [que la Arquitectura de los años noventa], con componentes sociales, culturales, filosóficos, económicos”.

praxis

- 6/12 indican sucesión de trabajos y experiencias acumulativas en la materia.

- 2 del grupo de 6 explicitan que no eligieron especializarse y trabajar en planificación territorial, sino que surgió de las experiencias profesionales acumuladas: “Y uno empieza en un tema y se empieza a copar; y te empezás a interesar más y más, y te ponés a estudiar, y llega un punto en que ‘sos’ eso”.

- 2/12 (1 Arq.) subrayan no haber trabajado en temas de planificación territorial del caso de estudio: 1 señala no haber trabajado en ÁPs y 1 no haber trabajado en procesos de elaboración de IOTDS. Sin embargo, a lo largo de la conversación ambos reconocen su participación (directa o indirecta) en procesos de planificación territorial local del caso de estudio en el sentido amplio de costa oceánica balnearia, además de su activa participación como investigadores y docentes universitarios-formadores de profesionales.

territorios costeros

- 6/12 explicitan interés personal en “la costa”.

planificación territorial participativa

- 4/12 indican haber participado de al menos un proceso de planificación participativa que valoran como experiencias enriquecedoras.

aporte profesional / “utilidad social”

- 5/12 (4 Arq.) coinciden explícitamente en la “función social”, “aporte social del rol profesional”, “utilidad social” de la planificación territorial.

- 1 (no Arq.) indica interés en el “manejo de los recursos ambientales/territoriales” en tanto recursos colectivos: “bienes comunes”.

gestión

- 3/12 (no Arq.) indican la utilidad del trabajo en planificación aplicado a la gestión, en términos genéricos como “gestión ambiental”, “gestión de recursos naturales”; y 1 indica específicamente como aporte para los equipos técnicos de las intendencias en su gestión cotidiana.

habilidades de “negociación”

- 3/12 señalan habilidades personales “blandas”, habilidades de “negociación”, “para resolución de conflictos”, propias, desarrolladas por experiencia y estudio.

formación en Urbanismo

- 1/12 manifiesta en relación a su formación de grado en el exterior: “... tuve la suerte cuando estudié [inicialmente Arquitectura] de estar en un lugar donde se podía estudiar Urbanismo... y me cambié de carrera”.

II.3. ESTRUCTURA DEL ANÁLISIS POR CODIFICACIÓN

Se presenta a continuación la aplicación del análisis de datos por codificación. Si bien este se reconstruye como pasos consecutivos y simplificados, el proceso para la configuración de códigos y familias implicó múltiples estados provisorios y reconfiguraciones; de los contenidos, como algo esperable, pero también de la propia estructura de análisis en la apropiación de los conceptos y métodos de la GT.

0) Recursos auxiliares para la organización de datos cualitativos

Cada entrevista fue desgrabada textualmente. Son 253 páginas correspondientes a las 18,5 horas totales de entrevistas.

Sobre cada desgrabación, se seleccionaron citas principales, con las que se configuró un **Cuadro auxiliar del análisis primario**: respuestas textuales a preguntas de entrevista de cada una/o de los entrevistados. Sobre este cuadro, se operó en la organización de datos y reorganización por comparación. Se resaltaron palabras y frases claves como una primera aproximación a la codificación abierta, y se manipularon las citas moviendo algunas como no explícitas (NE) a las preguntas claves, por la similitud con ideas planteadas por otros entrevistados/as. Se mantuvo el minuto de grabación como trazabilidad, por si merecía volver a revisar en su contexto.

Además de este cuadro auxiliar, para desatar el proceso de codificación se utilizaron también los siguientes recursos auxiliares paralelos:

- **Diario de campo**: Notas personales durante y después de cada entrevista, complementadas durante el proceso de desgrabación.
- **Resumen manuscrito de cada entrevista**: En una carilla, se indicó con palabras claves los temas énfasis por repetición y/o destaque (por el tono de voz) en el discurso que planteó cada entrevistada/o. Esta aproximación al proceso de codificación abierta fue útil también para ponderar cada idea “codificada” de cada entrevistada/o, en la centralidad (o no) de su discurso y postura general.
- **Resumen manuscrito de respuestas por pregunta**: En una carilla, se registra lo que implicó resumir con palabras claves cada una de las respuestas de cada entrevistada/o en dos renglones. Esta síntesis fue fundamental para iniciar efectivamente el análisis comparativo de las respuestas por pregunta. De esta manera, fue posible visualizar los aspectos centrales de las respuestas de una manera global, a diferencia del Cuadro auxiliar navegable por partes.

1) Definición de unidades de análisis y códigos abiertos

Sobre cada celda del Cuadro auxiliar, se subdividieron las citas seleccionadas (“unidades de análisis” para la GT), tantas como ideas diferentes se identificaron. Las palabras y frases claves resaltadas se convierten en un primer esfuerzo sistemático en códigos abiertos, “en vivo” y predefinidos. En esta etapa, se optó por mantener la máxima cantidad posible de códigos abiertos y se buscó conservar la riqueza de las expresiones de campo.

2) Definición de **‘códigos emergentes’**

La denominación de ‘código emergente’ fue una construcción propia de la investigadora, en la etapa de análisis por pregunta. Se establecen como vínculos de semejanza entre códigos abiertos: **‘es similar a’**. Un código emergente es en sí un código abierto central que nombra un conjunto de semejantes o similares. Si bien podría repensarse en su denominación y posibles reagrupamientos en el análisis longitudinal a las preguntas, este estado provisorio sirvió como conjunto de ideas similares para el análisis comparado de sus contenidos.

Sobre cada código emergente, se analiza de manera comparada, y se indica:

2.1) Frecuencia de emergencia

La frecuencia de emergencia se define como un dato cuantitativo que indica el número de entrevistas en la que emerge el código, sobre el total de entrevistas en las que efectivamente se aplicó la pregunta. Por ejemplo: frecuencia 6/10 indica que el código aparece en 6 respuestas de las 10 veces que efectivamente se aplicó dicha pregunta.

Para establecer cada una de las frecuencias, se realizó una revisión de datos y búsqueda de ideas explícitas e implícitas asociadas. Así, este indicador cuantitativo debe leerse en términos de frecuencia alta, media, baja y singular, ya que pudieron haberse cometido errores de interpretación. Cuando se entiende que aporta, se indica entre paréntesis la participación del grupo disciplinar Arq.-no Arq.

Existen **códigos emergentes singulares**, puesto que surgen en una única entrevista (frecuencia 1) y las ideas expresadas no dialogan con otros códigos emergentes de la pregunta específica analizada.

2.2) Grados de acuerdo

Los grados de acuerdo se establecen según los siguientes tipos de vínculos entre códigos abiertos agrupados en cada código emergente:

a) **ACUERDO: ‘de acuerdo con’, ‘coincide con’, ‘complementa a’.**

Las respuestas/ideas tienen acuerdos totales o complementarios, pero no son contradictorias.

b) **DEBATE: ‘contradice a’, ‘cuestiona a’.**

Las respuestas/ideas expresan opiniones diferentes, en desacuerdo y/o contradictorias entre sí. Los códigos abiertos tienen bases comunes, pero con valoraciones opuestas y/o son contradictorios entre sí.

c) **DISRUPCIÓN: ‘rompe con’.**

Las respuestas/ideas disruptivas son singulares, ya que surgen en una única entrevista (frecuencia 1), pero cuestionan de manera rupturista cierto acuerdo o debate de un grupo. Se presentan por contradicción singular o por aportar enfoques completamente distintos al grupo. La disrupción se indica con el símbolo ▲, dentro del propio código emergente asociado; se indica su presencia, pero se mantiene el acuerdo o debate del grupo más allá de su irrupción.

Los códigos emergentes ordenan como subtítulos los resultados por pregunta. Se presentan de mayor a menor frecuencia de emergencia. En su descripción, se comparan los datos y se incorporan citas textuales.

El siguiente ejemplo presenta un código emergente y sus componentes asociados: frecuencia y grado de acuerdo.

flexibilidad de las herramientas de EAE 6/10, acuerdo + disrupción.

- 5/10 que valoran positivamente las EAE fundamentan que tienen conceptos y métodos en desarrollo, “necesariamente flexibles ya que aplican a distintos IOTDS”.

- ▲ Sin embargo, 1 entrevistado, del grupo con valoración negativa sobre las EAE, indica que “debieran de estar más estandarizadas”.

Los códigos abiertos por código emergente se presentan en anexo digital.

3) Definición de **FAMILIAS DE CÓDIGOS**

En el análisis longitudinal a las preguntas, se establecen vínculos de familiaridad temática entre códigos emergentes: *'se asocia con'*, *'es parte de'*. Las familias se configuraron sobre los códigos emergentes, sin prefigurarlas. Se fueron agrupando códigos pregunta tras pregunta, y se fueron creando nuevas familias cuando no existía asociación temática. Al final se volvieron a revisar todos los códigos de todas las preguntas, reasignándole familias emergentes cuando correspondía. Cada código puede pertenecer a más de una familia. Cada familia debe entenderse como una metacategoría que contiene las categorías y subcategorías que se establecieron en los códigos emergentes y en los códigos abiertos.

Se configuró un **Cuadro auxiliar de códigos emergentes por pregunta y familias**, así, fue posible revisar la asignación de familias. En este proceso, se revisaron la denominación de los códigos emergentes de todas las preguntas, y cuando se identificaron ideas semejantes, se redefinieron como códigos emergentes idénticos. Se avanza también en cuadros auxiliares sobre frecuencia de emergencia de familias por pregunta y, en el análisis longitudinal, vínculos de a pares entre familias. Estos cuadros auxiliares se presentan en Anexo digital.

Se desarrolla un enunciado síntesis por familia, y se enuncian sus contenidos específicos conceptualizados en abstracto (sin valoraciones).

4) Identificación de recurrencias

Como último nivel de análisis longitudinal a las respuestas, se identifican y se listan códigos emergentes notables:

a) **Códigos recurrentes:** Codifican ideas coincidentes que emergen en más de una pregunta.

b) **Códigos inter familias:** Codifican ideas categorizadas en múltiples familias temáticas: más de cuatro.

5) Cuadro síntesis por pregunta

Como síntesis, se elaboró un cuadro de códigos emergentes por pregunta. Estos se ordenan en acuerdos y debates según frecuencia, tienen las familias de códigos asociadas y se señalan los recurrentes e inter familias.

RESPUESTAS POR PREGUNTA análisis primario

Archivo Editar Ver Insertar Formato Datos Herramientas Complementos Ayuda Última modificación hace unos segundos

100% Calibri 10

A.1) Qué te motivó a iniciarte en temas de planificación territorial?

| Preguntas | 9 | 10 | 11 | 12 |
|---|---|--|---|---|
| 00.07.50 yo siempre tuve un entorno muy vinculado al aire libre, a la NATURALEZA siempre trabajé como en eso... el tipo estrella siempre me hizo ruido en Facultad...cuando llego a ese ámbito veo que ahí EL ARQUITECTO TIENE OTRO ROL, que tiene que tener como otra mirada tiene que ser un tipo o una tipa que bueno... que haga esto debe incluir la PARTICIPACIÓN de incluir miradas, de resolver conflictos entre esas miradas, entre esos intereses y que bueno, que muchas veces la naturaleza no... no está representada entre esa... entre esos actores a no ser bueno alguna ONG ambientalista o algún grupo de vecinos ambientalistas pero no como actor sino a través siempre bueno de un interés de uso. | 00.09.46 En realidad transformar esa mirada (sobre el territorio) de recurso a la mirada de un BIEN COMÚN, DEL TERRITORIO Y DEL AMBIENTE. | EXPERIENCIA EN TALLER DE URBANISMO FARO EXPERIENCIA PROFESIONAL EN PLANIFICACIÓN Y OT (gobierno y consultor) 00.02.03 R: yo...siempre fue una inquietud, desde el año... psh, la prehistoria, principios de los '80 integré durante muchos años la comisión de urbanismo de la asociación de arquitectos, interrumpí mientras que estuve en cargos de gobierno y ahora estoy de vuelta, en una nueva etapa desde hace unos años en la comisión de urbanismo de la sociedad arquitectos. ...yo era agregado del taller de Físico y siempre estuve en cuarto y a veces en quinto. y bueno cuando entré en la intendencia, me llamó Mariano y estuve la mitad del primer periodo y todo el segundo periodo estuve vinculado a... estuve en espacios públicos en el primer periodo, y luego en Acondicionamiento urbano en el segundo, en gestión urbana, o desarrollo urbano, le pusieron ahora. Entonces estaba en la comisión del plan, trabajaba... Bueno ahí nace mi amistad con Cristoff con quién ahora tenemos una consultora en temas de urbanismo, o sea, hace muchos años que estoy en esto, y después con Mariano estuve en la dirección de ordenamiento territorial del ministerio, en toda la etapa de negociación y elaboración de la ley de ordenamiento. PRIMERO URBANISMO Y DESPUÉS OT 00.04.05 R: sí, y después en los temas de | 00.07.50 N.: La preocupación la tengo antes de ser consciente, de que hablo cuando hablo de paisaje, o de qué hablo cuando hablo de territorio; y es una preocupación que siempre aparece muy segada a lo COSTERO. De ver cómo de alguna manera iba evolucionando en forma negativa. PREOCUPACIÓN POR PROBLEMAS AMBIENTALES. Me acuerdo DE NIÑA de ir a la paloma a la playa anasonda y que estuvieran las dos filas de dunas enormes y el viento de la tardecita que la luna te pegaba y los viejos se quedaban pesando y nosotros nos íbamos atrás de la primera duna a jugar para que el viento no te pegara, y eso nunca se me ocurrió sacar una foto verano a verano de cada lugar, pero debería porque lo fui viendo cómo se cayeron los pinares por más que fueron plantados eran exóticos, pero tenía un carácter ese paisaje, como eso se cayó, como se fueron perdiendo los relictos de flora autóctona, como desaparecieron las dunas, como el agua empezó a estar más superficial. El terreno de mis viejos que antes era duna y crecía pasto dibujante y mis viejos querían que creciera césped pero no crecía nunca y ahora está permanentemente húmedo y yo nunca plante césped, siempre corto por donde entramos y lo dejo así, y está naciendo vegetación de bañado. No tengo un pino, me acuerdo que antes no veías las estrellas por las copas de los pinos, no están las dunas, creo que fue más por ahí. | 00.03.05 Mi motivación siempre miré nunca me gustó cómo agarrar un bici protegidos... sitios... Cuando llegaba a qué mi mirada era mucho más grand mirada que como levantada, no a un ... y después terminé en planificación PERSONALES BLANDAS, no tanto por me fui dando cuenta que los temas de mucho, todo eso de los sistemas de información y eso de encontrar patro empecé a sentir que lograba resultar la ONG, EN VIDA SILVESTRE y fue con ... y después me presenté en cargo di me fui como consolidando ahí, realm territorial vinculado a áreas protegidas que me fue el tema eligiendo más bie siempre quise trabajar en eso me end fue bien y me hallé útil en eso. y sho verdad que me falta pila de técnica, estudios sobre esto, también recono las habilidades blandas son re impor |

análisis de la muestra análisis bola de nieve PREGUNTAS Y RESP codificación apuntes Explor

Acceso público_Anexo Cuadro auxiliar de códigos emergentes por pregunta y familias de códigos

Archivo Editar Ver Insertar Formato Datos Herramientas Complementos Ayuda Última modificación hace 35 minutos

100% Predetermi... Calibri 10

CÓDIGO EMERGENTE

| CÓDIGO EMERGENTE | Prej | A | D | S | f | recu | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) | (16) | |
|--|------|---|---|---|---|----------|------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|----|
| # enfoques disciplinares | 1.01 | A | | | | 0: total | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | 16 |
| # marcos teórico-conceptuales y prácticas | 1.02 | A | | | | 1: Alto | p.1, 3 y 4 | 1 | 2 | | | | | | | 9 | 10 | | | | | | |
| desafíos transdisciplinarios | 1.03 | D | | | | 1: Alto | | 1 | 2 | | | | | | 7 | | | | | | | | |
| falta expertise ambiental en equipos técnicos de OT | 1.04 | A | | | | 1: Alto | p.1 y 6 | 1 | 2 | | | | | | 7 | | | | | | | | |
| falta formación ambiental en Arquitectura | 1.05 | D | | | | 1: Alto | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | |
| sesgo ambiental "reduccionista" en la formación en CN | 1.06 | A | | | | 1: Alto | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | |
| falta integración del ambiente en propuestas de OT | 1.07 | A | | | | 1: Alto | p.1 y 6 | 1 | 2 | | | 5 | | | 8 | 9 | | | | | | | 11 |
| crítica metodológica al OT | 1.08 | A | | | | 2: Medio | p.1 y 6 | 1 | | | | 5 | | | 8 | | | | | | | | |
| presencia de arquitectos/as en planificación de ÁPs | 1.09 | D | | | | 2: Medio | | | 2 | | | | | | 7 | | | | | | | | |
| valoración de la "capacidad proyectual" del arquitecto | 1.10 | A | | | | 2: Medio | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | |
| valoración + "habilidades personales blandas" | 1.11 | A | | | | 2: Medio | | 1 | 2 | | | | | | | | | | | | | | |
| importancia del ambiente para tomadores de decisión política | 1.12 | A | | | | 2: Medio | | | | 3 | | | | | | | | | | | | | |
| importancia de la "valoración social" del ambiente | 1.13 | A | | | | 2: Medio | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| crítica al "hiperdiagnóstico" ambiental | 1.14 | A | | | | 3: Bajo | | 1 | | | | | | | | | | | | | | | |
| peso del "conocimiento científico" en la interdisciplina | 1.15 | D | | | | 3: Bajo | | 1 | 2 | | | | | | | | | | | | | | |
| peso del "conocimiento científico" en la interdisciplina crítica a la comunicación de resultados de estudios ambientales | 1.16 | D | | | | 3: Bajo | | 1 | 2 | | | | | | | | | | | | | | |
| falta formación en otras disciplinas claves para la | 1.17 | A | | | | 3: Bajo | | 1 | 2 | | | | | | | | | | | | | | |

codigos emergentes por pregunta y por familia frecuencia emergente de familias por pregunta vinculos entre Explor

Gráfico II.3. Cuadros auxiliares para el análisis.

- 1) Cuadro auxiliar para el análisis primario. Uso interno de la investigación.
- 2) Cuadros auxiliares para el análisis de códigos emergentes por familia por pregunta, y análisis longitudinal. Anexo digital de acceso público.

III. RESULTADOS

Se presentan los resultados del análisis por codificación según los siguientes momentos y resultados parciales:

1. Respuestas - Códigos emergentes

Análisis de las respuestas por pregunta. Se establecen vínculos de semejanza entre códigos abiertos y se establecen los códigos emergentes.

2. Temáticas - Familias de códigos emergentes

Análisis longitudinal a las preguntas. Se establecen vínculos de similitud temática entre códigos emergentes y se configuran familias de códigos.

3. Recurrencias - Códigos emergentes recurrentes e inter familias

Análisis de códigos y familias. Se señalan algunos códigos emergentes como notables: a) por codificar ideas coincidentes que emergen en más de una pregunta, y b) por codificar ideas inter temáticas, asociadas a múltiples familias temáticas (más de cuatro).

Como síntesis se presenta un cuadro de códigos emergentes por pregunta. Estos cuadros están ordenados en acuerdos y debates según frecuencia, asociados a las familias de códigos, y se señalan los recurrentes e inter familias.

III.1. RESPUESTAS POR PREGUNTA - CÓDIGOS EMERGENTES

1 ¿EXISTEN DIFERENCIAS ENTRE LOS ABORDAJES DISCIPLINARES DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL? ¿CUÁLES?

diferentes enfoques disciplinares 12/12, acuerdo.

- 12/12 coinciden en que existen diferencias en la consideración del ambiente entre los enfoques disciplinares de Arquitectura-Urbanismo-OT y de las Ciencias Ambientales (sobre las que se preguntaba). También, se indican diferencias con “otras disciplinas”, por ejemplo, para Agronomía “el ambiente es un recurso”.
- 1 respuesta incluso cuestiona la denominación “dimensión ambiental”, contenida en la formulación de la pregunta. Plantea con claridad diferencias en el lugar relativo que las disciplinas le dan al ambiente: “Los Arq. le llaman planificación territorial y el ambiente es un componente; para mí todo es planificación ambiental y el OT es un componente; entonces según la disciplina y de dónde venís, le das más relevancia a una cosa o la otra”.

diferentes marcos teórico-conceptuales y prácticas 7/12, acuerdo.

- 7/12 explicitan causas epistemológicas de los diferentes enfoques disciplinares sobre el ambiente, en la configuración de “las ramas de la Ciencia... el objeto de cada disciplina”. Se hace referencia al desarrollo de diferentes “marcos teórico-conceptuales”, diferentes “marcos de interés, énfasis, marcos teóricos”. 2 del grupo de 7 indican diferencias de enfoques basados en el “marco antropocentrista o biocentrista”.
- 5 del grupo de 7 señalan, además, causas en las tradiciones de las prácticas, diferentes “marcos metodológicos” y “distintas formas de trabajo”. En el relato sobre experiencias de práctica profesional, se indica que es necesario “hacer un glosario cuando nos juntamos” porque se manejan “distintos significados” para conceptos que se utilizan en planificación territorial.

desafíos transdisciplinarios 8/12, debate.

- 6/12 (3 Arq.) subrayan la necesidad del abordaje “transdisciplinar” para el desarrollo de la planificación territorial y reflexionan sobre sus desafíos. Se adjetivan experiencias como “verdaderamente interdisciplinarias” y equipos multidisciplinarios “deseables”. “Para la interdisciplina tenés que desarmarte”; “... lo lindo surge cuando hay ganas de ponerse en la mirada del otro”; “Lo lindo es cuando se encuentran en objetivos comunes”.
- Sin embargo, 3/12 (3 Arq., 1 no coincidente con el subgrupo anterior) indican que en sus experiencias prácticas, cuando fue necesario, solicitaron “estudios ambientales” específicos, “consulta a especialistas ambientales”, “consulta a expertos” en temas ambientales específicos; pero no contaron con una mirada experta en ambiente y permanente en el proceso de planificación territorial.
- 3/12 explicitan las “chacras disciplinares” como barrera hacia la transdisciplina, metáfora aplicada a la organización socio-política uruguaya en general, y específicamente en el OT por parte de las/los arquitectos: “Está cambiando, pero es difícil en Uruguay que se maneja por chacras disciplinares, gremios disciplinares; no me toque esto que es mío... siempre fue mío”. Con cierta ironía, en otra entrevista se indican pujas sectoriales de poder sobre injerencia territorial: hay “estructuras sectoriales que vienen con una lógica de setenta años

siendo así... 'yo soy la dueña de los peces' y el ministerio de medio ambiente será el dueño del agua, pero nosotros somos los dueños de los peces".

Sobre una chacra disciplinar del OT, se critica de manera coincidente que los IOTDS los hacen arquitectos/as, con baja participación de otras disciplinas; así como también que en los equipos técnicos de planificación y gestión territorial de las intendencias "son todos arquitectos" y "en las consultoras [de OT] también".

- 3/12 (1 Arq.) hacen una autocrítica, en sus roles como docentes de la UdelaR, sobre la necesidad de desarrollar la formación y la práctica académica interdisciplinaria. Surgen reflexiones sobre la formación universitaria local: "Vos leés los técnicos que firman [los IOTDS] y son todos profesionales egresados de la UdelaR"; la UdelaR tiene "una formación hiper fragmentada (...) y lentamente se acerca a la interdisciplina", pero "es también un desafío de formación".

- 2/12 explicitan avances en la UdelaR hacia la transdisciplina, con la creación de los Centros Universitarios Regionales de la UdelaR (CURE-UdelaR).

- 2/12 (no coincidentes con el subgrupo anterior) indican que la UdelaR avanza hacia la transdisciplina con el desarrollo de "nuevas profesiones transdisciplinares". Nombran, por ejemplo, la Licenciatura en Gestión Ambiental, la Licenciatura en Diseño de Paisaje, la Licenciatura en Desarrollo: "profesiones más del futuro porque tienen esa capacidad de interactuar con todas las disciplinas (...) ese rol de articulador (...). Por más que hay un proceso hacia una multidisciplinaria, que se ve, no necesariamente ocurre que el que está en Conservación de la biodiversidad pueda llegar a hablar con el tipo que quiere sacar el mayor provecho del suelo urbano, entonces esa construcción es muy difícil y sigue siendo difícil".

- 1/12 trae como referencia alternativa el enfoque transdisciplinar de la "escuela o paradigma de Santa Fe" (Santa Fe Institute, Nuevo México, Estados Unidos), centro de investigación en el que "todo se organiza por tema y no importa de qué dominio venís; lo importante es que te interese el tema (...) es una lógica organizacional [del conocimiento] diferente a lo que ocurre en una universidad, en donde vos básicamente organizás toda la actividad académica en función de determinadas profesiones o dominios".

Si bien esta investigación no busca un análisis de versus disciplinares, las respuestas reflexivas sobre conocimientos, habilidades, (de)formación profesional y praxis se analizan por grupos disciplinares.

Sobre la actuación profesional del arquitecto/a en planificación territorial se indican las siguientes críticas, autocríticas y fortalezas:

falta formación ambiental en Arquitectura 8/12, debate.

- 8/12 indican "falta de formación en lo ambiental" en la enseñanza de grado de Arquitectura; "formación nula" y "cero" conocimiento sobre: "biodiversidad", "funcionamiento de los sistemas ambientales", "gestión costera". "En algunas disciplinas [sobre Arquitectura] no existe directamente abordaje de la dimensión ambiental". Sobre "una foto, se hace un fotomontaje, que a veces no representa para nada lo que hay" de especies nativas.

- 5/12 señalan la importancia de los estudios de especialización en temas ambientales en nivel de posgrado: "Hay arquitectos que se han formado en temas ambientales". "(...) algunos [Arq.] hemos avanzado más en temas ambientales (...) en la maestría [MCI]".

1 de este grupo de 5 destaca la “práctica interdisciplinaria” académica en su experiencia de formación en nivel de posgrado.

- Sin embargo, 3/12 (1 Arq.) indican que no es estrictamente cuestión de formación disciplinar, sino del “interés personal”, de la “sensibilidad” por el ambiente, “(...) depende de la percepción, del concepto de ambiente (...), de la apertura personal para investigar, preguntar, aprender e incorporar temas ambientales en el caso a caso”.

falta integración del ambiente en propuestas de OT 7/12, acuerdo + disrupción.

- 7/12 señalan de manera complementaria carencias en la consideración del ambiente en las propuestas de OT; en los niveles de análisis, diagnóstico y propositiva.

- 3 del grupo de 7 (1 Arq.) critican la consideración del ambiente en las propuestas de OT PLOTDS y EAE del territorio de estudio; indican falta de “conocimiento del territorio real”, “de gabinete”, “malos diagnósticos” y “falta de integración” del funcionamiento de los sistemas ambientales en el proyecto territorial propuesto. “Las unidades de paisaje, que ganó Premio de Urbanismo y todo, dicen que acá hay pradera y en realidad hay humedal; entonces no es creíble”. De manera general a los IOTDS, se plantea que en todos los procesos de EAE se evidencia una “pobre” y “secundaria” consideración del ambiente.

- 4 del grupo de 7 indican “la tradición urbanística” de donde viene el OT uruguayo como causa central de estas carencias: un enfoque “urbano normativo” que se considera no trasladable a territorios rurales-agroproductivos ni al manejo de recursos naturales: “Los arquitectos no tienen herramientas para la planificación en territorios rurales”. “El OT está enfocado muy en la zona urbana y no se mete en nada en los aspectos ni rurales ni ambientales propiamente dichos. Si la ciudad crece para acá o para allá, y si esto lo categorizo en una categoría que me permita después urbanizarlo o no. Y se queda un poco en eso... no se mete en la lógica de la producción ni de la protección del ambiente, entonces no creo que una sea una mejor que la otra, sino que son bastante complementarias”.

- 1 del grupo de 7 reflexiona sobre posibles cambios en las nuevas generaciones: “(...) es una deformación del arquitecto porque trabaja en la ciudad (...) que viene de la escuela urbanística (...), pero capaz que los arquitectos más jóvenes no la tienen”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva (no Arq.) plantea en relación a la integración de ambiente en el proyecto urbano que “sí hay un avance en infraestructuras verdes... de la ecología urbana”.

crítica metodológica al OT 6/12, acuerdo + disrupción.

- 6/12 (3 Arq.) plantean como crítica coincidente la falta de metodología explícita de los procesos de planificación territorial de OT y sus productos IOTDS: “El OT es carente de una metodología explícita”, falta “marco lógico de cómo se llegó a la propuesta” de OT. “No es que no tengan metodología, pero no es explícita”. “Al no explicitar las decisiones de proyecto se dificulta el seguimiento y el aprendizaje para la mejora”. “A veces no sabés cuál fue la idea que subyace una normativa, entonces se propone otra cosa empezando del hecho consumado”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva, si bien concuerda con el enunciado del problema, reflexiona sobre dificultades intrínsecas al pensamiento proyectual: “Es difícil, porque el proceso de planificación nuestro [Arq.] creo que tiene muchas cosas que se apoyan en el conocimiento científico, pero es un proceso proyectual, que es muy difícil explicar. Nosotros lo tenemos internalizado, pero a ellos les cuesta mucho entenderlo. ¿Cómo llegaste a esto? (...). El

proceso de toma de decisiones, ¿en que se basó? (...). No, no es por inspiración, hay un montón de cosas a la vez, un espiral, cosas interrelacionadas, pero es tan complejo. Vos tenés un concurso por ejemplo, y podés tener veinte propuestas diferentes apoyándose en lo mismo”.

valoración positiva de la “capacidad proyectual” del arquitecto/a 7/12, acuerdo + disrupción.

- 6/12 (4 Arq.) explicitan y coinciden en una valoración positiva de la “capacidad proyectual” de las/los arquitectos; en tanto “mirada de futuro”, “creatividad”, “propositiva (...)”, la capacidad que tenemos [las/los arquitectos] de visualizar escenarios espaciales”. “Proyectar el futuro, pensar el futuro y proyectar (...), pensar “la evolución de esa realidad, sobre todo la no tendencial, las consecuencias de esa evolución, decir ‘si hago esto, qué pasa””.

- ▲ 1 respuesta disruptiva (no Arq.) indica en base a sus experiencias que la propositiva de las/los arquitectos es siempre de transformación antrópica, de intervención: “Para ‘calificar’ el paisaje (...) hasta que no ponen un mirador no se quedan tranquilos (...), cosas que para mí no son necesarias, el paisaje vale en sí mismo”. Esta idea se codificó como el dilema del mirador.

En contraposición, 1 Arq., parte del grupo que indica el diferencial positivo de la “capacidad proyectual”, señala: “Cuando hacés lo mismo que haría un conservacionista está mal”; y reflexiona sobre algunas experiencias proyectuales en territorios de alto valor natural con desarrollo de usos antrópicos de investigación, recreativos, turísticos y de sensibilización ambiental.

presencia de arquitectos/as en planificación de ÁPs 4/12, debate.

- Si bien 3/12 indican que en Uruguay “no hay” o “no hay muchos” arquitectos/as que trabajen en ÁPs, 1/12 explicita haber trabajado en ÁPs con múltiples arquitectos/as de la DINOT y las intendencias.

- 1 del grupo de 3 plantea que en “Conservación surgen soslayos de los roles disciplinares”.

Sobre la actuación en planificación territorial de profesionales de “Ciencias Naturales” (en adelante, CN) se indican las siguientes críticas, autocríticas y fortalezas:

sesgo ambiental “reduccionista” en la formación en CN 8/12, acuerdo.

- 8/12 coinciden en un sesgo ambiental en la formación de grado de CN en tanto conceptualización “reduccionista” de la realidad: una “mirada muy al detalle de la conservación”, “de especificidad ambiental”, “fragmentario”, “desconoce la realidad compleja del territorio: económica, productiva, política, de puja de intereses”; y de carácter “descriptivo”. “(...) y lo miran mucho en el momento presente (...) y desde el OT tenemos más la cabeza a futuro”.

- 3 del grupo de 8 reflexionan sobre el concepto reduccionista de ambiente. Plantean que “debiera de incorporar lo socio-cultural, arqueológico, patrimonial, histórico”(Ver pregunta 2).

peso del ‘conocimiento científico’ en la interdisciplina 4/12, debate.

- 2/12 (1 Arq.) plantean que se sobrevalora el ‘conocimiento científico’ como un problema de la práctica interdisciplinaria. Dado que las “ciencias” tienen un enfoque “científico positivista”, se posiciona con “mayor validez (...) lo científico, lo verificable (...) [así, es] muy tenido en cuenta, y el resto va a tener un rango científico menor”. “Parte del trabajo

interdisciplinario y del construir [pensamiento transdisciplinar] es poder poner todos los conocimientos al mismo nivel de valor, la valoración de ese conocimiento”.

- 1/12 indica que la formación en Teoría de los sistemas en las Ciencias Naturales facilita el trabajo interdisciplinario: “Te resulta un poco más fácil la interacción con otros dominios, pero tiene un desafío enorme que te lleva mucho tiempo estudiar para tener cierto nivel de interacción con los otros dominios”.

- 1/12 señala que “muchas veces las discusiones [en equipos interdisciplinarios] son ‘yo tengo razón’, ‘no, yo tengo razón”.

crítica al “hiperdiagnóstico” ambiental 3/12, acuerdo.

- 3/12 (2 Arq.) reflexionan sobre un “hiperdiagnóstico” ambiental y la necesidad de buscar “un punto medio entre el hiperdiagnóstico super positivista y el proyecto sin análisis de la realidad”. “En esa cosa tan a detalle, que para cada cosa hay que hacer un estudio super específico”.

- 2 del grupo de 3 indican como consecuencia negativa directa que implica tiempos excesivos para el efectivo desbordamiento de información concluyente para tomar decisiones en planificación territorial. “(...) Nunca les parece el momento oportuno”. “Suficiente, llegué hasta acá; lo que tengo lo voy a usar para llegar a tomar decisiones. No puedo seguir eternamente investigando y conociendo mejor la realidad, porque no voy a tomar mejores decisiones, porque el tiempo pasa y la realidad toma decisiones por mí”.

crítica a la comunicación de resultados de estudios ambientales 3/12, acuerdo.

- 3/12 (2 Arq.) critican los soportes de comunicación de los resultados de los estudios ambientales. Se adjetivan como “inintendibles (...)”, y difícil para transmitir a un tercero”; esto se concibe como problema para la comunicación interdisciplinaria, así como también para la planificación participativa. Se critica la mirada en dos dimensiones, “plana, de SIG”, “son mapas de píxeles de colores (...) sin la mirada espacial en 3D”, “mapas de SIG (...) a escala de píxel”.

- 1 del grupo de 3 critica también un abordaje “de gabinete (...)” y basados en *papers* académicos”. Nótese que el ‘abordaje de gabinete’ es repetido como crítica sobre ambos abordajes territoriales: desde el OT o arquitectos/as utilizado como sinónimos; y desde las Ciencias Naturales.

Surgen dos códigos emergentes, indistintos y/o comunes a ambas formaciones profesionales:

valoración positiva de las “habilidades personales blandas” 5/12, acuerdo.

- 5/12 (1 Arq.) destacan la importancia de las “habilidades personales blandas”, como “habilidades y actitudes personales” más allá de las disciplinares: “cuestiones interpersonales”: “habilidades de trabajo en equipo”, “de negociación”, “empatizar, escuchar, saber comunicar (...) saber construir acuerdos”, etcétera. “Todas las disciplinas tienen cosas que suman y cosas que restan (...) entonces depende de la actitud personal”.

- 1 (no Arq.) valora positivamente “[lo que] los arquitectos tienen a favor es que saben trabajar mejor en equipo, mucho más que un biólogo y otros científicos sociales”.

- 1 (Arq.) reflexiona sobre la necesidad de desarrollar, en la formación universitaria, aprendizajes de este tipo e indica la existencia de herramientas de otras disciplinas:

“Psicología Social, [en la formación de] Asistentes Sociales [Trabajadores Sociales], Comunicación, Comunicación Organizacional, etcétera”.

falta formación en otras disciplinas claves para la planificación territorial 3/12, acuerdo.

- 2/12 (1 Arq.), parte del grupo de 8 que indican falta de formación del arquitecto/a en temas ambientales, indican que también falta formación en otras áreas estructurales para la planificación territorial: falta formación del arquitecto/a “también en políticas públicas, en economía, y en negociación”; “en economía (...), en agronomía (...), en gestión de recursos naturales”.

- 2/12 (no Arq.) aluden a la falta de formación en otras áreas para profesionales de las Ciencias Naturales que trabajan en planificación territorial: “Los biólogos no tienen formación en economía, ni en negociación”. “A veces el biólogo tiene una mirada muy reduccionista, muy de lo suyo, con muy poco conocimiento del funcionamiento económico, social, territorial, de las otras disciplinas”. Nótese que se reflexiona sobre la/el Licenciado en Biología como profesión central asociada a la Planificación para la Conservación de Sitios.

Otros códigos emergentes, por fuera de conocimientos y habilidades disciplinares, son:

falta expertise ambiental en equipos técnicos de OT 7/12, acuerdo.

- 6/12 critican la falta de técnicos/as con *expertise* ambiental en la configuración de equipos multidisciplinares, tanto de planificación como de gestión territorial de las intendencias.

Explicitan “carencia en los equipos técnicos” de OT de las intendencias, respecto a la falta de formación ambiental; e indican una barrera económica y/o política: faltan recursos económicos y faltan recursos humanos.

- 2 (Arq.) de este grupo de 6 coinciden en que el monto económico que ofrece OT para consultorías es una barrera para incorporar profesionales de otras disciplinas.

- 1 del grupo de 7 señala también carencias en los equipos técnicos de consultorías en OT, modalidad por la que se elaboraron algunos de los PLOTDS del territorio de estudio, y critica que son “todos arquitectos” en los equipos. En esta modalidad se observan con mayor preocupación dificultades en la etapa de gestión, en “su efectiva puesta en práctica, monitoreo y seguimiento del Plan [de OT y DS]. Ahí, [una vez aprobado] recién empieza el ciclo de planificación territorial (...), y lo importante es la gestión ambiental”.

- 2 del grupo de 7 se refieren también a la falta de coordinación dentro de los propios equipos técnicos de las direcciones de las intendencias: “Las intendencias tienen desmembrados sus Servicios de Desarrollo Ambiental; cuando las tienen, y por lo menos acá [en el caso de estudio], no se vinculan en nada con Planificación”.

importancia del ambiente para tomadores de decisión política 4/12, acuerdo + disrupción.

- 4/12 (1 Arq.) coinciden en que más allá de los abordajes disciplinares, lo más importante es la consideración del ambiente por las y los tomadores de decisión política. En este sentido, se indica un doble problema sobre el lugar relegado del ambiente en la planificación territorial: “El ambiente tiene un lugar marginal en el OT” y “el OT es marginal” para el sistema político.

- 1/12 reflexiona sobre el modelo de desarrollo del caso de estudio-territorio costero, en el sentido de visión política: “Ellos [tomadores de decisión política] ya tienen una visión de

desarrollo, con una visión muy clara (...), una visión super urbana (...), ‘lo que vos necesitás es un Punta del Este acá, otro acá y otro acá’, no hay otra alternativa, los otros modelos no existen, no son rentables, son una fantasía, la gente no los quiere. Entonces no me parece que sea un tema de la Arquitectura, sino del rol o la institución en la que estás inserto que es la que no tiene esa otra visión. No es de la profesión, sino de la política (...), es un modelo político de que esto es desarrollo y esto no”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva indica como autocrítica que “falta convencimiento técnico a los tomadores de decisión”.

importancia de la “valoración social” del ambiente 4/12, acuerdo.

- 4/12 (2 Arq.) explicitan la importancia de la participación social sobre la consideración del ambiente en el proceso de planificación territorial, en tres sentidos complementarios:

a) información local: “(...) también entra en juego el conocimiento local (...) otros saberes válidos”, y la importancia de incorporar la “valoración social de los ambientes”;

b) validación social del proyecto territorial: “(...) por eso es central el movimiento de la participación social. O sea, vos tenés que tener validación social para esas transformaciones, esa capacidad de ver un futuro distinto y tomar decisiones”;

c) seguimiento social y participativo: “... para darle continuidad al proceso planificador”.

necesidad de cambio cultural sobre la valoración de los ambientes locales 2/12, acuerdo.

- 2/12 (1 Arq.) coinciden explícitamente en la necesidad de un cambio cultural del valor de los ambientes locales por parte de los habitantes. Indican falta de “educación ambiental”: “si pincha, no la quiero en el jardín”, se dice generalmente sobre especies del monte nativo.

importancia de la planificación territorial agroproductiva 2/12, acuerdo.

- 2/12 (no Arq.) plantean diferencias de abordaje disciplinar del ambiente por otras disciplinas intervinientes en la planificación territorial. Específicamente, aluden a la planificación agroproductiva, y se indica como primordial por sobre las disciplinas focales de la pregunta: “Hay una planificación territorial que no es explícita y que tendemos a desconocerla en el país, y que está en manos de Facultad de Agronomía (...) que regula el 95% del territorio”, “incluso más primordial que el OT”.

diferentes acepciones de 'información ambiental' 12/12, debate.

- Mientras que 9/12 se autodefinen como usuarios frecuentes de la información ambiental disponible en sus prácticas profesionales, 3/12 indican lo contrario, y explicitan que sus respuestas se basarán en su percepción o en alguna experiencia puntual.
- 9/12 (no coincidentes con el subgrupo anterior) indican ser o haber sido generadores de nueva información ambiental; sin embargo, refieren a significados múltiples. Por un lado, 6 de este grupo de 9 se enmarcan en la acepción corriente de información ambiental, en tanto científica, georreferenciada y contemporáneamente asociada a *shapes* de SIGs. Por otro lado, 4 refieren a nueva información ambiental generada como análisis-síntesis durante procesos de planificación territorial local, por ejemplo: la elaboración de la Memoria de información de un IOTDS como síntesis de la información de la "dimensión ambiental"; como generación de "nuevas capas" (de información ambiental) de percepción cultural, "de paisaje" y "valoración social"; y "(...) síntesis de literatura gris, antecedentes, informe técnicos [del sitio], notas de prensa, entrevistas con gente local (...), analizar el ambiente en su espesor cultural (...), una construcción del paisaje fenomenológico".

diferentes valoraciones de la información ambiental disponible 11/11, debate.

- Mientras que 8/11 valoran positivamente la información ambiental disponible como "buena" y "muy buena" e indican avances en su generación y accesibilidad, 3/11 (2 Arq.) la valoran negativamente y expresan distintos puntos críticos: escala local, dispersión en múltiples SIGs y falta de apropiación por las/los tomadores de decisiones. 1 entrevistado no hace valoración. Nótese, por ausencia, que quienes valoran negativamente la información ambiental disponible no indican ni falta de credibilidad ni de utilidad para la planificación territorial.

avances en generación y accesibilidad de la información ambiental 8/12, acuerdo.

- 8/12 señalan avances en generación y accesibilidad de la información ambiental: "Mejoró muchísimo en estos últimos dos o tres años"; "desde el 2011 hay todo"; "Si lo comparo con lo que había hace unos poquitos años atrás, muchísimo mejor (...), hay muchísima más que antes".

múltiple información ambiental e Instituciones generadoras 8/12, acuerdo.

El grupo con valoración positiva nombra diversos contenidos y fuentes, son recurrentes algunas instituciones como generadoras de información ambiental.

La disponibilidad de múltiple información ambiental digitalizada y los mecanismos de accesibilidad *online* se valoran positivamente, mencionan: "tenés de todo", "y más", "etcétera, etcétera", sin indicarse aturdimiento. Las reflexiones críticas sobre dispersión y capacidades de análisis se desarrollan en otros códigos emergentes.

Los contenidos indicados son:

- "Áreas de importancia para la conservación", "ecosistemas vulnerables a escala país", "priorización de zonas para el SNAP" (valor 0 y 1 del 10% del territorio), "Fichas SNAP para EAE con áreas prioritarias para la conservación [categorías] de 1 a 5".

- “Base de datos de especies”, “distribución de especies”. 1 indica que existe información de distribución potencial de especies: “Si quisieras saber en este territorio la fauna y la flora que tenés, podrías hacer una predicción (...), pero a ciencia cierta si quisieras avanzar, implica el desarrollo de monitoreos y programas de muestreo específico”.
- Mapa de “ambientes”, “unidades de paisaje” (ecología), “ecorregionalización del país”.
- “Inventario Nacional de Humedales (...) porque están protegidos por ley, pero territorialmente no están definidos”. “La División Biodiversidad [de la DINAMA] desarrolló el inventario de humedales, (...) se está desarrollando la idea de hacer alguno de pastizales prioritarios o, por lo menos, qué mirar, para establecer si un pastizal es un pastizal que vale la pena dejar una muestra representativa para preservarlo, a diferencia de otros pastizales que ya los perdimos”.
- “Información generada por el Departamento de Gestión Costera [de la DINAMA] para la escala costera (...) delimitando lugares prioritarios, los ambientes prioritarios, las cárcavas, los ambientes psamófilos, las puntas rocosas por los endemismos; hay muchas especies que solo se distribuyen ahí”.
- “[sobre distribución de] ecosistemas, que quedan pocos. Igual en la faja costera está complicada esa información, la están actualizando ahora (...), los relictos son lo que va quedando también, pero con mayor distribución, después hay ‘ambientes raros’, ambientes que naturalmente se distribuyen en baja frecuencia, o sea que están poco. Esa información DINAMA la tiene, pero a veces no la tiene subida al visualizador”.
- “TR100” utilizado como límite de “áreas inundables”.
- “Índice CONEAT [del MGAP-RENARE]”, “de suelos, usos de suelos, coberturas, coberturas de vegetación (...) es extraordinario (...), hay de todo”.
- “Monitoreo de cursos de agua”, “de cuerpos de agua (...), cuencas”, “de calidad de agua. Ahora hay un informe que acaba de salir que es un convenio DINAMA-CURE y te muestrean; cuando decimos calidad de agua no es [solo] fósforo-nitrógeno, es larvas, peces, contaminantes orgánicos, plaguicidas (...)”.
- Investigaciones plasmadas en tesis, publicaciones, artículos y observaciones de campo. “(...) el investigador que dice ‘hace cinco años que vengo y acá y no veo más tal ave’ (...) eso es suficiente para diagnosticar ese lugar como problemático, o sea, no necesitamos que esté publicado”. El caso territorial de estudio, y los territorios costeros en general, se señalan como lugares de histórica acumulación de investigaciones científicas, y con sostenida nueva información por la generación de jóvenes investigadores/as.
- 3 del grupo de 8 destacan la nueva información disponible en el Instituto de Datos Espaciales (IDEuy), 2018-19: “más ahora con este nuevo salto en la capacidad de imágenes que tenemos en Uruguay y la resolución asociada”, “la nueva información del IDEuy, las fotos orto..., como las de 1966, pero nuevas. Y en base a eso viene todo modelo digital del terreno, curvas de nivel hidrografía, ya está todo liberado en internet”. “... la podés proyectar en 3D, te da un modelo de terreno... ahora se está modelando en 3D las casas... y tenés una maqueta digital en el momento, está buenísimo”.
- 1 indica que los Estudios de Impacto Ambiental (en adelante, EsIA) deberían ser una fuente de información ambiental muy poderosa, del estado de calidad de los ambientes, para lo cual tendrían que sistematizarse. “Si nosotros tuviéramos EIA relativamente robustas y bien desarrolladas, tendrías una fuente de información impresionante”.

valoración positiva de la información ambiental de PCS - SNAP 8/12 acuerdo + disrupción.

- 8/12 destacan como “muy buena” la información ambiental para y desde la PCS desarrollada por el SNAP: “Sobre conservación es de los ámbitos donde hay mayor información ambiental generada (...), se ve en los Planes de Manejo”; “Creo que el SNAP aportó en estos años mucho, el SNAP y [División] Biodiversidad, los dos”; “(...) históricamente el SNAP ha cumplido ese rol [de asesor en conservación] porque se tuvo que instalar en el país, y para eso tenía que decir dónde está la información del país (...). Por eso hay mucha información generada por el SNAP, pero que en realidad está fuera de las áreas, es para todo el país”.

- ▲ 1 respuesta plantea dos disrupciones. Primero, pone en discusión la generación de “nueva” información ambiental en los procesos de elaboración de los PdM de ÁPs. Segundo, pone en discusión el rol del SNAP en asesoramiento ambiental en el territorio nacional:

“(...) rara vez en los PdM se genera información, sino que se sistematiza la información disponible... una síntesis diagnóstica, caracterizamos el área en la situación actual, sacamos una foto y hacemos el diagnóstico, una valoración de esa información [disponible]... qué es lo importante y en qué situación está actualmente [el ambiente]” .

“No le toca al SNAP [el asesoramiento ambiental fuera de ÁPs], yo tengo que gestionar áreas (...) pero lo seguimos manteniendo (...). Impacto tiene proyectos por cualquier lado del país, nos pregunta a nosotros y opinamos nosotros sobre los proyectos”.

desafíos de la información ambiental a escala local 8/12, debate + disrupción.

- Si bien solo 1 entrevistado valoró de manera negativa la información ambiental disponible centralmente porque es insuficiente a escala local, un total de 8/12 (5 Arq.) reflexionan sobre los desafíos de disponibilidad y adaptación de la información ambiental disponible, a la escala local.

- 5 del grupo de 8 (3 Arq.) coinciden en que la información ambiental disponible no es adecuada para el desarrollo de un proyecto territorial local (PLOTDS) e indican explícitamente que es necesario desarrollar información “*ad hoc*” y “de detalle”, de “escala local”.

Por un lado, se indica una actitud proactiva y resiliente ante el problema señalado, en cuanto a generación de nueva información: “no hay información ambiental específica [local] elaborada (...), por lo que se generó información ambiental nueva” en el marco de un IOTDS; “tuvimos que generar mucha información ambiental local porque no había (...) con mucho recorrido de campo”.

Por otro lado, se valora la información general “suficiente”, pero es necesario ajustarla y ratificarla en campo. Se señala de manera coincidente la necesidad de avanzar “del píxel a la delimitación precisa”. “Mucha información que hay está a una escala más grande. Incluso las imágenes que uno pudiera utilizar para interpretar esa información también tienen píxeles más grandes [resoluciones]. Entonces (...) ¿cómo llevar esa información de una escala mayor, macro, cuando vos te tenés que meter con lo local? (...). Eso es todo un tema. El ajuste de la información a la escala que vos precisás para tomar decisiones es algo que cuesta un montón”.

En 1 entrevista se reflexiona sobre las escalas territoriales en otro sentido, alguna de la información ambiental generada persigue objetivos de análisis de escala “macro”, no

aplicable para el análisis ambiental local: “Es un tema de escalas (...) hay trabajos hechos con píxeles de media hectárea (...) y creo que el *Zonation* era con predios (...), [podría ser útil] para grandes manchones urbanos, que quiero colonizar todo este espacio, pero la cañadita no te va a salir, no necesitás un software para que te salga la cañadita. A ciertas escalas vos necesitás un software, si estás con todo el territorio nacional (...).”

- En sentido contrario al subgrupo anterior, 4 del grupo de 8 (4 no Arq.) indican que existen algunos estudios ambientales de detalle sobre el caso territorial de estudio.

- ▲ 1 indica que la valoración de ambientes prioritarios para la conservación es relativa a la escala local, y se desmarca de los estudios ambientales de priorización nacional: “(...) tenés una cañadita que es lo que queda, para mí, ese ambiente aunque no sea prioritario para la conservación nacional (...), en cualquier otro lado, bueno, pero acá es el pulmón de ese lugar, es lo que te queda, ahí pasa a ser muy relevante, ¡conservalo! Entonces la información ambiental es relativa al lugar (...). Yo insisto mucho, necesitamos incorporar una mirada más biológica del asunto (...), hacer un fraccionamiento permeable para los bichos, para todos, y no que queden estos pedacitos de monte nativo re natural y el resto [nada], porque en realidad esto queda aislado (...). Yo prefiero que me haga con el montecito una propuesta de conectividad y ganamos todos, ganan los bichos, ganás vos, es un lugar más lindo, hay más pajaritos (...).”

valoración positiva de las/los investigadores 7/12, acuerdo.

- 6/12 valoran positivamente la actuación de las y los “investigadores” y el rol de la UdelaR, en la producción de información ambiental.

- 3/12 indican sobre territorios costeros el trabajo de múltiples investigadores y “redes de científicos”: “hay pila de investigadores generando” información, “(...) esta justamente es una zona muy estudiada, Laguna de Rocha, la Cuenca de Laguna Rocha hace muchísimos años”. Asimismo, se indica complementariamente un cambio en términos colaborativos de investigación: “Los investigadores cambiaron mucho su chip de no compartir un dato [de] hace quince años atrás, a que si me lo pedís está todo bien, capaz que no lo tenés colgado *online* porque no tenés el tiempo y las facilidades, pero si me lo pedís, te lo doy todo, y si es para usar para estas cosas [más]; capaz alguno que trabaja más en el ámbito más privado [no], pero la gente de la Universidad, sobre todo temas mapas (...)”. “En el marco del proceso de elaboración del PdM para Garzón se realizó un taller con especialistas y había 50 especialistas de todos los temas, y todo gratis”.

desafíos de análisis-síntesis de la información ambiental 7/12, acuerdo + disrupción.

- 6/12 coinciden en definir una dificultad central: falta de análisis, como proceso intencionado de manejo de la información para generar síntesis, cruces, diagnósticos, líneas de base y proposiciones utilitarias para la planificación y gestión territorial:

“Información disponible hay muchísima, el tema es cómo usarla”. “Tenemos información suficiente... como para hacer las cosas con otros criterios, nos falta mucha capacidad de análisis de esa información”. “[La información ambiental disponible] la valoro bien, suficiente para hacer mucho más de lo que hacemos” en planificación territorial. “Muchas cosas que ya están disponibles, el tema es cómo usarlas”.

“... [El problema central] es la incapacidad del uso de la herramienta [SIG] para el análisis propiamente dicho, y de que no se usa para lo que se tiene que usar... hay que apuntar a mejorar la información, la información siempre es buena, si no tenés información, no podés

hacer nada, pero es preferible tener cuatro, cinco capas y que vos sepas qué vas a hacer con ellas, a tener veinte mil y después no saber qué vas a hacer ni cómo vas a usar la herramienta, porque en definitiva no es poner una capa arriba de la otra, es tomar decisiones”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva (Arq.) plantea al proyecto como síntesis analítico-propositiva: “Pero después de tener la información ambiental precisa (...) nosotros la culturizamos, le damos otro vuelo, otro espesor (...), desde ahí existe un trabajo de paisajismo, otra cosa”.

múltiples SIGs 6/12, debate.

- 6/12 refieren explícitamente a los SIGs. Aunque la mayoría valora positivamente la existencia de “muchísima información georreferenciada” que “podés descargar *online*”, se plantea la discusión sobre la multiplicidad de SIGs y se indica la dispersión como una dificultad: “Demasiados SIGs (...) que refleja las múltiples chacras disciplinares e institucionales de Uruguay”.

Se discute también sobre las capacidades técnicas para operar con estos: “hay SIGs muy completos (...), el tema es cómo se utiliza efectivamente esta información”, “los cruces de información”. “Hay SIGs de todo, es increíble (...) y para armar uno es como que no se cruza nada con nadie, nadie tiene que ver con nada (...), yo prefiero menos capas y más cruces [análisis] de la información”.

- 1 (Arq.) plantea que es necesario sistematizar la información ambiental disponible: “Capaz para los conocedores y los que están metidos en la gestión cotidiana hay un montón de información, que uno que mira de afuera, o de repente se tiene que acercarse por primera vez a un lugar, no la tiene disponible. (...) Entonces, si vos querés saber qué hay, tenés que empezar a averiguar; y si no doy con quien lo sabe, asumo que no hay. (...) Si tuviéramos un SIG de información ambiental, estaría buenísimo. Que no lo hay, ¿no? (...) Tenés de cada intendencia, tenés de todo; tenés del Ministerio de Vivienda, de la DINAVI, del MGAP, tenés de todo; pero no hay un SIG de información ambiental”.

- 3 del grupo de 6 señalan con centralidad la información georreferenciada disponible en los SIGs de las intendencias, con grandes diferencias entre ellas. “(...) ahí las intendencias, algunas las que lo han hecho, en poner disponible la información territorial (...) Todas las intendencias han hecho por fragmentos, pero eso nadie lo consolidó”.

- 1 plantea sobre una experiencia sin uso de información georreferenciada hasta su revisión donde sí se utilizó, que “capaz es una cuestión generacional (...) ahora, diez años después, teníamos gente en el equipo que manejaba SIGs”.

falta sistematización y actualización de la información ambiental 5/12, acuerdo.

- 5/12 (2 Arq.) reflexionan sobre quién debería integrar la información ambiental, actualizarla (monitorear los procesos territoriales) y facilitar su comunicación; indican el rol central de las intendencias y de la DINOT, además del rol de la UdelaR: “[Sobre estudios ambientales del caso de estudio] hay pila (...) pero falta actualizar”. Quien debería generar los repositorios son “las intendencias, que tengan sus SIGs con toda la información ambiental disponible (...), hay muchos trabajos [sobre estudios de paisaje] que se han perdido”; “la Intendencia de Canelones (...) está haciendo un repositorio de toda la información que hay sobre Canelones en las distintas dimensiones, yo creo que eso es algo que tienen que hacerlo, tienen que hacer la DINOT, la intendencia, o sea tienen que tratar de facilitar (...)”.

- 1 del grupo de 5 indica el rol objetivo de la UdelaR para dar continuidad al seguimiento de “indicadores”, incluso en el monitoreo de temas políticamente incómodos, como son los E. Coli en playas de uso recreativo. “De hecho trabajamos en conjunto con Bromatología de la intendencia (...), los análisis de indicadores de calidad de agua en playas los hacía la intendencia porque nosotros acá [en el CURE] todavía no teníamos gente que lo hiciera (...), ahora estamos formando estudiantes acá”.

- 1 del grupo de 5 reflexiona sobre la necesidad de consolidar una red de “centros de investigación” en el territorio: “Lo tenés que hacer desde una estructura totalmente articulada entre el nivel nacional, departamental y municipal; porque justamente es tan costoso económicamente que jugando con estrategias de centralización y descentralización al mismo tiempo maximizás la eficiencia económica, porque para la escala de Uruguay es inabordable (...) centros distribuidos en el territorio. Esos centros además tendrían que estar generando otra información ambiental y atender todos estos procesos [de OT] (...), generación de información y el contralor (...) y tenés que juntar una tercera que es el extensionismo. (...) Los centros de investigación siempre te suman, pero (...) hay que montar un sistema en red sin lugar a dudas, pero ese sistema en red tiene que incluir, para mí, jugar muy bien la descentralización y cierta centralización (...)”.

información ambiental como insumo en el OT 5/12, debate.

- 5/12 (4 Arq.) reflexionan explícitamente sobre el uso y la falta de uso de la información ambiental disponible por el OT. También reflexionan sobre su utilidad aplicada al OT e indican algunas claves para su mejora.

Pueden identificarse dos enfoques en la manera de referirse al uso de la información ambiental por el OT: por un lado, se conceptualiza como “insumo” para el OT, de base, mejor o peor utilizada o desestimada; y, por otro lado, se indica “información [ambiental] a pedido” por el OT.

“Me parece que la carencia más grande es cómo incorporarla realmente al OT, y no tanto la disponibilidad de info que hay”. La información ambiental “tendría que ser orientadora para las definiciones del OT (...) debieran de correlacionarse más el vínculo entre el mapa de ambientes y las subcategorías de suelo o unidades de gestión”.

En la elaboración de IOTDS se usa como “información a pedido en base a definición de problemas ambientales (...)”.

- Sobre información ambiental para el proyecto territorial-balnearios del caso de estudio, 1 (no Arq.) indica que los “mapas pixelados de colores (...) no te dicen mucho”.

1 (no Arq.) concuerda que la información ambiental georreferenciada “no es suficiente (...), es decir, si hay un relieve y hacés la casa para poner allá abajo y entonces la gente se para desde los puntos de avistamiento y no ve esa casa, ponela ahí, o sea, las cuencas visuales son re importantes, es como Quebrada de los Cuervos, hacés todos los estudios de cuencas visuales y permití que se construya fuera de esas cuencas, eso puede, sí, hacerse”.

importancia de la “valoración social” del ambiente 4/12, acuerdo.

- 4/12 (3 Arq.) señalan que es necesario incorporar, de manera complementaria, información ambiental ‘no científica tradicional’ o, mejor dicho, información tradicional no científica, integrando “saberes locales”, “valoraciones sociales del ambiente” y “estudios de paisaje”:

“(…) y después tenés otro tipo de información, de cómo valora la gente determinadas cosas, eso más cualitativo (...), el valor de un ambiente no solo por el valor de la biodiversidad. Un bosque de pinos [que es una especie exótica] tiene un valor para determinada comunidad (...) Es importante la valoración social, porque sigue siendo un servicio ecosistémico (...), son distintas capas de valoración”.

“(…) para el Polonio entrevistamos a Jorge Drexler, y suelo hacer eso de entrevistar a poetas o gente del campo de la cultura y captar algo, es una cosa rara como los científicos (risas), pero te dan una... [información nueva]; lo otro sí es una cuestión científica”.

En este mismo sentido, se indica la necesidad de concebir ‘el ambiente’ desde una acepción amplia, incluyendo lo “socio-cultural, arqueológico, patrimonial, histórico”.

utilidad de herramientas de análisis de alternativas de ocupación 4/12, acuerdo.

- 4/12 explicitan la utilidad de trabajar con análisis de alternativas de ocupación, en el territorio de estudio ocupación (sub)urbana en la costa, para evaluar los impactos negativos sobre el ambiente.

- Sobre Prospectiva, herramienta indicada con frecuencia, se coincide en su potencial, incluso cuando se indica falta de conocimiento de las técnicas específicas: “Acá hay que trabajar con Prospectiva, y con escenarios”.

- Sobre modelado 3D de balnearios según PLOTDS se critica que “Es increíble que no esté modelado lo que está planificado”. “No hemos modelado 3D nada para esto [para el territorio entre lagunas-caso de estudio], [sería útil] modelar como quedarían [las casas], si vos ponés un modelo de máxima que da”. Se indican tres trabajos de investigación académica de posgrado que “levantan” las normativas urbanísticas de ocupación en sectores de la costa oceánica. Estos son la Tesis MMCI de la Arq. Fernanda Goyos (s.r.) y la Tecis de MCA del Arq. Javier Prieto (2016), sobre normativa vigente y análisis de alternativas de modelos de ocupación, y un trabajo final de curso de posgrado de Analía Ciganda (2015) con utilización de SIGs y recomendaciones para cambios en la estructuración urbana por unidades ambientales.

- 1 entrevistada explica las potencialidades de trabajo con datos georreferenciados con softwares de “priorización espacial” y “optimización de usos”. Los trabajos aplicados que se citan son de tesis, investigaciones de la UdelAR e institucionales del SNAP. Señala que no se actualizan según los cambios de los procesos territoriales con información ambiental actualizada disponible (por ejemplo, usos del suelo): “no se está haciendo, pero estaría bueno”.

“Por ejemplo (...) se usa un software que se llama *Zonation*, que es un software de priorización espacial. Se ponen distintas capas en un SIG, y en cuadrículas pequeñas de media hectárea (...) el software lo que hace es ir buscando las celdas del territorio que son más prioritarias para la conservación porque tienen más especies prioritarias, más ecosistemas valiosos, mejor conectados entre sí, con otros ambientes prioritarios; pero que además tienen menos usos productivos o menos aptitud para usos productivos. Entonces hace un análisis de costo-beneficio, y dice que estos son los mejores (...). Te va dando mapas de sitios que son más prioritarios y que tienen menos costo para la conservación [en la puja territorial de usos]. Nosotros hacemos de otra forma que es diferente (...), modelos de optimización [de usos]... ¿Cuáles son usos incompatibles? Turismo y conservación depende de qué turismo, si es [turismo] rural, que era el que usábamos nosotros, es compatible; ganadería, conservación y turismo rural son compatibles, pero con agricultura,

no. Entonces hacés un modelo matemático y decís ‘bueno, ¿de cuáles lugares tengo que eliminar la forestación para maximizar la aptitud global del sistema?’, o ‘¿de qué lugares tengo que eliminar la conservación para maximizar el beneficio de todo el sistema?’. Te va eligiendo píxeles. Es un enfoque parecido, pero con otra metodología”.

importancia del ambiente en la actualidad 3/12, debate.

- 3/12 reflexionan explícitamente sobre la importancia actual de la valoración del ambiente. Se les repreguntó sobre si puede considerarse un reposicionamiento, bajo la hipótesis de que si existe una mayor generación y divulgación de información ambiental, existe un mayor interés social en su conocimiento. Si bien se afirma que a nivel disciplinar y de la sociedad civil hay mayor valoración del ambiente “que antes”, sus respuestas no ahondan en la proposición. Tampoco destacan, en la contemporaneidad, una mejor posición generalizada del entramado de actores en cuanto a la consideración informada del ambiente:

“A nivel internacional (...) y dentro de cada disciplina (...) se da, sí, que los temas ambientales empezaron a tener más fuerza”. “En el 2000 no existía [información ambiental], no era importante la temática ambiental (...), sigue sin ser importante para la gestión cotidiana de la intendencia”. “Creo que en la temática ambiental estamos en una carrera contra el tiempo, y llegamos tarde y mal en cuanto a la generación de conocimiento”. “[Las/los tomadores de decisión política consideran el ambiente] como algo superfluo, que bueno, cuando seamos ricos y sanos nos ocuparemos de eso, pero por ahora no, y no encontramos los mecanismos de transferirles el conocimiento... a la sociedad civil, si le hemos permeado”.

falta consideración de la información ambiental por tomadores de decisión política

3/12, acuerdo.

- 3/12 reflexionan explícitamente sobre la falta de apropiación, interés y uso de la información ambiental disponible por parte de las/los tomadores de decisión política; algunos en tono de crítica, autocrítica, derrota o barrera central del tema:

“No es que la información no sea precisa, ni accesible, ni importante”. “Es un tema político de la intendencia de si quiere valorar o no valorar. La información está, es super relevante, es importante para todo lo que quieran hacer, para prevenir conflictos sociales también; pero si no la quieren reconocer...”. “Yo creo que está en la priorización de los que inciden, básicamente eso. Quiénes son los que deciden y cuáles son sus ponderaciones en la valoración de las cosas”.

“(...) y nos falta el ser creíbles por los tomadores de decisión; pertenecen a una generación que no tienen formación ambiental, no entienden nada del tema y es natural y es lógico, se formaron en otra época y tienen su orientación en la gestión política (...), el ambiente no es central para ellos (...) [en importancia] le asignan menos del 10% a lo ambiental”.

Esta apreciación de “falta convencimiento técnico” al sistema político es un código abierto recurrente en dos entrevistas. Se recogió también en la pregunta 1.

- 1 (no Arq.), de este grupo de 3, responde a la repregunta (formulada en vivo): “¿A qué se debía el vacío de información sobre la costa?” sobre el gráfico de entrevistas de Áreas Ecológicas Significativas, desarrollado por la Facultad de Ciencias para el PLOTDS entre Lagunas de José Ignacio y Garzón. Plantea que “en el momento que hicimos el trabajo, esta área la dimos por perdida... la intendencia no quería ser restrictiva acá por problemas económicos, casi de permitir cualquier cosa, y nosotros lo asumimos como una batalla

perdida. No teníamos ninguna posibilidad de colocar pautas de restricción en esta zona, así que ni se consideró para el estudio [ambiental]”.

En otra entrevista se realizó la misma repregunta y no se explicita el tema de decisión política, entonces no se incorpora a este código emergente. Se manifiesta con ‘naturalidad’ que “como es [ambiente] artificial, se desestimó el valor del estudio ambiental” (Arq).

crítica a la accesibilidad de la información ambiental para la sociedad civil 3/12, acuerdo.

- 3/12 coinciden como crítica en la falta de accesibilidad de la información ambiental para la sociedad civil. Más allá de considerar a la sociedad civil como productora de información ambiental, se cuestiona la información ambiental disponible, pensando en la sociedad civil como usuaria: ¿para quién se produce la información?, “¿de especialistas para especialistas?”.

“No sé cuán accesible es, ni cuán entendible. Porque capaz que vos y yo lo entendemos porque estamos dentro del tema, pero una unión de vecinos que quiere informarse (...) o sea, ¿cuán accesible está para el público? Con esto de la accesibilidad de la información, ¿es interpretable por cualquier cristiano que quiera informarse? (...) Uno porque hace rato que viene en esto y tiene como cierto *know-how* de cómo explorar esas páginas, y más o menos vas aprendiendo; pero no necesariamente son herramientas que maneja todo el mundo. Y yo siento eso, que a veces las instituciones se quedan con ‘tenemos el portal’, y como tenemos el portal ya estamos cumpliendo con informar, y no necesariamente”.

diferencias de la información ambiental según temas 2/12, acuerdo.

- 2/12 reflexionan sobre la variabilidad, en cantidad y calidad, de información ambiental por temas. Se indica una mayor o menor profundización por temas según importancia relativa. El modo en que se genera y desarrolla la información ambiental en el tiempo, y la constancia y los recursos que implican, se asocia a instituciones más o menos “fuertes”:

“Uruguay ha avanzado muchísimo en varios frentes, tenés un nivel de detalles en algunos aspectos (...) y de otros aspectos tenemos la información muy limitada (...). De cartografías de suelo tenés un montón (...), pero vos mirás el otro recurso que es clave en la matriz socioeconómica que es el agua, y ahí no tenés nada”. “Vos mirás el país y te sorprende la cartografía de suelos que tiene Uruguay, y la tiene desde finales de los sesenta. En esos años, en el contexto de América Latina, era una novedad impresionante. Pero es interesante preguntarse ‘¿por qué tuvimos una cartografía de suelos tan detallada y tan avanzada?’ (...). Ferreira Aldunate, Ministro de ganadería, dijo: ‘tenemos que cambiar el sistema de tributación del campo y el campo tiene que tributar en función de la productividad del suelo, y además vamos a penalizar las tierras que son muy productivas y no están produciendo’. Eso llevó a la construcción de la cartografía del suelo y al CONEAT”. “(...) la información generada [es] por proyectos (...). En lo ambiental, biodiversidad y ecosistemas, han sido como eso, impulsos”.

ubicación del PdM en el Sistema de IOTDS 11/11, debate.

Esta pregunta fue aplicada en once entrevistas, con una introducción sobre la noción de sistema de instrumentos de OTyDS que plantea la LOTDS (Gorosito y Ligrone, 2009).

Las respuestas directas iniciales se dividen en:

- 6/11 explicitan que NO corresponde la pregunta, porque corresponden a diferentes marcos legales, conceptuales y objetivos.
- 3/11 se clasifican en un NI, ya que responden que si bien SÍ podrían conceptualmente integrarse al Sistema de IOTDS, NO pueden asimilarse por:
 - a) falta de reconocimiento de PdM por el OT departamental-intendencias;
 - b) “no conviene cambiarles el estatus nacional”.
- 2/11 indican que SÍ podría integrarse el PdM al Sistema de IOTDS, y lo asimilan a instrumentos especificados en la LOTDS.

PdM “asimilable” a IOTDS 7/11, debate + disrupción.

- 7/11 conforman el grupo de quienes responden sobre posibles lugares para integrar los PdM en el Sistema de IOTDS: 3/6 NO, 2/3 NI y 2 SÍ.

Existe dispersión en las respuestas, y puede leerse como tema abierto en expresiones de “podría ser”, “sí, pero”, “asimilable a”: “en contenidos sí, pero no en quien los hace”; y también en que 3 del grupo de 7 indican la posibilidad de asimilar el PdM a más de un IOTDS.

- 5 del grupo de 7 indican que el PdM podría ser un Instrumento Especial; específicamente “asimilable” a las figuras de “**Plan Parcial**” (5/7) u “**Otros instrumentos de protección de bienes y espacios**” (2/7).

- 3 de este grupo de 5 refieren también a la figura del “Plan Especial”, pero solo 2/7 (1 Arq.) plantean precisamente la figura definida en la LOTDS como “**Plan Especial**”¹, como un Instrumento Especial-“otros...” (¿y/o?) de Protección de Zonas Costeras:

“(…) no es claro, es una herramienta super interesante, pero que en la forma que quedó escrita todo el mundo tiene duda en cómo aplicarla (...) y creo que se podría haber usado para algunas zonas de estas”. Sobre categoría urbana definida por un PLOTDS del caso de estudio, se indica que: “lo que hicieron fue sacar esa figura de la mesa, y para mí en alguno de estos sectores hubiera ameritado el Plan Especial con un ajuste del fraccionamiento a conciencia, que por algo la ley lo prevé, no el que te parezca que va a ser el mejor. No es clara la Ley tampoco con el Plan Especial, me parece que ese artículo habría que mejorarlo, incluso para permisos de edificación. Viste que dice ‘no se podrá hacer ninguna edificación’, pero no queda como claro si es un instrumento como los ‘otros’ porque no está en lista de ‘otros’”.

- 4 del grupo de 7 (4 Arq.) indican, de manera explícita, que el PdM podría incorporarse al Sistema de IOTDS como un Instrumento Sectorial: “**Plan Sectorial**” (4/7):

¹ La figura del “Plan Especial” es definida en el POT de Montevideo (Intendencia de Montevideo, 1998), pero es equivalente al “Plan Parcial” definido por la LOTDS (2008): un Plan de detalle dentro de un Plan Local, un Plan de menor escala territorial y mayor detalle de Ordenamiento; por esto, es un término que genera confusión. Además, no existe hasta hoy desarrollo de ningún “Plan Especial” según definición de la LOTDS (art. 50), que lo enuncia específicamente para zonas costeras.

“Podía ser un instrumento sectorial de Conservación... los objetivos estarían asociados a la conservación específicamente (...) [y] desde la mirada de la conservación estudia toda una situación, y ve como se regularían los usos; incluso hacer recomendaciones para cambiar las categorías de suelos, que después se revisarán en los Planes Locales (...) que dé pautas de cómo regular los usos y las unificaciones [de padrones], y hasta de infraestructura”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva (no Arq.) indica, de manera explícita, que no debería ser un instrumento sectorial “porque en realidad lo que querés es integrar varios temas, [una planificación territorial integral]”.

- 1/7 indica que el PdM debería asimilarse a un “**Plan Interdepartamental**”, aunque no existe, al día de hoy, ninguno desarrollado. 1/7 propone la figura de “**Plan regional**” de OTyDS como una figura nueva a los IOTDS de la LOTDS, al menos en su denominación territorial sin referencia a la escala de gobierno.

- 1/7 indica que podría ser un “**Programa Nacional [de OTyDS] Sectorial**”.

Se incluye en Anexos las “Definiciones de los IOTDS según LOTDS”, ordenados según aparición en el texto, es decir, según la frecuencia de emergencia de respuestas.

- ▲ 1 respuesta disruptiva reflexiona entre la opción de un Plan Parcial o un Plan Sectorial. Indica que no puede definirse de manera conceptual, sino que debería definirse según la especificidad territorial de los IOTDS existentes: “¿Cómo articulás la nueva planificación?”, la realidad de “lo que querés conservar (...). Yo creo que ahí el que manda es el territorio, el que te va a decir cuál es el instrumento que deberías aplicar”.

| | frecuencia | | | | | | escala | |
|--|---|---|---|---|---|-------------------|-------------|----------|
| | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | territorial | gobierno |
| Plan Parcial | ▲ según especificidad territ.- IOTDS existentes | | | | | | local | Dptal. |
| Plan Sectorial | ▲ no sectorial, integral | | | | | | | |
| Otros...de protección de bienes y espacios | | | | | | | | |
| Plan Especial | | | | | | | | |
| Plan Interdepartamental | | | | | | local | InterDptal. | |
| Programa Nacional (sectorial) | | | | | | s/esp.territorial | nacional | |

vínculos del PdM con otros IOTDS 3/11, acuerdo.

- 11/11 explicitan en esta pregunta que los instrumentos de planificación PdM y IOTDS deberían vincularse: “se tienen que vincular, sino no tiene sentido”. Si bien el desarrollo de los vínculos expuestos se desarrolla en la siguiente pregunta, se plantean aquí los vínculos en referencia con otros IOTDS:

- 2 del grupo de 3 indican que es necesaria la consideración de las ÁPs en las **EAE de IOTDS**.

- 1 indica que “debieran de relacionarse en las **Directrices Departamentales**, que éstas definiera los Planes de Manejo de las ÁPs a desarrollarse... o en las **Directrices Nacionales**” (¿de OTDS y/o Costeras?); por lo que sitúa al PdM como instrumento de planificación derivada.

Otros códigos emergentes que surgen como respuestas no directas a la pregunta son:

el PdM es conceptualmente un IOTDS 7/11, debate.

- 7/11 concuerdan explícitamente en definir conceptualmente al PdM como un instrumento de planificación territorial, utilizando instrumento de OT como sinónimo. Los PdM “son un instrumento de OT” en tanto “regula usos”, “define OT (...), define usos a escala territorial específica”, “propone estrategias para promover ese territorio deseado o que se busca alcanzar (...) y define usos compatibles”. “El plan de manejo es un plan de ordenamiento territorial mucho más afinado porque juega con algo tan delicado como es la vida, dicho en términos groseros; dicho en términos biológicos te van a decir que es de las infraestructuras ecológicas, y con otras palabras (...)”.

- 4 del grupo de 7 (2 Arq.) coinciden en que los PdM hasta “tienen más detalle”, “se mete más” en el territorio local, tanto en el análisis como en las propuestas: “dicen más cosas y ponen más restricciones en el territorio [en cuanto a regulación de usos rurales] que cualquier IOTDS”.

- 2 de este grupo de 4 respuestas se plantean de manera genérica. Otras 2 comparan el PdM aprobado (PdM del PP LR) con los PLOTDS del caso de estudio, y hacen una valoración negativa sobre la propositiva-acciones territoriales de los PLOTDS. Se indica que no se avanza en trazados, gestión de aguas, áreas de protección a la interna de los balnearios, etc., si bien “es una función propia del OT y del urbanismo, que vos regules estas cosas, porque no te estoy pidiendo que regules, no sé, [otras cosas], es lo propio de la disciplina”. El Plan de OT “no dice nada”.

En contraposición a estas valoraciones negativas sobre los PLOTDS del caso de estudio, 1 respuesta (no Arq.) valora positivamente la propuesta de unificación de padrones del PLOT Lagunas Costeras-Rocha, como innovadora y de decisión política fuerte.

- 3 (Arq.) del grupo de 7 expresan que el PdM “debería dar reglas al OT” y que “habría que hacer un Plan Especial a partir del Plan de Manejo”. Esto abre la discusión sobre si es un IOTDS o se vincula con los IOTDS como insumo y/o derivación de nuevos IOTDS.

- 1 indica que “El PdM tiene una dimensión que es el OT (...), en Colombia y Ecuador así se nombra (...) y después otros [contenidos] que son más de acciones programáticas, estratégicas (...), nosotros no podemos quedarnos solamente con las regulaciones”.

- 1 señala que si el PdM fuese un IOTDS “tendría que cumplir con todas las etapas del proceso de aprobación [según LOTDS]”, implicaría EAE, por ejemplo.

competencias del SNAP en OT y Urbanismo 7/11, debate + interrupción.

- 7/11 plantean diversas reflexiones sobre definiciones de OT y Urbanismo en y desde el desarrollo de los PdM, pero 5 del grupo de 7 se centran en indicar la falta de competencias del SNAP en esas materias: “El PdM no define regulación de OT por competencias”; “No es competencia del SNAP (...), no sé si el SNAP puede hacer jurídicamente [sobre parámetros de ocupación]”; “(...) se deja a la intendencia, que es la que tiene competencias en eso [sobre OT y Urbanismo]”; “los gobiernos departamentales se sienten que no podés meterte en su casa y la Ley de Ordenamiento les terminó de sellar esa idea (...), grandes poderes y *great responsibilities*”.

- 3 del grupo de 7 relatan experiencias anteriores de definición de regulaciones urbanísticas en el marco de un PdM; 2 como una “experiencia frustrada” (Laguna de Rocha), mientras que 1 indica una experiencia positiva desarrollada (Cabo Polonio). “Proponíamos [desde el PdM PPLR sobre La Rivieira], con altura, tamaños, pozos negros (...) Algunas cosas las

sacaron por completo y otras las pusieron en un anexo (...), no como aprobados (...), como lineamientos. Porque tienen que ir a la Junta Departamental, lo cual me parece bárbaro, no podés aprobar una cosa de las que decimos nosotros sin hacer todo otro proceso; ahora hay que sentarse en la mesa a abrir esos procesos”.

En el PdM del “Polonio se llegó a definir los metros cuadrados de las casas (...) a decir cuál es el mínimo y el máximo edificable (...) con el saneamiento aún no se llegó a un acuerdo”. No se profundizó sobre los mecanismos formales de la promulgación de esta normativa urbana.

- 2 del grupo de 7 indican falta de capacidades del SNAP para desarrollar OT y Urbanismo: “Con las herramientas que nosotros tenemos [en el SNAP] para hacer un Plan de Manejo no podemos pretender hacer Ordenamiento; es decir, no tengo las herramientas para hacerlo (...), entonces, bueno, si hay otro que se superpone y tiene competencias sobre eso... Es lo que en este momento debería ser, no quiere decir que no lo podamos pensar a futuro”. “No estamos preparados para poder argumentar un instrumento de Ordenamiento desde el SNAP”. “No vamos a proponer cómo deberían de ser las manzanas”.

- 1 indica que “Nunca se ha innovado desde el SNAP sobre modalidades de urbanización y en realidad es un gran debe”. Se indica una búsqueda institucional explícita para evitar roces por “competencias” (nuevamente como tema central) y “mantener el buen vínculo con la intendencia”.

- 2 del grupo de 7 indican que “deberías poder” definir cuestiones de OT y Urbanismo en la planificación de ÁPs. En Laguna Garzón (categoría de manejo IV: Área de Manejo de Hábitats y/o Especies): “Para conservar lo que se quiere conservar tenés que meterte en urbanismo”. “Hay cosas que si no las modificás desde el OT, tenés que hacer un Plan de Manejo resignando algunos objetos de conservación (...), por lo menos como está ahora”, en relación al suelo categoría urbano del PLOT Lagunas Costeras-Rocha.

- ▲ 1 respuesta disruptiva indica que al menos en la categoría de manejo Paisaje Protegido deberían poderse definir aspectos urbanísticos en o desde el PdM: “Yo creo que en algunos casos se justificaría perfectamente (...), en algunas categorías de ÁPs como Paisajes Protegidos [categoría de manejo V] no solo estás protegiendo lo natural y rural, sino que estás protegiendo ese escenario [urbano], y si estoy protegiendo un pueblito de pescadores, colorido y lleno de barcos, no quiero que se me convierta en edificios. Depende de la categoría [de manejo], deberías poder. Ahora, si está dentro de uno u otro [instrumento], no me importa mucho si hay coordinación y transversalidad”. En esta última afirmación es destacable que la disrupción surge porque se indica una relación de competencia en OT y Urbanismo según categorías de manejo. Sin embargo, se mantiene abierto el debate de si las regulaciones a nivel instrumental y jurídico serían parte del OT departamental o el PdM del ÁP.

diferentes marcos legales, conceptuales y objetivos 6/11, acuerdo.

- 6/11 que indican que no corresponde que el PdM se ubique en el sistema de IOTDS, fundamentan sus respuestas en que: “Son de dos marcos legales distintos”, “corren en paralelo”, vienen de “marcos conceptuales distintos, que vienen de tradiciones [disciplinares] distintas” y “persiguen objetivos distintos”.

conveniencia de la planificación de ÁPs por gobierno nacional 6/11, acuerdo.

- 6/11 indican de manera enfática que el PdM debería ser un instrumento de planificación territorial impulsado por el gobierno nacional, y no a iniciativa de las intendencias: “No

conviene cambiarles el actual estatus nacional (...), no dejaría que un Sistema Nacional de ÁPs se diluya en un Instrumento de OT que es responsabilidad de las intendencias. Nadie más puede hacerlo, quiere decir que el SNAP no podría hacer un Plan de Manejo de ningún lado porque no le corresponde (...), es perder la potencia de un Sistema Nacional de ÁPs”.

Se indican como argumentos complementarios de una Planificación para la Conservación de escala nacional (SNAP): “el interés común” del ambiente, la definición de ambientes prioritarios a “escala país”, la jerarquía institucional máxima del Estado Nacional, y la centralidad institucional utilitaria para el aprendizaje y manejo adaptativo.

- 2 del grupo de 6 explicitan que en el marco de las ÁPs nacionales está prevista la planificación participativa, así como la gestión local; e indican la importancia de las CAEs.

- 1 del grupo de 6 incorpora, además, el tema de recursos económicos externos: “muchas veces son fondos internacionales (...), lo que implica mayores recursos técnicos”.

- 1 del grupo de 6 desarrolla el tema de los cambios políticos en las intendencias y plantea que puede poner en riesgo la continuidad de los procesos en ÁPs. También indica que una indefinición de potestades y obligaciones sobre un territorio (en este caso de conservación) genera conflicto para su gestión: “Imaginate que te gane un intendente tipo Bolsonaro en un departamento, te puede pasar (...), todo eso se terminó. Entonces es un riesgo. Es casi el mismo riesgo que pasó históricamente en la zona costera; ¿esto es potestad de prefectura, de la intendencia, del gobierno central?”.

utilidad de ÁPs Departamentales como complemento al SNAP 3/11, acuerdo + disrupción.

- 2/11 reflexionan sobre la posibilidad de planificación y gestión de ÁPs Departamentales de manera complementaria al SNAP. Nombran el caso del Sistema Departamental de Áreas de Protección Ambiental (SDAPA, Ordenanza en proceso de elaboración) de Canelones, y una propuesta que se manejó en el proceso de elaboración de Directrices Departamentales de Maldonado para declarar como ÁP los Humedales del Arroyo Maldonado: “En ese momento [en el año 2000] no teníamos muy clara la diferencia entre Área Protegida nacional y Área Protegida departamental”.

- ▲ 1/11 plantea “el debate de la municipalización de las ÁPs”; un modelo que se aplica en otros países y “que tuvo un cierto auge teórico”. “La municipalización de ÁPs tiene sus pros y sus contras (...), pero mi percepción es que más que [integrar a] los actores, lo que se genera son prebendas locales (...), colonias de vacaciones en ÁPs, urbanizaciones privadas de tales colectivos (...), que a nivel nacional también se da, pero menos”.

falta conocimiento de IOTDS-LOTDS 3/11, acuerdo.

- 3/11 (no Arq.) coinciden en no tener aprehendidos al detalle los IOTDS enunciados en la LOTDS, por lo que explicitan que responden en base al conocimiento de los IOTDS vigentes: PLOTDS. Me “entrevero bastante con todos los Instrumentos de Ordenamiento, los Planes Parciales, Sectoriales, los PAI, los Especiales, los Locales, todos esos”; “los Planes Locales o los planes específicos no sé cómo se llaman, los que son más a nivel local”; “no sé bien cuál es la diferencia entre un Plan Parcial y un Plan Sectorial”.

semejanzas y diferencias entre “categorías de suelo” y “zonificación” 2/11, acuerdo.

- 2/11 (no Arq.) reflexionan sobre las semejanzas y diferencias entre “categorías” de usos del suelo del OT y “zonificación [del suelo] por usos” de la PCS.

Por un lado, se indican que ambos conceptos se refieren a recortes territoriales para establecer regulaciones de uso, así que lo que las diferencia son el nombre y su asociación a una u otra regulación normativa (IOTDS o PdM); aunque sí se establecen diferencias en las metodologías para su definición:

“En vez de categorizar suelos, nosotros [PCS] hacemos zonificaciones, regulamos usos (...), bueno, la categorización de los suelos es la zonificación (...), es el nombre que cambia”. “Lo que se puede poner [desde el PdM] es una zonificación, y en esa zonificación qué se puede hacer y qué no, pero no se puede poner categorías de uso del suelo. Entonces en los lugares que se querían que no fueran urbanos se ponía ‘estas zonas son de alto valor para la conservación y no se pueden hacer construcciones’, que es lo mismo que decir que son rurales naturales, pero no se pueden usar los nombres”.

Se desarrolla la metodología para llegar a la zonificación por usos en el marco de la metodología Estándares para la Conservación de Sitios (ECS) de la PCS; se diferencia del OT indicando “no sé cómo lo hacen ustedes”. “Primero lo que hacemos es una zonificación por condición, no por uso, lo del uso es el resultado (...), primero vamos a establecer qué es lo deseado, algunas características, algunos atributos, en nuestro caso de atributos ecológicos o culturales, si es un área que contiene referentes culturales muy fuertes. ¿Cuál es el atributo que se quiere proteger?, e incluso algunas zonas como la Laguna de Rocha vos lo que querés conservar es el pastizal con ganadería, vos podés poner los usos adentro en la condición deseada, no es que lo tenés que sacar, no es que los usos no se tocan hasta último momento, pero sí que se parte de las zonas de fragilidad de los elementos naturales que vos querés mantener en ese espacio (...) y hacer como una expresión de deseo (...), una expresión de deseo aunada que nunca es la que quiere todo el mundo, pero tenemos que hacerla por consenso”.

- En las mismas dos entrevistas se preguntó sobre posibles nuevas categorías de uso aplicadas al territorio de estudio: “por ejemplo ¿una categoría ‘urbano protegido?’” (formulada en vivo). Frente a esta pregunta, se indican dificultades en la manera en que las intendencias manejan las categorías de suelo, en términos interpretativos de la LOTDS: “(...) en la Laguna de Rocha, en la barra de la Laguna, le pusieron [la categoría] urbano natural; y yo te digo que ahí no se puede construir. Hay toda una mal interpretación que hacen las intendencias de las categorías y de la Ley...” (Ver pregunta 9).

utilidad de desarrollar Inventarios ambientales (IOTDS) 2/11, acuerdo.

- 2/11 reflexionan sobre la generación de nuevos instrumentos de OT desde la PCS; plantean, específicamente, un posible desarrollo de Inventarios ambientales: “El Inventario ambiental (...) como un IOTDS departamental derivado del PLOTDS (...) en base a la experiencia de los inventarios patrimoniales de los arquitectos y los arqueólogos, que son los que tienen experiencia en eso (...), pero ambiental, en su concepción amplia, incorporando valores socio-culturales de los ambientes (...) [para] aplicar a espacios de alta biodiversidad. Me parece que puede ser más compatible con la planificación del OT”.

“Yo creo en los aliados en conservación (...), si nosotros ponemos a la conservación en un lugar negativo (...), solo restrictivo, y que no se vean oportunidades, estamos fritos”.

“Creo que ahora nosotros en este PdM [de la Laguna Garzón] vamos a poder llegar un poco más [sobre definiciones urbanas], porque cada Plan tiene su proceso (...), si logramos lo del Inventario y caracterizar una vegetación oculta y menospreciada, hacerla visible; ya el siguiente paso sería justamente ir hacia un modelo de urbanización diferente”.

falta reconocimiento de los PdM por parte de las Intendencias 2/11, acuerdo.

Se indica sin mayor profundización que “no quieren reconocer [al PdM]... legal ni políticamente”; y sobre el caso de estudio, que el IOTDS Plan Lagunas Costeras-Rocha no consideró el ÁP en proceso de ingreso al SNAP y con históricas figuras de reconocimiento y protección para la conservación de su biodiversidad.

necesidad de coordinación y transversalidad política, singular.

- 1/11 explícitamente responde en esta pregunta sobre la necesidad de coordinación y transversalidad. En la misma respuesta se expresa la necesidad de voluntad política: “no creo que se solucione normativamente”, señala en referencia al abordaje formal y legal (IOTDS) sobre el que se conversaba.

¿EXISTEN CONFLICTOS EN LA SUPERPOSICIÓN TERRITORIAL DEL PDM Y EL PLOTDS? ¿CUÁLES?

Esta pregunta fue aplicada también en 11 entrevistas, y funcionó como par de la pregunta anterior. Busca profundizar en los vínculos del PLOTDS y PdM como instrumentos de planificación territorial superpuestos.

conflictos de superposición entre PdM y PLOTDS 11/11, acuerdo.

Todas y todos los entrevistados indicaron más de un conflicto de superposición.

instituciones de compatibilización de instrumentos de planificación territorial local

6/11, debate + disrupción.

- 6/11 reflexionan sobre mecanismos institucionales, y sobre el rol de instituciones en la compatibilización de los instrumentos:

- 2 del grupo de 6, quienes indicaron en la pregunta anterior a la EAE como instrumento central de vinculación del ambiente en el OT, indican que la **DINAMA** en el proceso de **EAE** cumple el rol de articulación de los IOTDS con temas ambientales, y por ende con el PdM.

- 2 del grupo de 6 resaltan el aporte de **DINAMA-División ÁPs** (desde 2014) en consultas de IOTDS en ámbitos asociados a ÁPs. En una de estas entrevistas se indica que es necesario que la División Biodiversidad de la DINAMA cumpla un rol más activo en Conservación de la Biodiversidad en los procesos de elaboración de IOTDS, por fuera de los territorios nacionales protegidos.

- 2 del grupo de 6 indican las **CAEs** como ámbitos centrales para dirimir conflictos: “(...) es un ámbito de gobernanza local que necesariamente articula las planificaciones”.

- 1 del grupo de 6 indica que “la **DINOT** tendría que involucrarse muchísimo más con los temas ambientales, con esta intención de intentar articular entre los planes de conservación y manejo y los planes de ordenamiento territorial”.

- 1 indica que no queda claro quién dirime conflictos, si existieran. Nombra a la **Comisión Nacional Asesora de OT (CONAOT)**, establecida por LOTDS, como “facilitadora de la concertación” y plantea que surgen dudas sobre su “competencia en una legislación ‘otra’”.

- 1 del grupo de 6 indica que el **MVOTMA**, en sus competencias de creación, establece la coordinación transectorial sobre el ambiente. Plantea que “no es una cuestión de instrumentos (...), el ambiente es un tema transversal (...). Como Ministerio creo que están haciendo lo más que pueden en eso de horizontalizar, coordinar, transversalizar, básicamente coordinar, coordinar, coordinar (...), incluso con estructuras sectoriales que vienen con una lógica de setenta años, siendo así (...) Si entráramos en esa lógica de la transversalidad y coordinación interinstitucional necesaria, creo que no habría tanta superposición”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva indica que es útil que exista un ámbito de gobernanza para compatibilizar los múltiples planes territoriales y la gestión cotidiana, con participación institucional descentralizada y que sirva, además, para articular las distintas escalas de los planes que se superponen en un mismo territorio. En su planteo, no se profundiza en si el

ámbito de gobernanza sería único, permanente y en base a qué criterio sería la delimitación de lo local.

“(…) los Guardaparques que están ahí están pagados por la intendencia; entonces DINOT no está en el territorio. Lo mismo le pasa a DINAMA, algo parecido le pasa DINAGUA, ellos tienen asesores por regiones, pero esa persona no está acá. Entonces los actores, los pescadores, el productor (...), el que tiene acá la chacrita marítima turística para el verano, para vivir del turismo (...), ellos van y hablan con la intendencia, o con el alcalde (...). No sé si es necesario que exista un único instrumento, o que existan cinco instrumentos; lo que tiene que haber es una descentralización del nivel nacional que es quien asesora y controla a nivel departamental (...). Entonces lo que tienen que generar es un ámbito, una instancia, un instrumento, pero no necesariamente que se llame plan, que junte, articule cosas sobre un mismo territorio, más allá de que sea un plan de manejo, un plan de ordenamiento o puede haber un plan de agua (...). Capaz que no es un único plan, sino que es un ámbito de gobernanza [local] que articule esos distintos planes. Entonces yo voy por la CAE, y otro viene por la Cuenca, y otro viene por el Plan Urbano La Paloma. No sé, porque ese tema también [importa], que las escalas que manejan esos instrumentos son bien distintas”.

falta revisión recíproca entre instrumentos de planificación territorial 6/11, acuerdo.

- 6/11 indican como tema pendiente la falta de vínculos en la sucesión temporal de instrumentos de planificación territorial. Se plantea como deseable una revisión recíproca de estos, “que uno revisara al otro...”. Se indica que en la realidad el desarrollo de nuevos instrumentos (PdM en el caso de estudio, porque los PLOTDS son anteriores) no se ha reflejado en ajustes modificativos y/o complementarios derivados sobre los instrumentos vigentes.

Cada nuevo instrumento debería poder revisar los usos vigentes, y proponer lineamientos y propuestas de modificación al OT vigente. Lo deseable no se plantea en términos de “informe de correspondencia” que certifique la no contradicción con la planificación vigente, sino que cada nuevo instrumento sirva de impulso al proceso planificador que se desarrolla en el tiempo.

- En una de las entrevistas se valora negativamente la laxitud temporal de los procesos de elaboración de los PdM. Se indica que “tendría que haber algo intermedio entre la declaración del Área y la aprobación del Plan de Manejo, para poder orientar otros procesos de OT que suceden en el territorio (...), los PAI, por ejemplo”.

- Si bien en el recorte territorial de estudio entre Lagunas no existen modificativos a los PLOTDS por el desarrollo de las ÁP, en una entrevista se indica que: “Negociando con intendencias es posible hacer [desde PdM] modificaciones al PLOT”, y que se ha hecho.

- En una de las entrevistas se reflexiona sobre las implicancias que tendrán los nuevos Planes de Aguas Urbanas del Plan Nacional de Adaptación en ciudades e infraestructuras (NAP Ciudades). Se indica que como Planes Sectoriales “implicará cambios sobre otros instrumentos”, y que incluso puede implicar sugerencias de cambio de categorías de suelo.

problema de juicios de privados contra el Estado 5/12, acuerdo.

- 5/11 indican la problemática de los juicios de propietarios/as contra el Estado; del derecho privado contra regulación territorial por interés común, sean por regulaciones Departamentales de OT (intendencias) o de ÁPs nacionales (MVOTMA/DINAMA/SNAP):

“El que tranca va a ser el que se va a ligar el juicio. Lo ideal es mediar, yo estoy convencido más en la mediación que en la judicialización (...), igual lo pagamos todos los ciudadanos”. Nótese que este no es un vínculo conflictivo entre PLOTDS y PdM (pregunta realizada), sino un vínculo conflictivo entre instrumentos de planificación territorial que regulan usos privados por interés general y el derecho constitucional en Uruguay (artículos 7 y 32) y fuerte arraigo sociocultural de la propiedad privada; y sobre qué institución lo enfrenta.

- Cuando se repregunta sobre el *non edificandi* en barra de la Laguna de Rocha, se obtiene la respuesta: “(...) hasta que le hagan un juicio [a la intendencia], y los jueces nuestros fallan siempre a favor de la propiedad privada”.

mayor regulación del PdM que de OT 5/11, acuerdo + disrupción.

- 5/11 indican que “de hecho” “(...) vale más el PdM que el OT, porque regula con mayor precisión los usos permitidos”.

- ▲ En una entrevista se indica que “valdrá lo que diga el PdM”, como cita usual de redacción en los PLOTDS, pero no por primacía ambiental ni por mayor regulación, sino porque las ÁPs son para el OT “agujeros negros (...), la caja negra del ÁP”.

En el Plan Lagunas Costeras-Rocha, dentro del articulado reglamentario sobre suelo con categoría rural protegida, se determina que: “Se atiende a lo que dispongan las directrices de ordenamiento que establezca el Plan de Manejo del ÁP” (art. 6° y plano N.º 5 Zonificación estratégica); sin regulaciones específicas asociadas a la conservación de biodiversidad, ni provisorias. De manera genérica, en el PLOT se expresa: “A las disposiciones del presente Plan, se agregarán en el futuro las recomendaciones y directrices que emanen del plan de manejo que se acuerde entre los diferentes actores presentes en el área” (pp. 11 y 17), asumiendo sumatorias restrictivas. En otros decretos de ingreso de ÁPs se han establecido medidas cautelares hasta la aprobación del PdM, pero no en Laguna Garzón.

necesidad de voluntad política de los gobiernos departamentales para coordinar planificaciones 5/11, acuerdo.

- 5/11 indican de manera recurrente dependencia variable de la voluntad política de los gobiernos departamentales para coordinar planificaciones: “Siempre es voluntad de las partes”. Desde el SNAP “se ha trabajado muy bien con muchas intendencias” y con otras, no tanto.

- 2 del grupo de 5 indican, sobre el caso territorial de estudio, falta de reconocimiento de las ÁPs por los IOTDS: “El Plan [Lagunas Costeras-Rocha] no reconoce el ÁP” [de Laguna Garzón]. “(...) siempre hay una cuestión que es voluntad del tomador de decisión. Si vos querés ignorar que el lugar es valioso para la conservación, que tenía cinco declaraciones anteriores de área protegida, ese no es un problema del instrumento, ni de la herramienta, ni de los mecanismos”.

- 2 del grupo de 5 plantean sobre el Plan Los Cabos-Rocha que: “Ahí sí, se tuvo mayor tiempo de negociación, porque mientras se hacía el Plan de Manejo se estaba haciendo el Plan Local, y algunas cosas se pudieron coordinar, acordar”. Se señala que para el PLOT Los Cabos “se firmó convenio DINOT-Intendencia-SNAP”.

- 1 del grupo de 5 indica, sobre la interacción SNAP-intendencias, que “con la Intendencia de Rocha es donde más se ha dado”.

primacía jurídica del PdM sobre el PLOTDS 4/11, acuerdo + disrupción.

- 3/11 concuerdan sobre el vínculo jurídico entre instrumentos: “Jurídicamente vale el más restrictivo”; “No hay duda jurídica” en nuestro marco legal. “La normativa que aplica es la más restrictiva. Vos podés tener un instrumento [IOTDS] que diga que pueden edificar los solares tal cual están hechos en el fraccionamiento, como en la zona UP1 del Plan Lagunas [Costeras-Rocha]; y el PdM puede arriba de eso poner ‘se podrán solo edificar estas zonas, y las otras zonas quedan como no edificables’ (...), no hay incompatibilidad jurídica. (...) El problema del juicio” lo enfrenta quien restringe.
- ▲ 1 respuesta disruptiva plantea, sin embargo, que el tema no está laudado, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, y que “siempre existe la duda jurídica de la primacía de lo ambiental, el tema de si prima o no, siempre está abierto (...), los abogados siempre buscan antecedentes de derecho positivo (...)”.

conflictos en la duplicación de la participación en planificación territorial 4/11, acuerdo.

- 4/11 indican como conflicto la duplicación de la participación, ya que ambos marcos conceptuales y legales del OT y la PCS incorporan la planificación participativa. Se indica que las institucionalidades del Estado que se incorporan a las agendas participativas de estos temas son los mismos, y que “los actores institucionales son los mismos”. De manera complementaria, se sostiene sobre los actores locales que “te pueden jugar distinto en uno y en otro ámbito participativo”. “Tenés un actor que está jugando en tres canchas, nadie se avivó de eso todavía, pero lo pueden hacer orgánicamente, corporativamente, y te destruyen los espacios de participación; te pueden invalidar la metodología del plan”. En esta última cita, se puede leer una referencia a ámbitos de participación de múltiples sectores del Estado, más allá del OT departamental y el desarrollo del PdM.
- 2 del grupo de 4 indican a las Comisiones Asesoras Específicas de las ÁPs como referentes activos: Las CAEs “son referencia en la descentralización”; “discuten temas de [urbanismo] electrificado, por ejemplo”; y “existe mayor participación [en las CAEs] cuando surgen problemas ambientales”.
- 1 destaca “falta de formación para la [efectiva] participación en planificación [de OT] (...) de los técnicos de las intendencias”.

PdM como único instrumento de planificación territorial en ÁPs 4/11, debate.

- 2/11 (1 Arq.) cuestionan la duplicación de instrumentos PdM y PLOTDS: “¿Tiene sentido tener un Plan de Ordenamiento [Departamental] en un Área [Protegida] Nacional? (...), no parece muy lógico yuxtaponer (...) porque aumentás la conflictividad”. En este sentido, se manifiesta que “se duplican recursos y esfuerzos”.
- 1 del grupo de 2 señala, de manera complementaria, que la duplicación implica también desafíos para su interpretación, tanto para los habitantes como para las/los técnicos de la gestión: “marea para la gestión (...) no se sabe qué es lo que vale (...) y para los habitantes”.
- Por otro lado, 1 (Arq.) indica que el tema está abierto, aunque a su entender es válida la duplicación de instrumentos por objetivos y alcances diferentes: “es una pregunta que está en la mesa (...), si el PdM regula todos los usos, ¿para qué está el Plan Local? (...) Para mí, tiene sentido que exista el Plan Local porque mira otras cosas además de la conservación, pero...”.

- 1 (no Arq.) reconoce la superposición de instrumentos de OT y de Conservación como un hecho propio de la realidad y poco singular: “Creo que siempre vas a tener superposición, porque las cosas en este mundo no son cuadrículadas. La ciencia ya demostró que el reduccionismo no siempre es el mejor método, hay cosas que son reduccionistas y hay otras que son globales y holísticas [sobre el ambiente]”.

sinergias entre PdM y PLOTDS 3/11, acuerdo.

- 3/11 coinciden en la posibilidad de establecer vínculos sinérgicos: “Lo notable es cuando concurren [objetivos] en un proyecto sustantivo”; “trabajar haciendo sinergias”. “Si entráramos esa lógica de la transversalidad y la coordinación interinstitucional necesaria, creo que no habría tanta superposición”.

coordinación “coyuntural” SNAP-intendencias 3/11, acuerdo.

- 3/11 señalan que la no existencia de conflictos se debe a que: “Funciona coyunturalmente (...) de buena voluntad (...). Somos Uruguay, somos suavemente ondulados, no nos peleamos con nadie, colaboramos...”. “Funciona porque el SNAP efectivamente coordina con las intendencias, porque de hecho se precisa, más allá de los cometidos (...) porque así lo busca, legalmente podría hacer lo que quiera”. “La intendencia es socio para el PdM”.

diferentes marcos teórico-conceptuales y prácticas 2/11, acuerdo.

- 2/11 vuelven a reflexionar sobre la diferencia de marcos conceptuales: “al venir de marcos conceptuales diferentes chocan, es un problema, sí”.

5 ¿CÓMO VALORÁS LAS EAE y las EIA (EsIA)? ¿CÓMO SE PODRÍAN MEJORAR?

En el diseño y aplicación de las entrevistas, la valoración sobre las EAE y EIA se formularon como un par de preguntas separadas, ya que ambas evaluaciones ambientales aplican sobre proyectos distintos: IOTDS (proyecto territorial) y emprendimientos específicos, respectivamente, de distintos alcances territoriales, y por tanto con objetivos diferentes. Incluso fueron aplicadas en 9 y 10 entrevistas respectivamente.

Sin embargo, ambas suponen un carácter “suplementario al proyecto con énfasis ambiental, ¿no?” (formulación en vivo). En casi todas las entrevistas se respondió a esta subpregunta inicial con un SÍ, seguido siempre de un explícito pero: “pero son cosas diferentes”.

En la etapa de análisis, en una búsqueda por sintetizar contenidos generales sobre las evaluaciones ambientales, se presentan contenidos sustancialmente diferentes, incluso cuando se expresan en términos comparativos.

diferentes valoraciones sobre las EAE 10/10, debate.

- Por un lado, 5/10 plantean una valoración positiva sobre las EAE, en tanto “están en proceso de desarrollo”, “en construcción”, “avanza en un buen sentido”, “estamos mejorando”. Por otro lado, 5/10 plantean una valoración negativa. Argumentan que en la práctica local se dan como “formalismos administrativos”.

valoración negativa sobre la aplicación de las EIA 9/9, acuerdo.

- 9/9 valoran negativamente las EIA. Algunas de las expresiones son radicales: “Nos permitió avanzar muchísimo en la asignación de importancia a la temática ambiental, hasta el punto de darnos cuenta que no sirve para nada”. “La Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento que hoy en día está vaciado de contenido”. “Yo creo que el instrumento es recontra válido, pero no está siendo bien usado”.

Nótese que las valoraciones negativas, tanto sobre las EIA como también sobre EAE (que se desarrollarán a continuación), se indican sobre la práctica local, y no sobre las herramientas de las evaluaciones ambientales.

5.1) EAE

flexibilidad de las herramientas de EAE 6/10, acuerdo + disrupción.

- 5/10 que valoran positivamente las EAE fundamentan que tienen conceptos y métodos en desarrollo, “necesariamente flexibles ya que aplican a distintos IOTDS”.

- ▲ Sin embargo, 1 entrevistado, del grupo con valoración negativa sobre las EAE, indica que “debieran de estar más estandarizadas”.

EAE como “formalismo administrativo” 5/10 acuerdo + disrupción.

- 5/10 caracterizan negativamente a las EAE como “formalismos administrativos”:

“No se le da el espacio, se la considera como un trámite más (...) igual que en Evaluación de Impacto. La idea no es que fuera un trámite, sino que fuera un cuestionamiento crítico de cómo mejorar las cosas”. “Creo que en pocos casos de alguna forma es útil con su potencialidad”. A los gobiernos departamentales “les parece que es un trámite que hay que

cumplir y llenar un informe (...), [incluso] cosas que se han considerado no se reflejan en el proceso de evaluación ambiental y estratégica”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva critica el rol de DINAMA como contralor en vez de asesor en el proceso: “Debieran de convenir como hace DINOT (...). La DINAMA debiera de asesorar [a las intendencias] y no ser ‘contralor’ de consultoras”. En este sentido, se señala un procedimiento aceitado con “consultoras ambientales, y eso no refuerza los procesos a la interna de las intendencias”.

valoración positiva del “enfoque territorial estratégico” de la EAE 4/10 acuerdo + disrupción.

- De las 5 valoraciones positivas, 4 explicitan aspectos conceptuales positivos de la EAE, en comparación crítica con las EIA: “tienen enfoque territorial estratégico”; “tienen una visión ampliada de lo territorial-ambiental”; “un gran objetivo de optimización, no solo de conservación (...), más de desarrollo sostenible y más integrado”; incluyen “lo social, lo político (...)”; “la participación, la justicia social, la equidad, el reparto adecuado de los beneficios y perjuicios”; y los impactos son evaluados en su acumulación.

- ▲ Incluso con una valoración positiva de la herramienta de la EAE, se indica como disrupción crítica el peso político del enfoque estratégico: La EAE es “demasiado potente, que no sale, es difícil de aplicar (...). Justamente las herramientas de EAE lo que te permiten es buscar la coherencia interna de las cosas (...), yo tengo esta política (...) y tengo este ‘huevo de oro’ [la costa] (...), ¿son coherentes entre sí? ¿O son contradictorias? ¿Dónde son contradictorias? (...). Si tu visión [territorial estratégica] es ‘quiero un Punta del Este acá y acá’, tu evaluación estratégica va a ir a que eso es lo bueno y todo lo demás hay que tratar de revertir”.

crítica al carácter descriptivo de las EAE 3/10, acuerdo.

- 3/10, con valoración positiva y negativa sobre las EAE, sostienen que su producto, el Informe Ambiental Estratégico, son generalmente “descriptivos”. Subrayan la falta de integración entre las decisiones proyectuales y la información ambiental expuesta, diagnósticos y objetivos.

dificultades en la definición de objetivos ambientales e indicadores en la EAE 2/10, acuerdo.

- 2 de las 5 valoraciones positivas sobre las EAE concuerdan en su aporte en la definición de objetivos ambientales (de conservación) e indicadores. Plantean, no obstante, que es difícil diferenciarlos de los objetivos generales del IOTDS y resaltan la falta de medición de los indicadores ambientales.

Cuando se definen “los objetivos de protección ambiental, creo que esa es una forma de acercar las dos miradas, pero en realidad da un montón de trabajo que los expliciten, y que de alguna forma sean útiles (...) cosas tangibles y que puedan orientar a la toma de decisión de la propuesta. Si quiero proteger esto, o quiero mejorar esto, o quiero de alguna forma generar propuestas para atender esto (...) y no ‘que vamos a hacer una propuesta sustentable’ porque no te permite bajarlos. (...) Y la mayoría de las veces nos ponen los mismos objetivos que en los generales”.

En una entrevista, se relata una experiencia profesional de EAE: “Los objetivos de protección ambiental fueron previos a los objetivos generales del Plan. Y a veces se confundía (...), eso me costó bastante, como marcar esa diferencia”.

Se indica sobre “la incorporación de la dimensión ambiental en el seguimiento del plan (...) [que] lo que dice la Ley es que son indicadores para medir los efectos sobre el ambiente de la propuesta. El problema es que ¡no los miden! La idea es que los puedas tener [monitoreados] y que cuando hagas la revisión puedas revertir alguna situación”.

aporte de la EAE a la participación social en planificación territorial 2/10, acuerdo + disrupción.

- 2/10 valoran positivamente las EAE, como aporte a la planificación participativa de los IOTDS.

- ▲ 1 de estas respuestas indica de manera disruptiva que abrir a la necesaria participación que implica la EAE conlleva una necesaria voluntad política que no siempre existe. En la EAE “la participación es fundamental (...). Para una EAE tenés que decir qué es desarrollo sostenible, y qué desarrollo sostenible quiero para mi departamento. Por ejemplo (...), [para] un Plan entre Lagunas: ‘¿qué quiero? ¿Quiero una urbanización continua en toda la franja costera?’. Son discusiones que son muy difíciles a nivel político de generar, y además ahí sí que tenés pocas capacidades técnicas en todos los ámbitos, y además tenés pocas metodologías”.

Se subraya que hay que tener mucho convencimiento de la dirección política que se quiere tomar, y hacerla explícita: “(...) y no te tiene que sorprender si después la gente de tu departamento quiere ir para otro lado; le huyen bastante. Y la excusa es que es un trámite más, y se centran en ambiente...”.

- Nótese que las últimas dos disrupciones planteadas surgen en una única entrevista, y podrían haberse enunciado como un código emergente singular propio: ‘peso político de la EAE’. En cambio, se optó por presentar esta idea asociada a los códigos ‘visión estratégica’ y ‘participación’, como contrapunto de las implicancias políticas.

5.2) Evaluaciones ambientales (EAE y EIA)

Tres códigos emergentes agrupan reflexiones transversales o tangenciales a las evaluaciones ambientales:

faltan “capacidades técnicas” en los Equipos Técnicos de OT y Ambiente de las Intendencias, y diálogo 3/10, acuerdo.

- 3/10 reflexionan sobre falta de recursos humanos en los equipos técnicos de las intendencias: “pocas capacidades técnicas en todos los ámbitos”, “equipos chicos” en las áreas de OT y ‘Ambiente’, y falta de visión interrelacionada.

- 1 del grupo de 3 resalta la falta de comunicación dentro de las intendencias entre las áreas de ‘Ambiente’ y ‘OT’: “En los gobiernos departamentales, el área de planificación territorial y el área de gestión ambiental son dos mundos totalmente opuestos que no se vinculan (...) porque hay gente capacitada, y vos sabés que tienen tal y cual información, pero no se vinculan (...), saben los problemas ambientales, pero no se sientan juntos a resolverlos (...). Así como nos pasa acá, a la interna, que ha costado derribar esas barreras y encontrar la forma [entre DINAMA y DINOT], en las intendencias pasa exactamente lo mismo. En otras pasa también que hay equipos chicos, y la parte fundamental [de Ambiente] de las intendencias es residuos, y no tienen más visión [ambiental institucional] que esa”.

tendencia a evadir alguna de las autorizaciones ambientales 2/10, acuerdo.

- 2/10 reflexionan sobre las múltiples autorizaciones previas que implica el desarrollo de un proyecto. En APT implica un PAI y su EAE. Para refraccionamiento costero, es necesario un Plan Especial (hasta ahora nunca realizado, sustituido por PAI en el desarrollo de barrios privados en el caso de estudio) y su EAE, además de los EsIA y Permiso de Construcción de la intendencia de cada emprendimiento individual. No critican lo establecido, sino que marcan una 'viveza criolla' de las/los particulares y una anuencia intencionada o falta de conocimiento por parte de los equipos técnicos de OT de las intendencias.
- 1 del grupo de 2 indica diferencias de interpretación que hace la propia gestión departamental de si corresponde EIA cuando el PdM está aprobado (lit. 34 art. 2 del Reglamento de EIA), alude, incluso, a "acuerdos políticos".

crítica a las indefiniciones de PLOTDS en suelos con APT y ÁPs, singular.

- 1/9 reflexiona sobre los territorios con APT, su transformación está condicionada a la aprobación de evaluaciones ambientales (EAE y EIA): "Lo que nos gustaría es que el Plan [PLOTDS] pueda resolver la mayor cantidad de cosas, pero ahí aparece esa puja que en lo departamental que no quiere tomar decisiones: 'yo qué voy a decir algo si va a ir a DINAMA'. (...) Los proyectos de transformación en APT 'se estudiarán por EAE y EsIA si se puede o no se puede transformar, y si no se puede, no se transforma'. Pero después viene otra discusión y otro *lobby* político sobre la interpretación de la Ley, y lo que corresponde y lo que no (...) entonces si no tengo seguridad de que se va a poder transformar con poco riesgo, mejor que no se ponga potencialmente transformable, porque sino después queda encadenado a otra toma de decisión".

"(...) el que prohíbe paga, porque esto es casi todo propiedad privada, entonces los gobiernos departamentales no quieren prohibir y le dejan al DINAMA (...), desde el gobierno departamental cuando piensa en la planificación, la piensa en función de zonas que ya sabe que van a ir a Autorización Ambiental Previa, y que ahí seguro, después DINAMA ve lo que hace. Y me parece también que pasa mucho en Áreas Protegidas, que se piensa 'pasará por Impacto y en Impacto se verá'".

5.3) EIA

falta imparcialidad técnica en EIA 5/9, acuerdo.

- 5/9 sostienen que el problema central es "quien los hace": "los hace el propio interesado en el desarrollo del proyecto, por ende es intencionado de hecho"; "es parte y contralor"; "lo hacen consultoras técnicas privadas, para proyectos privados".
- 2 del grupo de 5 reflexionan sobre cómo podría mejorarse. Plantean "un tribunal de alzada" para los técnicos/as actuantes, o que "debiera de hacerlo un agenciamiento, o la propia UdelaR, un equipo técnico de la UdelaR" en tanto imparcial.

falta consideración de impactos acumulativos en EIA 5/9, acuerdo.

- 5/9 señalan como crítica estructural de las EIA que no considera impactos acumulativos.
- 1 del grupo de 5 alerta sobre construcciones en la faja de defensa costera y se plantean los precedentes como justificativos: "(...) la existencia de otras construcciones

u obras, en vez de decir 'ojo (...) tendríamos que protegerlo porque es lo que va quedando', es la justificación de por qué está bien seguir construyendo (...), es grave".

falta seguimiento y control territorial de los impactos ambientales 5/9, acuerdo.

- 4/9 señalan falta de seguimiento de los impactos y falta de control.
- 3 del grupo de 4 indican falta de control territorial. No existe una "policía territorial" (intendencia): "Son los guardaparques [de las ÁPs] que informan a DINAMA y a los propios propietarios de la falta de EIA". "Todos los proyectos tienen [que tener] seguimiento, vos hacés una casa en la faja de defensa de costa, tenés que monitorear que no estés erosionando, que no estás contaminando con tus pluviales, se supone, pero no".
- 1 afirma complementariamente que: "No existen garantías, ni económicas, de la etapa de abandono".
- 1 valora negativamente la definición de indicadores: "No existe seguimiento efectivo del proyecto real porque los indicadores no son los adecuados (...), la lista de especies cada año no sirve de nada, ya lo sabemos, es mucho mejor que te entregue algunos animales más claves, o algunas medidas ecosistémicas: si los parches se redujeron, si invadió con exóticas; algunos otros atributos que se puedan monitorear".

crítica al mecanismo institucional de evaluación de EIA 5/9, acuerdo.

- 3/9 critican la variabilidad de los estudios solicitados según la/el técnico evaluador de DINAMA-EIA: "Depende del técnico que lo agarre hay ida y vuelta (...) es super dependiente del técnico (...), no están logrando poner reglas o lineamientos [generales], aunque sea, mirá primero esto, después poné esto, pongámonos de acuerdo todos en esto".
- 1 plantea que son pocas las capacidades técnicas en el rol de DINAMA como 'contralor' para el volumen de proyectos presentados que llevan EIA.
- 1 marca la falta de comunicación entre DINAMA e intendencias: "El EsIA primero se lo presentás a DINAMA, y si te lo aprueba después vas a la intendencia, y estas dos nunca linkearon (...). En un tiempo pasaba que DINAMA aprobaba una cosa, y después el propietario presentaba otra cosa ante la intendencia, otro proyecto, pero con la carátula de aprobado. Pero lo que presentó a la DINAMA y fue evaluado fue otra cosa distinta a la que en realidad terminó presentando en la intendencia, y lo que después termina construyendo".

crítica al sesgo ambiental y descriptivo de EIA 3/9, acuerdo.

- 2/9 indican una sesgada especificidad ambiental de las EIA: "No tiene una mirada territorial, socio-económica (...) porque son los modelos que vienen de una concepción anterior (...) y ahí creo que la falla es de los técnicos evaluadores". "Es muy específico (...) sobre lo ambiental desde el punto de vista científico (...), creo que DINAMA debiera revisar sus protocolos con una cabeza más integral. El medio ambiente no es solo que el agua se contamine, son muchas otras cosas integrales (...). [Por ejemplo], el paisaje aparece como un punto sin mucho énfasis, [y solo] de las cualidades físicas".
- 1 señala un carácter descriptivo de los EsIA sin relación con decisiones de mejora del proyecto ni con propuestas de mitigaciones: "Te lo presentan con tremendo índice, con una caracterización biótica al detalle de todo esto, y mandamos a todos estos especialistas (...). Cuando es un estudio más complicado te mandan más especialistas a campo. Pero nadie hace la síntesis. Y entonces, ¿qué? ¿Cómo me estás mitigando esos impactos? Entonces

la mulita se va a ir, ¿cómo lo vas a mitigar? ¿Vas a dejar una faja de amortiguación? ¿Vas a sacar este parche así puedo conectar con este? ¿Qué vas a incorporar? Eso no sucede”.

utilidad de EsIA como insumo para un Sistema de monitoreo ambiental, singular.

- 1 propone que “los propios EsIA debieran de servir como sistema de monitoreo ambiental, si se sistematizaran”.

crítica al carácter no vinculante de las Audiencias públicas de las EIA, singular.

- 1 reconoce el valor de la participación ciudadana de los EIA, destaca el rol de las audiencias públicas en la década de los noventa con una convocatoria social exitosa. Sin embargo, indica el carácter no vinculante de las audiencias públicas como problema hasta la actualidad y de necesaria revisión.

falta acceso a la información de EsIA cat. A, singular.

- 1 indica falta de acceso de la información de los EsIA cat. A: Para estudiarlos “tenés que hacer solicitud de acceso a la información, en la mayoría de los casos [de la faja de protección costera] porque son categoría A, entonces no accedés al informe ambiental resumen (...), entonces no te puedo dar una opinión rigurosa (...)”.

Si bien la mayoría de los contenidos expresados se repiten (es decir, ya se presentaron como códigos emergentes en preguntas anteriores), se presentan las respuestas explícitas a esta pregunta con códigos emergentes recurrentes, pero con frecuencias de emergencia mayores.

El proceso metodológico de análisis por codificación implicó justamente agrupar ideas similares o equivalentes en códigos comunes, por comparación constante durante el proceso de análisis. De esta manera, la recurrencia no se observa como novedad.

Sin embargo, la recurrencia mayoritaria del conjunto de códigos emergentes en esta pregunta sí implica una reflexión sobre su sentido. Esta pregunta tiene correspondencia con una de las dos preguntas de investigación, la más abierta, pero también la más directa sobre el tema de estudio. Por esto es lógico que contenga y condense temas claves conversados a lo largo de cada entrevista.

Por otro lado, nótese en relación a propuestas de mejoras una cantidad reducida de manera explícita; así, se puede enunciar un conjunto mayor por proposiciones contrarias a las críticas planteadas como 'falta de'.

dificultades para la incorporación del ambiente en OT 11/11, acuerdo.

faltan "capacidades técnicas" en los Equipos Técnicos de OT y Ambiente de las Intendencias, y diálogo 7/11, acuerdo.

- 7/11 indican "falta de recursos y capacidades" en los equipos técnicos de las intendencias de OT y Ambiente, en cantidad y calidad en ambas áreas; y específicamente en el sentido que expresa el siguiente código: 'falta de *expertise* ambiental'..

- 2 del grupo de 7 aluden, específicamente, a falta de técnicos en los departamentos de OT en cantidad: "Estos planes se hacen con dos personas, y sin las especialidades que tendrían que tener (...). En España para un Plan Local de un pueblito tenés veinte, treinta personas trabajando cuatro meses (...), no podés hacer un plan con un único consultor como te piden acá".

"El director y dos arquitectos en la Dirección de OT de una intendencia del interior, con suerte".

- 1 del grupo de 7 indica que cuando existe gente formada en los equipos técnicos de las intendencias, hay una "disociación entre Desarrollo Ambiental y Ordenación Territorial"; "falta de transversalidad" y una falta de trabajo integrado.

falta *expertise* ambiental en Equipos Técnicos de OT 7/11, acuerdo + disrupción.

- 7/11 indican de manera complementaria falta de *expertise* ambiental en OT, puesto que lo desarrollan exclusivamente arquitectos/as, sin formación en ambiente en arquitectura. Se señala falta de integración de especialistas en ambiente en equipos multidisciplinares, tanto en IOTDS desarrollados por equipos técnicos de OT de las intendencias como por consultoras privadas. Las siguientes citas vuelven a dar cuenta de reflexiones interrelacionadas con foco en los equipos técnicos:

Las relaciones entre información ambiental y propuesta “no aparece nunca porque de hecho [los técnicos] no saben cómo hacerlo, esa es la realidad”. “El OT viene muy del ámbito del arquitecto, y el arquitecto hoy no tiene formación ambiental, a no ser que él se la busque, se la genere en su matriz de formación”.

“El problema operativo yo creo que es la falta de técnicos capacitados, porque generalmente [las intendencias] tienen muchos arquitectos, suelen tener arquitectos porque si no los tienen para el OT, los tienen para otras cosas, y después los usan para hacer Ordenamiento Territorial; pero normalmente no tienen gente formada en Conservación. Y creo que esa es la falla más grande, que no los tengan, que los instrumentos territoriales no lo tengan, eso es una falla realmente importante”.

“Los únicos que hacemos OT en este país somos arquitectos, y capaz que le pedimos asesoramiento a un abogado, hasta ahí nomás. En otros países, de hecho en Argentina nomás, el OT lo hacen los geógrafos, lo hacen los ingenieros agrónomos (...), solo te fijás la integración de los equipos que hicieron esos Planes [del territorio de estudio] y ya te das cuenta de ese sesgo”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva, si bien coincide con fuertes críticas sobre el OT uruguayo ‘dominado’ por arquitectos/as, con poco dominio sobre el ambiente, aporta una proposición novedosa: “el OT puede ser una formación de grado”. “Había una deriva natural de que si yo trabajaba en planificación urbana, podía también trabajar en estos territorios [rurales], y no tenían la menor capacidad para hacer eso (...). Creo que una facultad que está jugando muy mal es la Facultad de Arquitectura, es como su coto de caza, su dominio. Con esto lo que te quiero decir es que cualquiera puede trabajar en el ordenamiento territorial, si te formás en el OT; que a su vez el OT puede ser una formación de grado”.

falta integración del ambiente en propuestas de OT 5/11, acuerdo.

- 5/11 coinciden en la falta de integración de los contenidos expuestos sobre la dimensión ambiental y las propuestas de OT. Se indica que en los IOTDS el ambiente se presenta como “cuestiones descriptivas en la Memoria de Información” (tanto en Directrices Departamentales, de PLOTDS, y PAIs -con excepciones-, y en sus EAE): “(...) el ambiente se describe, de manera aislada, pero no interactúa en la propuesta”; “las propuestas no se atan”; “falta síntesis de la información”.

- 2 del grupo de 5 indican sobre un IOTDS específico del caso de estudio que “no se elaboró bien el diagnóstico ambiental”. Sobre la pregunta de cómo mejorar, la respuesta fue: “Yo te diría diagnóstico, diagnóstico y diagnóstico”.

- 1 reflexión plantea que las/los arquitectos subestimamos las técnicas de análisis ambiental: “Y a veces en lo ambiental se subestima el tema, me da la sensación. Está la información, no se sabe bien cómo usar y cuando la ves a veces usada creo que le falta técnica (...) como ‘cualquiera puede incorporar los temas ambientales’, como ‘cualquiera puede hacer una casa’. ¡No! (...) Hay que saber un poco para incorporar la dimensión ambiental, la puede estudiar cualquiera, pero estúdienla un poco para incorporarla. (...) Para mí la información existe, pero no se incorpora muy bien porque como que se subestiman algunas técnicas para incorporar eso; que las puede aplicar cualquiera, no es necesario ser ingeniero de la NASA para eso, pero tampoco subestimar que vos puedas entender los requerimientos de la biodiversidad, del agua, de las cuencas. Necesitás saber un poco...”.

- 2 del grupo de 5 refieren al rol central de la EAE para esta necesaria integración.

falta priorizar ambiente y OT en la agenda política 5/11, acuerdo.

- 5/11 indican el fuerte componente político en el OT, y la necesaria voluntad política para integrar el ambiente en las propuestas de desarrollo territorial.

Se indica de manera complementaria, por un lado, que “el OT es político y social, además de técnico (...), te subrayo eso porque es político, porque nosotros [los técnicos] no somos dioses (...). Cuando un proyecto es muy técnico, puede estar muy bien, pero no te lo votan”. Por otro lado, se indica un “rol marginal del OT (...), no es estructural (...), es como un deber ser, en realidad lo que es estructural son las obras”; “no lo ven como prioritario (...) ni al ambiente ni al OT (...), son pocas las intendencias que lo ven [al OT] como algo prioritario, capaz que Canelones (...), Montevideo (...), para otras es como un clavito en el zapato”.

- 1 (Arq.) indica que “reconocer las potencialidades del ambiente” y generar un modelo de desarrollo propio y apropiado implica una fuerte decisión política, dado que lleva más tiempo y pienso. En cuanto a un desarrollo de urbanización costera innovadora, se indica que es “más laborioso que engancharse al caballo”.

- 1 (Arq.) expresa que: “(...) la mirada de conservación y de interés ambiental (...) tiene que salir hacia la matriz de todo el territorio”, y se indica el rol central de DINOT para profundizar la consideración del ambiente en el OT, “que realmente no sea la demagogia, simplemente decir que la incorpora”.

dificultades en la gestión: control y seguimiento 3/11, acuerdo.

- 3/11 señalan de manera específica dificultades en la gestión:

“La planificación territorial no es un IOTDS; es gestión. Y acá se abren muchos ítems para su mejora: dificultades técnicas, administrativas y políticas”.

“No tenés control, no tenés quien controle (...) y en lugares ambientales como estos, este es un tema [central]”.

“Mi opinión es que tenemos un marco normativo que por ahí puede ser buenísimo (...), en el nivel teórico del deber ser por ahí no estamos tan mal, pero luego en la práctica no tenemos capacidad de gestión. Yo creo que el gran problema que estamos teniendo a nivel sobre todo del Ordenamiento Territorial es que no hay capacidad de gestión ambiental en las intendencias que son las que tienen que (...). Más allá de llevar adelante los procesos de planificación de elaboración de los planes que hasta ahora vienen llevando mejor o peor (...) es [el] después, porque no se termina teniendo el plan, ahí recién arranca (...) y ahí hay que controlar, seguir los procesos, corregir, ajustar, estar en contacto... y para eso es para lo que no hay recursos ni capacidades”.

problema de juicios de privados contra el Estado, singular.

- Se destaca que: “La mayor dificultad es cuando hay derechos adquiridos”, la “judicialización y el reclamo” contra el Estado.

importancia de la conservación a escala local, singular.

- Se indica la necesidad de valorar los ambientes en su escala local y relativa: “Hay muchas formas de incorporar lo ambiental en lo local, que no depende de si hay una especie amenazada o no. Si tenés ese ambiente que es el único que te queda, esa cañada metida en el medio de una cuenca que está más del 40% forestada, ese parche que te queda es sagrado, no lo toques; es más, hacés lo que puedas para darle un poco más de oxígeno (...). Tener paisajes multifuncionales implica también que produzcan, pero que también se

conserven (...). Es como cuando plantan soja hasta el borde de la cañada, dejale un *buffer* ahí y ganamos todos (...). Lo mismo con las urbanizaciones, ¿por qué tenés que hacer *boom?*, o las forestaciones, si podés parchear. Yo sé que a veces en el urbanismo prefieren concentrar el problema, nosotros a veces tenemos esa discusión...”

crítica metodológica al OT, singular.

- Se marca la importancia de profundizar en “lo metodológico del OT (...) los métodos porque no están visibles. [En los IOTDS] hay un montón de lineamientos, de intenciones, de cómo deben ser las cosas, un montón de deber ser de cosas; pero hay poco de cómo (...) del cómo hacer las cosas. Y yo creo que es necesario dar más que... No sé si la ley, o la reglamentación de la ley, o no sé qué, tendría que dar un poco más de insumos, de lineamientos más metodológicos. Incluso ahora, por ejemplo, para la revisión de estos planes (...). Creo que ahí es donde al OT le falta sustancia. Me decís baja intensidad, bueno, ¿qué implica? Haceme un numerito. ¿Qué es baja intensidad? Algún criterio a través del cual me establezcas la baja intensidad, yo qué sé, no más de tanta superficie de caminería que además tiene que ser permeable y (...) criterios de compatibilización (...). Yo creo que buena parte de los problemas que tenemos en OT es que tenemos un montón de buenas intenciones, pero no tenemos el cómo llevarlas adelante y eso hace a la metodología, cuestiones más técnicas”.

utilidad de incorporar el marco conceptual de servicios ecosistémicos, singular.

Para la consideración del ambiente en el OT, se señalan como posibles mejoras la integración de nuevos marcos conceptuales y herramientas de análisis ambiental desarrolladas: “mapeo y valoración de servicios ecosistémicos” y “arreglo espacial de servicios ecosistémicos”.

“La emergencia del concepto de los servicios ecosistémicos tiene un correlato en el ámbito del ordenamiento territorial (...), pero muchas veces se piensa en la valoración exclusivamente económica. La valoración incluye múltiples estrategias y valoraciones que muchas veces son culturales, éticas o religiosas y que termina siendo determinante en un proceso de toma de decisiones”.

utilidad de formación y práctica en PCS para Arq. 5/12, acuerdo.

- Esta pregunta se introdujo con una pregunta corta previa: “¿Estás familiarizado con métodos de Planificación para la Conservación de Sitios (PCS)?” 10/12 respondieron que SÍ los conocen y 2/12 que NO los conocen (1 Arq).
- 3 del grupo de 10 que responde que SÍ, explicitan que los conocen por haber participado en procesos de Planificación de un ÁP y/o por cursos de formación de posgrado (MMCI y cursos específicos): “Sí, pero no tendría por qué conocerlo, de hecho no lo conocía hasta no trabajar para el SNAP”. “(...) Cuando trabajé en el SNAP (...); en mi formación, no”. “Sí, pero alguien que no participó de un proceso de planificación de ÁP no tiene por qué saberlo”. “(...) si hacés Arquitectura, tampoco tenés nada específico”.
- 3 de las/los 7 Arq. entrevistados explicitan utilidad en un mayor conocimiento de las herramientas de la PCS: “Los de OT deberíamos de conocer las metodologías de Planificación para la Conservación, y ver qué se puede usar para uno y otro IOTDS (...), debería de estudiarse en la MOTDU (...), no las tenemos claras”. “Las ÁPs pueden ser una figura para usar en el OT”; “[las ÁPs] son instrumentos de conservación (...), si los querés usar [en el OT], están”.
- De manera complementaria, en una entrevista se indica que “(...) las categorías IV y V [de áreas prioritarias para la conservación por el SNAP] se las dejan al OT, pero no hay capacidades” para desarrollar PCS.

valoración positiva de la metodología de PCS-EAC 8/12, acuerdo.

- 8/12 (3 Arq.) explicitan valoraciones positivas del enfoque metodológico de la PCS; específicamente la metodología de los Estándares Abiertos para la Conservación (EAC), aplicada al desarrollo de los Planes de Manejo de las ÁPs. Esta plantea una sucesión de definiciones sistemáticas y participativas de: visión, estrategias, objetivos (metas), objetos de conservación (con indicadores monitoreables), acciones propuestas, cadena de resultados (explicitación de las hipótesis de las acciones) y seguimiento (Mejía, 2011, p. 44). Una fortaleza que indican es su “metodología lógica” y “explícita”: se definen “objetivos”, hay “seguimiento”, hay una propuesta de “monitoreo”, “buenos indicadores” y “aprendizaje”. Estos aspectos se desarrollan como códigos emergentes.

Los siguientes códigos emergentes presentan los fundamentos que se explicitan en las valoraciones positivas de la metodología de PCS-EAC aplicada en ÁPs por el SNAP:

valoración positiva de la metodología de PCS-EAC por ser explícita y comprensible 6/12, acuerdo.

- 6/12 indican positivamente el “esquema metodológico”; “tienen claro el objetivo a seguir”; “es explícita, se visualiza mejor [en contraposición a las propuestas de los PLOTDS]”.
- Esto se valora como positivo por su utilidad, tanto en la etapa de planificación participativa como para la gestión territorial: “explicitar la definición de acciones”, “ver cómo llego hasta allí, que serán cuestiones más o menos acordadas con negociaciones”; y también “utilitario a la gestión” porque orienta las acciones que se realizarán y se puede establecer un “seguimiento y monitoreo” de las propuestas.

Se señala que el carácter “explícito” de la metodología sirve “para ubicar a todos los actores en el proceso participativo”. “(...) los esquemas, las planillas multicriterio y los mapas conceptuales que no estamos acostumbrados [los Arq.], y son, sí, mucho más ingenieril, pero me parece que están buenos (...), te van explicando las tomas de decisiones (...) y sirve para ubicar a los actores en la participación”.

valoración positiva de la metodología de PCS-EAC por concluir en acciones concretas y mensurables 5/12, acuerdo + interrupción.

- 5/12 (2 Arq.) indican como valor que “llega a proponer acciones concretas”: “... supongo que los Planes de Ordenamiento, algunos también [llegan a proponer acciones concretas], algunos deberían. El Plan de Manejo te tiene que proponer acciones de mirada estratégica, no son actividades, no es ir a talar. Te fija acciones con unas metas concretas, o sea, para tal año yo quiero tener 50% de este monte restaurado, es específico, realista; eso es presupuestable, monitoreable”. Permite la “posibilidad de evaluación”; es una metodología útil para el “aprendizaje y manejo adaptativo”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva reflexiona sobre la justificación para usar esta metodología “porque es posible evaluar los resultados después”. Cuestiona de manera crítica que “el tema es: ¿cada cuánto se monitorean las Áreas Protegidas?”.

apropiaciones de la metodología de PCA-EAC 4/12, debate.

- 3/12 indican un avance en percepciones, apropiaciones y mejora de la metodología EAC a partir de la práctica: “es una metodología rígida (...), pero de a poco se va avanzando”; “la gente como que se siente encorsetada, pero de a poco vamos [avanzando]”.

- 2 de este grupo de 3 hacen reparos a la flexibilidad y replicabilidad de la metodología, señalan que “la misma metodología aplicada en distintas categorías de manejo y por equipos técnicos distintos dieron [presumiblemente] resultados diferentes”. En otra entrevista, se coincide en que: “(...) después depende de quién la usa (...), es una metodología flexible, abierta”.

- 1 respuesta singular plantea de manera positiva la incipiente incorporación de Servicios Ecosistémicos (SSEE) en la PCS, como concepto complementario integrado en la metodología de los EAC: “Hasta hace unos años era todo sobre objetos focales (...) presiones y entonces las acciones (...). Ahora se incorporaron [la definición de] objetos de bienestar humano y servicios ecosistémicos que los sostienen (...). Un camino claro para desandar un poco los objetivos y entender por qué si querés llegar ahí vas a hacer tal y cual cosa” como un modelo lógico de la definición de acciones. Se subraya la importancia de definir, además, “SSEE, no solo cuál es el servicio, sino a quiénes beneficia (...), creo que no podés hablar de servicios en general, sino que tenés que hablar de actores asociados, beneficiarios del servicio; y en los estándares abiertos, como está ahora, no te permite eso”.

- En 3 entrevistas se relata la experiencia sobre la incorporación de “paisaje cultural” como objeto de conservación, en el marco del PdM de Laguna de Rocha. En todas las reflexiones se indica una línea sobre la cual es necesario seguir trabajando: “Con el tema de paisaje cultural le metimos cosas que [la metodología EAC] no estaba diseñada para eso, y para mí, funciona bien. Y con disciplinas que no están acostumbrados a planificar así, como gente que viene del Ordenamiento Territorial y de lo patrimonial, que no están acostumbrados a planificar así, objetivando tanto una cosa, y lo pudimos hacer. Para mí salieron recomendaciones de ahí que no hubieran sido posibles, no hubieran salido, si se

usaban las metodologías propias de ellos solamente”. “Nos costó muchísimo porque entró como *forcep* en la metodología, pero lo aceptaron y era algo como para seguir trabajando”. “Pero no sé si sirvió (...) porque no está incluido en la página del SNAP como objeto focal”.

utilidad de las cadenas de resultados para la planificación territorial 3/12, acuerdo + disrupción.

- 3/12 subrayan la utilidad de las cadenas de resultados, parte de la metodología de EAC, ya que explicitan las hipótesis consideradas para las propuestas de mejora superando “arbitrariedades” y “propuestas *ad hoc*”. También, orientan de manera objetiva y revisable las acciones a desarrollar: “[en el PdM] proponemos una acción para disminuir una presión o mejorar un objeto de conservación, nosotros testeamos alguna hipótesis por detrás (...) [pero] las cadenas de resultados (...) explican (...) cómo se enganchan” las acciones propuestas con los objetivos”, por lo que sirven para revisar los resultados, y también las hipótesis de partida.

- ▲ Sin embargo, 1 de esas 3 respuestas plantea que “es muy difícil desarrollar las cadenas de resultados (...) y todo el mundo se la saltea. En el PdM [PP Laguna de Rocha] la salteamos, porque estarías dos meses haciendo solo la cadena, que es una pena (...). Si estás trabajando con un objeto focal sirve, pero si tengo seis o siete y en un área tan compleja (...) te pasás haciendo eso y cuando terminaste tenés que planificar de nuevo porque pasaron cinco años”.

valoración positiva de la metodología de PCS-EAC aplicada por el SNAP por ser sistematizada y comparable 3/12, acuerdo.

- Se indica que no siempre se planificaron las ÁPs con esta metodología y que se trabajó y se trabaja mucho en la coordinación nacional del SNAP para aplicarla. Se valora positivamente porque tiene rigor y credibilidad. Asimismo, es útil para enfocar recursos económicos y tiempos (en acciones estratégicas), de efectos medibles y de “comparabilidad” para el “intercambio y aprendizaje” institucional (SNAP): “(...) muchos planes de manejo de la vieja guardia lo que hacían era diagnosticar, pero después proponían cosas que se les ocurría (...), charlas de educación ambiental (...), pero ¿charlas de educación ambiental para qué? o ¿de qué temática?”. “Los planes de manejo antes eran una relatoría de las especies de los ambientes que había y casi sin propuestas de manejo o manejos muy reactivos. Esa es una manera de manejar y planificar, si tengo un problema me preocupo, no lo anticipo, si me protestan me ocupo, sino no me ocupo”.

críticas a la centralidad de los “objetos de conservación” 2/12, acuerdo.

- 2/12 plantean críticas en tanto “lo objetual” del planteamiento metodológico, plantean dudas sobre lo ‘objetuable’ de la realidad territorial. “La metodología esa específica de objetos focales de conservación es una metodología muy restrictiva porque apela al objeto de conservación, es objetual, no va a la integralidad, sino que va a esto que tengo poco y quiero conservar, vinculándolo escasamente con la integralidad. Sin embargo, hay algunas experiencias (...) donde se ha intentado avanzar (...). Me parece que está habiendo como una apertura de mirada”.

“Yo no partiría de los objetos de conservación. (...) Es como el paradigma de la objetividad, por más que vos llegues por acuerdos, donde hubieron subjetividades sobre una mesa (...). Para mí es importante mantener la subjetividad en algunas cosas y no todo llevarlo a la

objetividad (...), restringir todas las cosas a objetos (...). Esto de ver las cosas tan lineales (...) ¿y la incertidumbre dónde entra? ¿Las valoraciones de los distintos actores dónde entran?”.

Otros códigos emergentes, más allá de las valoraciones específicas sobre la metodología de PCS-EAC, son:

valoración positiva de la planificación y gestión participativa en ÁPs 5/12, acuerdo + interrupción.

- 5/12 valoran positivamente los procesos participativos en la planificación y elaboración de PdM, y también en la gestión de Áreas Protegidas:

“(…) si bien lleva mucho tiempo (…) la concertación con los actores, el nivel de participación es mucho más alto [que en IOTDS]”. “(…) En los PdM del SNAP, que ellos, dentro de sus limitaciones y de cómo pueden, hacen esos espacios deliberativos de construcción (…) que la intendencia no hace (...). [Los PLOTDS] se hicieron en gabinete”.

“La Prospectiva me parece que es muy interesante, pero si no lo hacés en consulta y participación, no sé si está bueno, ni la PCS, que si no lo hacés con participación, tampoco está bueno”.

- 1/12 (Arq.) plantea en términos comparativos que en el OT “hasta ahora creo que la participación se ha incorporado como con una obligatoriedad de cumplir con determinadas instancias, y debiera ser mucho más rica, y capaz que podría incluir todas estas cosas”, respecto a la construcción participativa de ‘la visión’ de los EAC.

- 3/12 explicitan una valoración positiva de las Comisiones Asesoras Específicas (CAEs) de cada ÁP: “Las CAEs funcionan bien”; “son participativas y le dan seguimiento” a los procesos territoriales; “(…) espacios de gobernanza que más allá de que no son vinculantes, y que estaría bueno que fueran un poco más vinculantes, las CAE [son importantes], sobre todo en el posterior desarrollo (...), ese Plan hay que implementarlo, llevarlo adelante y tiene que revisarse y tiene que seguir funcionando”.

- ▲ En 1 de las entrevistas, se reflexiona sobre ‘la cultura’ socio-territorial de la participación y se cuestiona sobre la “masa crítica” en el caso de estudio: “En Canelones hay más participación de la gente, ¿por qué?... Sin duda también hay un componente social, cultural, en Canelones están más organizados, son más masa crítica, andá a saber, están más enterados de que tienen esas posibilidades de participación...”.

crítica a los indicadores de OT en comparación con el desarrollo de indicadores ambientales 4/12, acuerdo.

- 4/12 (2 Arq.) explicitan positivamente el desarrollo de indicadores ambientales en los PdM, por sobre el uso de indicadores en IOTDS: “[en OT] debieran de revisarse los indicadores”. En el OT, el uso de indicadores “es ritual nomás (...), no se miden (...), y que cada vez que querés hacer una revisión tenés que empezar de cero, no hacés un seguimiento [de los PLOTDS]”. “Es un lugar donde hay que trabajar, no sé ahora, pero en aquel momento ibas a la página de la DINOT y no había indicadores. (...) Para mí es una cosa super importante, aún pendiente” en el OT.

utilidad de otras metodologías y herramientas de planificación territorial 4/12, acuerdo.

- 4/12 hablaron, de manera explícita, sobre otros tipos de planificación con otras herramientas, distintas a las utilizadas en OT y a la de PCS aplicada por el SNAP: “Hay un abanico bastante grande de formas de planificar (...), distintas escuelas, si querés”. “(...) llámale disciplina, pero la planificación no es inherente a las ÁPs, ni a lo ambiental, ni a lo económico, ni a lo político, ni a la salud; son un conjunto de herramientas que de la situación actual te ayudan a llevarte a una situación más deseada en base a un montón de información, criterios, indicadores y supuestos que dicen ‘esto es deseado’; y es deseado porque es más bueno, y ahí hay muchos supuestos. Lo que para mí es deseado puede no ser deseado para el resto”.

- Se nombran explícitamente y por sumatoria, con algunas coincidencias: “Planificación Estratégica”, “Prospectiva”, “Planificación participativa”, “Escenarios”, “Planificación por barreras, por problemas”, “análisis costo-beneficio”, “Escenarios futuros en ÁPs (...) del curso de Carlos Montes”, “el marco de Sistemas Resilientes (...) modelizás la realidad en un sistema complejo con flujo de retroalimentación, ventanas de oportunidad... [sobre curso de “Sistemas socio-ecológicos” 2019-SARAS]”.

- Se plantea que “algunas de las cosas de esa metodología [de EAC] lo tomaron de la Planificación Estratégica, no lo inventaron ellos. ¿Qué es lo que yo quiero tener en mi territorio dentro de treinta años? ¿Cómo me imagino? En función de cómo me lo imagino y qué quiero mantener, genero todo el plan. Pero si no tengo esa visión de futuro ¿cómo hago para ordenar el plan? Hago lo que se me ocurre, ‘lo que le pintó’ a no sé quién, lo que alguien no quiere hacer porque le da mucho trabajo...”.

“Ellos tomaron algunas cosas de distintas herramientas y lo aterrizaron a Áreas Protegidas, pero de repente tenés poca plata, poca capacidad técnica y lo planificás de otra manera (...), por ejemplo, ¿cuáles son mis cinco problemas más grandes?”.

- “Nosotros no conocemos mucho la Prospectiva y es una herramienta interesante (...). Escenarios sí trabajamos, pero Prospectiva tiene otra profundidad, los factores críticos, las tendencias, los futuros deseados, los posibles (...). Y los puntos de bifurcación (...), por ejemplo, con el puerto de aguas profundas...”.

dificultades para enunciar metodologías proyectuales 4/12, acuerdo + disrupción.

- 3 de los/las 7 Arq. autorreflexionan sobre las metodologías proyectuales del proyecto arquitectónico-urbano-territorial. Señalan dificultades intrínsecas en su explicitación: “no hay un único método de proyecto”; “el proceso proyectual es muy difícil de explicar”. “No es que nosotros los arquitectos no tenemos metodologías [proyectuales], pero no las explicitamos”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva (no Arq.) plantea el tema metodológico en el OT como duda: “No sé si es que [en el OT] no tienen metodologías (...) no están tan enunciadas, explicitadas”.

- Se indica que es necesaria la explicitación del modelo territorial deseado en los IOTDS: “¿Qué imaginario de futuro deseable tenés [como planificador] para plantear eso? En realidad cuando planificás, cuando estás haciendo una normativa, estás pensando en un futuro deseable, estás pensando que esa normativa va a favorecer algo que va a ser bueno o que va a mitigar determinadas problemáticas; pero eso no está, no termina quedando totalmente explicitado (...) y te perdés la posibilidad de evaluación (...) porque si desconozco [los objetivos, las metas], ¿cómo mido realmente?”.

- En 1 entrevista (Arq.), se manifiesta sobre el entendimiento de dinámicas naturales como “potencial” y desencadenante de proyecto: “Entonces cuando te lo explican así en términos muy [simples, cuando te explican el funcionamiento del sistema ambiental singular-local], cuando lo entendés, ahí: click, click, click; de golpe le encontrás potencial de proyecto. Y ahí a manufacturar paisajes (...)”.

mayor capacidad de gestión en ÁPs que en OT 2/12, acuerdo.

-2/12 indican mayor capacidad de gestión en las ÁPs: “Ellos tienen mayor poder de gestión”, en tanto se incorpora al instrumento (PdM) recursos económicos y recursos humanos propios, “administradores propios”. “El Plan Local de OT no es un instrumento de gestión, debería, pero no lo es”.

De manera coincidente, en otra entrevista se señala que “ellos están en el territorio”.

valoración positiva del enfoque integral del ambiente por la PCS 2/12, acuerdo.

- 2/12 (1 Arq.) refieren al enfoque integral específicamente sobre la metodología EAC, pero también en términos generales de la mirada de la PCS: “Lo que me gusta de esta metodología [de EAC] es que es bastante integral, entonces te permite ver distintos objetos focales y cómo un manejo de un objeto focal puede ser contraproducente para otro, o al revés. Si tengo cinco objetos focales y la amenaza es la misma, entonces me concentro en la amenaza o priorizo la amenaza”.

Sobre el PdM, se plantea que se evidencia “(...) una mirada de procesos interrelacionados, por ejemplo, los mapas de SSEE, ellos [los de Ciencias Naturales] lo manejan mucho mejor”. Este código cuestiona las valoraciones negativas sobre un enfoque reduccionista de las Ciencias Naturales.

potencial integrador del recorte territorial ambiental para el OT, singular.

- En 1 entrevista se indica que el recorte por aspectos ambientales (y no jurídicos) con enfoque de sistemas ambientales es “integrador”, en tanto que los PdM que son “interdepartamentales (...) [y] articulan el OT de un lado y otro (...) y te da una oportunidad de aprender sobre lo hecho”.

utilidad del concepto “sistema de infraestructuras ecológicas”, singular.

- 1 respuesta singular cuestionó la formulación de la pregunta así: “Métodos no, conceptos (...). Se podría ser más amplio que métodos, quizás sean abordajes (...). Ecología del paisaje, *ecological infrastructures network*, dinámica costera, ecología artificial en lugares muy artificializados”.

Si bien este código emergente es singular en esta pregunta, el concepto de infraestructuras ecológicas es un código abierto recurrente planteado en 3/12 entrevistas (Ver pregunta 9).

Esta pregunta se aplica en 9 entrevistas. Las respuestas se formulan y se analizan como “listado abierto” de problemas ambientales sobre el caso de estudio o en términos generales sobre “costa oceánica balnearia”, “de memoria”, “los principales”, “para enriquecer la lista por sumatoria” (formulación en vivo).

consenso sobre problemas ambientales 9/9, acuerdo.

A continuación, se listan los códigos emergentes de problemas ambientales indicados:

problema de pérdida de ambientes / hábitats por cambios de usos del suelo 7/9, acuerdo + disrupción.

- 6/9 sostienen como causa la sustitución de los ambientes de alta naturalidad por cambio de usos del suelo. 5/9 indican causas por “urbanismo tradicional”, mientras que 3/9 (2 del grupo de 5) aluden a usos rurales-agroproductivo intensivos.

- Se refiere a los siguientes ambientes y conceptos asociados:

- “área de bosque psamófilo importantes (como relictos a conservar)”; “pérdida de bosque psamófilo”. Se manifiesta que es importante analizar el tamaño del parche y las dinámicas ecológicas y socio-ecológicas, en tanto usos y modificación de las dinámicas naturales;

- “cambios de cobertura, todo el tema de la pérdida de vegetación nativa”, “pérdida de servicios ecosistémicos, se pierde dunas, matorrales (...), lo nativo siempre filtra”;

- “invasión de exógenas”;

- “acá no hay tanto ambiente psamófilo, hay más pradera [natural], que todavía no sabemos bien el estado de esas praderas [del sector con APT en Laguna Garzón, Maldonado], pero capaz que de un lado más visual, paisajístico, podría tener afectación a lo que se pretendía del área”.

- “pérdida de playa”, “erosión de playas”, “mala gestión costera... no se está considerando los procesos de cambios costeros, de hecho”.

- ▲ 1/9 indica la alta naturalidad como “oportunidad”, en su vulnerabilidad sobre las presiones latentes, oportunidad para el cambio de paradigma urbano..

problema de contaminación del agua 7/9, acuerdo.

- Se enuncia con recurrencia aspectos sobre la “calidad del agua”, “para usos tanto recreativos, como de consumo”. Se indica “eutrofización de la laguna [José Ignacio]”, con mayor preocupación que la propia alteración del sistema natural, porque sirve de “fuente de agua potable”.

- Se señalan como causas antrópicas los “escurrimientos contaminados (...) y está vinculado con la urbanización porque depende de cómo urbanizamos, no tenemos en cuenta todo el tema de las descargas de aguas negras y grises” y “las actividades en la Cuenca”, en tanto manejo productivo.

afectaciones del sistema hidrológico natural 6/9, acuerdo.

- Se señala, de manera coincidente, la modificación de la topografía por rellenos: “rellenos, predio a predio”, “rellenos de terrenos sobre cañadas”. “Se rellena una zona que origina retención de agua que antes se filtraba (...) y se ha llegado a cambiar la estructura de escurrimiento de la cuenca. Han cambiado los perfiles [topográficos] y el agua que iba para un lado empieza a ir para otro, y eso genera problemas”.
- Se indican alteraciones en el nivel de la napa de agua freática: “la permeabilidad de la arena, de que está mojada” y afectación en los “escurrimientos pluviales y la erosión dunar, y que es algo super delicado (...), y están ahí sobre la barra de la laguna”.
- 1 Arq. reflexiona que: “No debemos mirar dónde corre, sino qué recorre y cómo corre, qué recoge y cómo. En los procesos de urbanización alteramos todo eso”.
- También se plantea de manera coincidente en 2 entrevistas, “el tema de la apertura o no de la Laguna, de que no hay protocolo de apertura [o no se cumple]”; “de qué condiciones para abrir o no, de cómo se llega a la decisión”, de “las máquinas de la intendencia abriéndola porque vecinos le pidieron que abra”.

vulnerabilidad territorial de la costa por cambio climático 3/9, acuerdo.

- 3/9 señalan implicancias del “cambio climático”: “el nivel del mar va a subir, tenemos otros regímenes de tormentas y sobre esa lógica hay que empezar a planificar”.
- “(...) el aumento del nivel del mar que implica un corrimiento de todo, de toda la faja costera (...) el tema de mirar a futuro, que a veces cuesta mucho, hay áreas que son super frágiles, ni siquiera se tienen en cuenta cuáles son las zonas de retroceso de costa o de erosión costera que ya se están dando. Para mí habría que tener en cuenta esas dinámicas”.
- Se indica también como problema la “pérdida de vegetación nativa, asociada a un mejor funcionamiento del sistema para la protección frente al cambio climático”.

impactos negativos sobre especies por usos recreativos 2/9, acuerdo.

- 2/9 reflexionan sobre los tipos de usos públicos y turísticos habilitados: “qué tipo de uso público está habilitado para la zona y qué tipo no. Por ejemplo, antes era una zona que se acampaba mucho, y ahora no se permite. Hay una normativa nacional que no se permite, y como tiene guardaparques que controlan todo eso, bueno, por ahora no hay camping”. “El tema del *kitesurf*, y las aves y la pesca”, “pasa lo mismo con las cometas en el Parque Baroffio”.

El siguiente grupo de códigos emergentes no refiere a problemas ambientales, sino a presiones, presentes o latentes, consolidadas o tendenciales:

críticas al “urbanismo tradicional” 6/9, acuerdo.

- Se adjetiva un “proceso de urbanización por sustitución” del ambiente existente, “urbanismo de la tala”, “modelos urbanos tradicionales [que] arrasan con todo, sin dar cuenta del funcionamiento de los sistemas ambientales”.
- Se critica que “no hay proyecto urbanístico sobre el loteamiento balneario” y se explicita “incompatibilidad de protección” de ciertos ambientes y consolidación de los balnearios (Ver pregunta 9).
- Se plantea como problema la sustitución del ambiente natural y la introducción de especies exógenas cuando se consolida el ‘jardín’ particular de cada vivienda. Se ironiza sobre los imaginarios de jardín en algunos sectores urbanos de Maldonado que se

consolidaron de manera reciente. Se critica que los valores paisajísticos y ambientales de alta naturalidad generalmente se eliminan: “¿lo autóctono pincha? ah, no, si pincha no, lo arranco’ (...). Si no le gusta la vegetación de acá, vaya a otro lado”.

- En una entrevista se reflexiona también sobre ocupaciones urbanas no planificadas; proceso de ocupación irregular que implica ausencia de Urbanismo, ausencia de proyecto urbano, por definición. Se indica sobre un mapa los bañados del Arroyo Maldonado: “Y acá tenés la planicie de inundación ocupada”, “acá un asentamiento irregular (...), precario e irregularizable por ser área inundable (...) y que está sobre la cuenca de fuente de agua potable de todo esto”.

tendencia a la privatización de la costa 5/9, acuerdo.

- Sobre el modelo urbano de baja densidad, en abstracto y principalmente en su desarrollo por modalidades de “barrio privado” y “propiedad horizontal” (PH), se plantea una “injusticia [socio] territorial” de residencia y uso costero-playa; una “segregación socio territorial” latente por el costo del suelo y una “privatización” y “elitización” tendencial de la costa.

- Con preocupación, se señala la falta de previsión del sistema de acceso público a la costa, “como bien de paisaje, ocio y recreación”; y la ya consolidada “privatización del espacio público” playa en algunos proyectos, en emprendimientos con dos kilómetros de frente a la playa, privada, de hecho.

- De manera complementaria, se plantea la pregunta: “¿Para quién pensamos los SSEE?”, respecto a los SSEE de la biodiversidad específica, del paisaje y recreación de esas lagunas y esas playas.

falta diseño de infraestructuras urbanas 5/9, acuerdo.

- 5/9 critican la falta de diseño en infraestructuras urbanas. Nótese que no se refieren a alternativas sostenibles, sino a diseños tradicionales y funcionales de infraestructuras básicas urbanas.

- Se señalan aspectos de movilidad, reflexionando sobre la realidad de Maldonado como hecho consumado problemático y que sirve como alertas para el desarrollo de la costa de Rocha. Se indican sistemas de “conectividad vial” afectados por urbanizaciones privadas tipo enclave o PH, con vías conectoras costeras principales “taponeadas por clubes de campo”. Se explicita que es necesario revisar el sistema vial (la vialidad) ‘de papel’ en la costa de Rocha.

- Se indican aspectos de “saneamiento, en relación al agua de la laguna”, “falta de saneamiento adecuado (...) en La Paloma, por lo menos, que es la urbe más grande costera, estamos teniendo problemas de contaminación en la playa directa”; y “el tema de la iluminación en estas áreas cercanas [a la Laguna Garzón] y de las infraestructuras que llegan, los cableados” como afectaciones paisajísticas.

Éstos y otros conceptos se desarrollan con mayor profundidad en la pregunta 9.

crítica a las indefiniciones de OT 4/9, acuerdo.

- Se critican indefiniciones del OT sobre el caso de estudio, así como también algunas acciones de OT que se valoran como inapropiadas. Las reflexiones agrupadas en este código emergente cuestionan las acciones o falta de acciones de ordenamiento, sin cuestionar estrictamente el “modelo territorial deseado”.

- Sobre el PLOT Lagunas Costeras-Rocha se indica falta de exploraciones sobre el resultado urbano-territorial-ambiental del reagrupamiento predial de cinco hectáreas.

También sobre este PLOT, pero específicamente sobre la categoría de suelo urbano, se señala con preocupación que: "... le pusieron consolidado, ¡urbano consolidado!, aunque no tenía las infraestructuras. Un urbano no consolidado plantearía el desarrollo de un Plan Especial". Se explicita un mal manejo de las herramientas de la LOTDS para desarrollar la visión territorial que se quería. De manera complementaria, en otra entrevista se marca la imposibilidad de "dar marcha atrás" sobre este territorio.

- Sobre el PLOT entre Lagunas de José Ignacio y Garzón se critica el establecimiento de una "ámplia área con APT sin proyecto territorial" sobre la pradera costera hacia la laguna.

- Sobre una escala general de la costa de Rocha, se indica que explícitamente "eligen concentrar en algunos [balnearios], y te voy a liberar en los otros todo lo que pueda, no me pidas más, y además te doy las áreas protegidas (...), pero es una función propia del OT y del Urbanismo que vos regules estas cosas", "¿cómo se desarrollan los balnearios qué elegiste desarrollar? y ¿cómo se proyecta el territorio que no se quiere desarrollar?"

riesgos de afectaciones del paisaje 2/9, acuerdo.

- 2/9 coinciden en una valoración positiva del paisaje natural y cultural. Manifiestan preocupaciones complementarias por afectaciones negativas de "transformación y pérdida de calidad en el paisaje" (ecología) y del "paisaje cultural".

compatibilidad de desarrollo urbano y conservación 12/12, debate + disrupción.

- Mientras que 6/12 (2 Arq.) inicialmente responden que NO es viable compatibilizar desarrollo urbano y conservación, 6/12 responden que SÍ.

- Del grupo que responde inicialmente que NO, argumentan de manera central que: en algunos de los ambientes no es posible urbanizar y conservar; el legado de planificación territorial “no se puede revertir”; y no hay voluntad política. Estas ideas se desarrollan como códigos emergentes propios, sumando reflexiones del grupo que indica inicialmente que SÍ.

- Del grupo que responde inicialmente que SÍ, 5/6 también indican reparos sobre “algunos lugares” donde no sería deseable el desarrollo urbano y señalan barreras e inercias “difíciles de superar”.

Solo 1 plantea en términos incuestionables que: “Se puede conciliar conservación con desarrollo del que sea, se puede conciliar las dos cosas; no solo de balneario, conservar incluso en desarrollo urbano (...). No tengo ninguna duda de que puede conciliarse”.

Todas/os de este grupo coinciden en la necesidad de innovación urbanística: “Difícilmente compatible, pero con diseño, sí”; “hay que pensar afuera de la caja”.

- 10/12 coinciden en que “en la trayectoria histórica y tal cual venimos reproduciendo el modelo [urbano]” no es sostenible, e indican la necesidad de cambios en la planificación territorial vigente para la efectiva conservación ambiental.

“Yo en algunos lados sacaría todo [el uso urbano]. Pero asumo que no lo van a hacer, por eso te estoy diciendo esto. (...) En muchos de estos lugares habría dicho que no, que no haya ocupación; y si hay, con reglas de juego, pero con estas [del OT vigente], no”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva plantea como contrapunto al foco urbano de la pregunta que existen más experiencias de compatibilización entre producción agropecuaria y forestal, y conservación ambiental. Nombra diversos proyectos de experiencias locales y del ámbito nacional: Laguna de Rocha, Esteros de Farrapos, Plan Nacional de Agroecología, “etcétera, etcétera”.

necesidad de innovación urbanística 10/12, acuerdo.

- 10/12 desarrollan ideas propositivas de innovación urbanística. Incluso algunas/os entrevistados, que inicialmente respondieron que NO era posible su compatibilización, suman ideas propositivas de Urbanismo como “mejoras” y para “minimizar y mitigar impactos, eso sí se puede”.

Se listan a continuación los contenidos señalados, de mayor a menor frecuencia:

a) infraestructuras urbanas 6/10

- 4/10 (3 Arq.) plantean la necesidad de “repensar [el proyecto urbano] con infraestructuras urbanas de innovación en sostenibilidad ambiental”. Remiten a “infraestructuras urbanas ecológicas”, “infraestructuras verdes”, asociadas explícitamente a gestión del agua: “Si hago un drenaje verde sustentable, en vez de enterrar los caños por debajo, por ejemplo”.

- 2/10 reflexionan sobre opciones de saneamiento.

- 2/10 (no Arq.) plantean una preocupación paisajística sobre el tendido eléctrico, específicamente dentro de las Áreas Protegidas.

b) “normativa de jardín” 6/10

- 6/10 indican necesario establecer “(...) normas urbanísticas especiales, sensibles al paisaje”, para mantener la alta naturalidad del área con sus singularidades ambientales. El jardín concentra la mayoría de las reflexiones: “(...) si el imaginario de balneario es tapar la duna con pasto brasilero, no”. “Yo veo bosques psamófilos, dunas, y la gente no sé qué es lo que ve, no me lo puedo imaginar. (...) ¿Y cuál es la vegetación autóctona? ¿Cómo que cuál es? (...) ¿Qué ves? (...) Se imaginan el futuro de la casa como ellos quieren... El que se compró una duna en Punta del Diablo, yo veo duna... duna y un mar divino; y ellos ven pasto con la casa como ellos quieren. La costa uruguaya se ve como una raya así, que de acá para acá playa, y de acá para acá no me importa lo que hay, una cosa verde donde puedo hacer casas, no importa lo que hay. Ahora recién se le está poniendo valor a eso, acá hay barrancas, hay psamófilo...”.

Se remite a experiencias sobre “(...) regular [la] vegetación. Algo en Garzón por ejemplo del otro lado, en Maldonado, quedó regulada. En realidad quedó enganchado por un tema de agua para riego, pero quedó; que solo se podía transformar un tanto por ciento del predio, que era muy poco. El no introducir determinado tipo de especies, el dejar donde hay arenal.” “Acá de este lado [en los balnearios al este de Laguna de Rocha-Plan Local Parcial entre Cabos] quedó bastante regulado, estoy pensando si era para todos... el tema de los cercos, iluminación... que se fue trabajando con el SNAP”.

- 4/12 reflexionan sobre la regulación de un “Factor de suelo rústico”, “FOS rústico” (Factor de Ocupación del Suelo), con algunos reparos sobre su definición (nombre y forma de cálculo): “¿FOS rústico? ¿Qué es rústico?”. En el PLOT La Angostura-Chuy “lo están definiendo mal, para mí al revés, pero sí lo están usando”. “En Villa Serrana creo que lo están aplicando (...) lo de no poder cambiar el manto vegetal”.

- 3/10 (2 Arq) reflexionan sobre posibles normativas sobre los límites de predios, “cercos vivos” que sirvan como “corredores ecológicos entre predios, o entre usos forestales (...) en otros lados del mundo hay”. “Las cercas permeables de Vilamajó en Villa Serrana (...) [son por normativa] altas para dar continuidad a la pradera”.

- 2/10 indican que es necesario desarrollar educación ambiental para los usuarios en cuanto a los ambientes locales y sus valores, con especial atención en la flora local. “Incluso con diseño de jardines con autóctonas (...) o dejar un porcentaje del terreno para un jardín doméstico (...), las hortensias, las parras (...), la huerta, el compost...”.

- 2/10 indican que es necesario regular la iluminación privada.

- 1/10 indica que es necesario regular las piscinas.

c) parámetros urbanísticos y edificatorios 5/12.

- 4/12 (2 Arq.) indican la necesidad de establecer la ubicación específica de ocupación de construcciones, para minimizar afectaciones negativas sobre valores ambientales y paisajísticos. Estas definiciones se asocian a la necesidad de estudios de paisaje de detalle, ecológicos y visuales, así como el establecimiento de criterios, orientaciones, e incluso normas específicas: “(...) tener las casas bien ubicadas”; “(...) podés ponerle la ubicación de la casa”. Se asume que “(...) con esa densidad tan baja, es verdad, poco importa, si estás en un área con mucha relevancia, te podés acomodar porque tenés un predio muy grande. (...) Todo bien, si tengo las cinco hectáreas y puedo hacer dos casas, decime que por lo menos no las voy a poder hacer en el medio del bosque psamófilo o en el área más problemática costera, o en un humedal, que tales áreas las tengo que respetar...”.

- 1/12 indica que es necesario revisar la altura máxima permitida de las construcciones, según ambiente específico: “Siete metros no es mucho, pero para la vegetación achaparrada es un montón”.
- 1/12 señala, además del FOS rústico, también la necesidad de regulación del Factor de Impermeabilización del Suelo (FIS).
- Sobre lotes o áreas *non edificandi*, si bien se repregunta en varias entrevistas, no se profundizan ideas concluyentes. Existe como normativa en algunos lotes, “como medida cautelar”, no han surgido juicios contra el Estado “porque no se ha dado”, y existe igualmente falta de control territorial “porque yo voy cada tanto, y algunas casas nuevas hay [sobre la barra de Laguna de Rocha]”.
- 1/12 valora positivamente las medidas cautelares sobre cañadas en Balneario Buenos Aires-Maldonado, “hasta que se aprobara el Plan que iba a efectivizar un ordenamiento de pluviales”.

d) regulaciones arquitectónicas 5/10.

- 5/10 (3 Arq.) reflexionan sobre “tipos” de arquitecturas compatibles con la conservación ambiental y paisajística, en el sentido de lugares y formas de ocupación según ambiente, y también sobre materialidades y colores: “Bueno, señor, si quiere construir acá, tiene que hacer pilotis, estoy inventando... y hacer una pasarela y esto no lo puede tocar, ese tipo de cosas.”; “Tenés que hacer todo elevado (...) [para] no modificar la cobertura”.
- 2/10 señalan que en el marco del Plan de Manejo de Laguna de Rocha se llegó a desarrollar una “propuesta de tipos de edificaciones, [y] de materialidades”, aunque no fue finalmente incorporada.
- 1 (no Arq.) indica la posibilidad de configurar identidades locales diferentes a partir de distintos ‘estilos’ arquitectónicos como caracterizadores: “(...) vos tenés un pueblito acá, que son casas de barro, rústicas, que se conecta con esta que son mediterráneas con estilo no sé qué, con esta otra que son torres, con esta que son cuadraditos modernos de los arquitectos de ahora...”.
- 1 (no Arq.) relata las dificultades sobre la regulación de materialidades y colores de construcciones sobre su experiencia en Cabo Polonio, y parafrasea con ironía un intercambio de trabajo con arquitectas/os: “Faltaban definiciones para las nuevas edificaciones que se van a hacer, y te dicen (...) ‘No, porque tiene que ver con las paletas de colores y no sé qué de los materiales’. Okey (...), pero decime qué sí y qué no. ‘Bueno, pero lo que pasa es que justamente lo lindo es que hay un poco de todo’. Pero ¿y cómo gestiono eso? Decime porcentajes: se puede construir 30% de madera... Va a venir un tipo que me dice que quiere construir con madera y yo ¿qué le digo? ¿Está bien, está mal? No me digas la paleta de colores, decime el color este, este y este, por favor...”.

e) sistema vial 5/10.

- 5/10 concuerdan como aspecto central en que es necesario un nuevo proyecto del sistema vial, pero planteando problemas y posibles soluciones desde distintos enfoques. Se decidió entonces establecer un código propio y de debate sobre el sistema vial, separado del conjunto de ideas que agrupa este código emergente de acuerdos en tanto ideas complementarias.

f) espacio público y equipamientos colectivos 2/10.

- 2/10 (Arq.) indican la necesidad de proyectar con sensibilidad ambiental los “nuevos espacios públicos” y equipamientos. Ambos plantean como oportunidad asociar el proyecto de espacios públicos a los sistemas ambientales: playa, humedales, y principalmente se reconoce el potencial de asociar nuevo espacio público a cañadas: “Un espacio público de calidad tipo ramblas (...) sobre las cañadas, ecoparques públicos (...), los accesos a la playa”.
- 1 señala la necesidad de “definir el carácter del espacio público (...) y de los “equipamientos de espacio público”; “proponer imaginarios (...), pautas de diseño (...), pautas gráficas, renders del carácter deseado, orientativos...”.
- 1 reflexiona sobre los equipamientos públicos proyectados para el Parque Nacional Cabo Polonio: “el Portal del Polonio (...) [como] control de ingreso (...) y porque te permitía jugar con esa cosa programática difusa, tener baños que no tenías, estándares... (...) Incluso [se pensó en] un ecocentro de gestión público-privada (...), tener un área, dentro del AP misma, que vos estuvieras mirando el océano, y que tuvieras además auditorios y servicios con estándares ambientales, incluso [ejemplificantes], energías, energía solar, tratamiento de aguas. Pero bueno, eso no tuvo validación (...)”.
- 1 reflexiona sobre el potencial del “mirador” como “amplificador del paisaje”: “(...) Tenés que estudiarlo mucho (...), entender la dinámica natural (...), no repetir una fórmula que dice las Naciones Unidas (...), tenés que entender, no me importa el detalle, eso que lo entiendan los biólogos, pero tenés que entender [la dinámica natural y el paisaje] (...). Y en un momento decís: voy a hacer un agujero entre estos dos árboles, pero porque estás ahí, y ese punto es de película”.
- 1 observa que la creación de nuevo espacio público valoriza los terrenos y reflexiona sobre su capitalización: “(...) proyectos que valoricen terrenos públicos para el desarrollo de hábitat social (...), cooperativas y viviendas de interés social”, o para ordenar “el comercio... ejes comerciales (...) y equipamiento social”.

g) “conectividad ambiental” 2/10.

- 2/10 (no Arq.) explicitan la necesidad de mantener “parches [ambientales] conectados”, sin profundizar en escalas, especificidad por ambiente, ni modelos de gestión.

h) cartera de tierras públicas en la estructura parcelaria 1/10.

- 1 sola respuesta indica preocupaciones por la estructura parcelaria, en el sentido de falta de previsión de cartera de tierras públicas, para espacio público, equipamientos colectivos, y “vivienda social”.
- En el territorio de estudio, si bien repetidas veces se critica el parcelario heredado como especulación inmobiliaria y la falta de definición en el reparcelamiento por fusión de padrones del OT vigente, las reflexiones se centran en los impactos negativos sobre el ambiente.

i) instrumentos de gestión 1/12.

- 1 sola respuesta explicita que es necesario “innovar desde la gestión (...), desde la gestión ambiental (...), gestión de playas”, planteando un enfoque complementario al normativo planificador: “(...) puedo dar una orientación de buenas prácticas (...), además que desde la planificación, ¿cómo innovar desde la gestión?”.

j) “branding territorial” 1/10.

- 1 indica la oportunidad de posicionamiento territorial en sus diferenciales ambientales, y reflexiona sobre la llegada social y la implicancia de cómo “nombramos las cosas”: “Fijate

que [el Cabo Polonio] es Parque Nacional... Se están cumpliendo creo que diez años, y creo que en Uruguay nadie lo reconoce, salvo Facultad de Ciencias o si uno trabaja en eso. Después nadie te dice eso, lo ven como un balneario, no se ha logrado que sea percibido como un Parque Nacional (...) Y ¡es el único Parque Nacional que tenemos! Eso es interesante, en otros países parques nacionales es una marca...”.

- Sobre otro trabajo de urbanismo en un área de alto valor para la conservación, se indica que más allá de las zonas ambientales “que pueden ser un montón (...) científicas”, fue utilitario reagruparlas en “distritos ambientales o culturales”, aprehensibles para la sociedad y “la comunicación política”. “Cuando vos negociás, ponés a un actor local, a un poblador, y no le podés dar cien unidades ambientales”.

necesidad de repensar el sistema vial debate, 5/12.

- 5 del grupo de 10 que desarrollan necesarias innovaciones urbanísticas, señalan con centralidad que es necesario repensar el proyecto del sistema vial, sobre el actual proyecto que se ironiza como una “raviolera” “a regla”.

- 2 (no Arq.) del grupo de 5 indican que es necesario “minimizar calles” y “hacer una entrada única” por zonas: “Si disminuimos la cantidad de calles, ya ganamos los dos un poco más, y vos también [la intendencia] porque tenés que mantener menos calles, además de hacerlas...”.

En una entrevista se alude a un estudio de la afectación de la ocupación urbana sobre bosque psamófilo en los balnearios El Caracol, Costa Bonita y El Bonete. Este ejercicio académico concluyó en que el trazado vial era lo que más afectaba en la sustitución y fragmentación del ambiente; y se indicó la necesidad de reducir la trama vial en zonas específicas.

- 2 (Arq.) del grupo de 5 indican problemas de “accesibilidad pública a la costa”.

1 profundiza sobre el modelo de “rambla”, reflexionando en su sentido social: “(...) Te dicen ‘la rambla malsana arruina las dunas’. ¡Sí! Pero hace que todo el mundo llegue. En todo caso, para mí hubiese sido mejor [pensar] dónde va la rambla, que no nos arruine las dunas. (...) Por el objetivo de bajar la densidad, lo que está haciendo son enclaves privados. (...) Por un lado, los ambientalistas dicen ‘ah, que bueno, no hay rambla, la ruta va por acá’. Pero visto desde la perspectiva de un planificador, (...) esto para mí es peor. (...) Los pobres van a poder ir por la Ruta 9 y los ricos van a poder tener lotes frente al mar. Los pobres nunca van a poder llegar al mar. Porque yo qué sé, el proyecto de Constantini tiene dos kilómetros de playa, con una entrada en cada punta... esa playa es privada, por más que vos me digas que es pública, es privada. (...) A mí me parece que el modelo que estamos usando ahora, por la vía de las preocupaciones ambientales, está generando una segregación social brutal. Rocha va a ser...”.

- 1 (Arq.) critica la indefinición del trazado vial en el PLOT Lagunas Costeras-Rocha en las áreas de reconversión a baja densidad por medio de fusión de padrones: “no se sabe qué va a pasar, ni por dónde... O por lo menos decir esta [calle] no va a poder pasar por acá. [En] ese nivel de detalle el gobierno departamental no se quiere meter”.

- 1 (Arq.) indica que es necesario resignificar el trazado de calles, buscando “vistas privilegiadas” y “amplificar” el paisaje. Se señala que es necesario proyectar con “sentido común (...), si un día crecen, por favor (...), nunca tape esas visuales... Esa es la joyita del abuelo, es la magia del sitio. Acá tienen que haber Avenidas anchas (...) (tiene que haber) un estudio paisajístico” que fije criterios de la trama en relación al paisaje.

- En la misma respuesta, se destaca sobre “áreas naturales” la necesidad de proyectar senderos y recorridos públicos. Se indica que es útil revisar, desde la contemporaneidad, ejemplos de intervenciones paisajísticas “(...) no pintoresquistas; del urbanismo de fin del siglo XIX que se generó a partir de las áreas naturales (...) de *landscapes*”. Se reflexiona que si bien en la actualidad existen herramientas de modelación de terreno y drones que ayudan a entender el territorio, “tenés que imaginarte y pensar el recorrido. Esos lugares que vos abris, las rutas; generar efecto...”. También se plantea que es necesario pensar en movilidades y usuarios diferentes: “Para un tipo con dificultad, con poca dificultad...”.

desafíos para la conservación según categorías de usos del suelo vigentes 9/12, acuerdo.

Se indican los siguientes desafíos para la conservación según categorías de usos del suelo:

- 7/12 manifiestan como principal preocupación las áreas categorizadas como **suelo urbano** para la conservación ambiental, tanto en Maldonado como en Rocha. Incluso se recogen expresiones de resignación: “No se puede volver para atrás”; son “batallas perdidas”; “En algunas zonas va a ser imposible que lo compatibilicemos, si vos mirás el suelo urbano...”.

- 6 de este grupo de 7 señalan con especial preocupación el área categorizada como **suelo urbano consolidado** del PLOT Lagunas Costeras-Rocha: Balnearios El Caracol, Costa Bonita y El Bonete en “Área Laguna Garzón”. Señalan que no corresponde esa categorización porque es un territorio no consolidado en la realidad: “(...) la intendencia usa mal la ley [LOTDS]”, “acá no existen infraestructuras urbanas”.

“Si nos remitimos solo al Plan Lagunas [Costeras-Rocha] para la parte del urbano no consolidado, eso a nosotros [al AP Laguna Garzón] nos generaría que el 40% del matorral, si se consolida, desaparecería. O sea, claro que nos genera un problema porque en realidad [el PLOT] nunca previó los valores de conservación del área. Nunca los previó, para ellos es una pradera. En este urbano ‘no’ consolidado, esta zona tiene monte, lagunetas; es espectacular”, en el sentido de diversidad de valores ambientales y paisajísticos.

- 3/12 (3 Arq.) indican desafíos de conservación en áreas categorizadas como **suelo rural con APT** a usos urbanos o suburbanos residenciales, por indefiniciones que orienten su potencial de transformación. Indican incluso que deberían minimizarse y limitarse las zonas con APT para frenar nuevos fraccionamientos turísticos: “ya tenemos suficientes problemas”.

- Sin embargo, 1 del grupo de 3 valora positivamente la propuesta de “suelo rural con APT para nuevos fraccionamientos en ejes de acceso [perpendiculares] a la costa”. También señala como propuesta de mejora la “regulación de APT en función de porcentaje de colmatamiento”, como una figura temporal, similar a un régimen específico y ajustable en el tiempo según procesos territoriales concretos. Esta es una herramienta utilizada en la planificación del corredor Punta del Este-Maldonado para usos logísticos, en suelo rural potencialmente transformable a suelo suburbano logístico.

- 1 de este grupo de 3 señala como desafío la falta de criterio establecido para la delimitación de los PAIs. Plantea que debería establecerse “un criterio de cómo hacer el perímetro del polígono (...), un criterio científico digamos, de manejo de cuencas...”.

- 1/12 (Arq.) reflexiona sobre desafíos de conservación en suelos **categoría rural natural y rural protegido**.

Se valora como positivo la diferencia de subcategorías de usos del suelo de rural natural y rural protegido. Se trae como ejemplos otras experiencias de planificación fuera del territorio de estudio: “zonas de conservación ambiental y zonas de recuperación ambiental, mapeadas (...)” en el Costaplan de Canelones. “Otras intendencias tienen también, aparte del [suelo rural] natural, suelo rural protegido, donde ponen regulaciones distintas, por distintas razones, incluso patrimonio cultural también (...), para que se lo estudiara en detalle, sí...”.

Se indica, además, que es necesario definir los objetos de conservación, tanto para subcategorías rural natural como para rural protegido u otras categorías de suelo que impliquen en su definición la conservación: “¿qué es lo que pretendo conservar?”.

Se señala que lo que “cuesta mucho es que identifiquen cuál es el objeto de protección de ese suelo rural natural”, y que esto es necesario para su efectiva delimitación. “(...) la primera generación entró solo monte nativo, porque era fácil [delimitarlo], y en el imaginario estaba que era importante; pero además porque no depende de la intendencia sino de DGF [Dirección General de Forestación], entonces, si se talaba, la intendencia no tenía nada que ver”.

Se señala que las Directrices Nacionales de OTyDS establecen que en los Planes Locales se deberá delimitar y establecer los usos permitidos en suelo rural natural (y productivo) “adoptando las medidas necesarias para su protección y estableciendo otros usos que pudieran ser admisibles” (art. 33, lit. A); y que en su opinión son los Planes Locales el instrumento y escala de planificación idónea donde deberían establecerse la (sub)categorización de suelo en atención a la conservación de ambientes específicos.

- 2/12 discuten sobre la utilidad de **otras subcategorías de usos de suelo**. Por un lado, 1 indica que son útiles las subcategorías asociadas a usos de conservación, como el “suelo suburbano protegido”, “urbano de fragilidad ecosistémica” y “suburbano de vulnerabilidad ambiental” (sobre el caso de estudio y otras intendencias); incluso cuando no se llega a profundizar en mayor detalle y debería definir criterios de usos con mayor precisión. “(...) pero se entiende que después... son zonas que tendrán una normativa específica. Después tendrán una ordenanza u otra cosa, pero queda escrito... Lo ideal sería que quedara claro qué son en el Plan Local, cuáles son los criterios para eso... dejar criterios por lo menos de qué tiene valor acá”.

Por el contrario, 1 indica que la multiplicidad de subcategorías y unidades de gestión que presentan algunos PLOTDS, específicamente el de José Ignacio-Maldonado, dificulta la lectura de las regulaciones de OT en cada punto del territorio: “Es tan complejo que es inentendible (...) llegar a [saber] qué se puede hacer”.

dificultades del legado de planificación territorial 8/12, debate.

- 8/12 explicitan que no es posible innovar en territorios donde “las decisiones ya están tomadas (...), ya no.” “Estamos atados a un proceso que desandararlo” es difícil. “Esa es una zona que tiene un catastro muy viejo, la faja costera tiene un catastro muy viejo, que muchas veces atenta sobre la posibilidad de un manejo racional de un Área Protegida”.

Se refieren de manera general al fraccionamiento original de los balnearios, dentro y fuera de las ÁPs, y también de manera crítica a las categorías de usos de suelo vigente.

- 5/12 reflexionan sobre la reversibilidad del fraccionamiento legado. Plantean que aunque en el territorio de estudio existe una baja consolidación urbana, implicaría “una decisión

política muy fuerte” y excesivos costos al Estado de expropiación y/o juicios, “un costo que el Estado no puede asumir”.

“(…) y es totalmente incompatible, es clarísimo; y no es sorprendente, porque todo ese parcelario es consecuencia de la Ley de Centros Poblados que tuvo una lógica de promover un fraccionamiento y que no tuvo ninguna otra consideración más que cuestiones vinculadas a la agrimensura y demás. Creo que es un ejemplo muy bueno para el Uruguay de cómo errores que una sociedad puede cometer en un momento, después [ahora] son prácticamente irreversibles”.

En 1 de las entrevistas donde se repregunta sobre la posibilidad de “volver atrás”, se indica que “el único caso que conozco es en el Plan de Rivera, que pusieron potencialmente transformable al revés [suelo suburbano con APT a rural] (...). Como poder, se puede, pero no es lo usual”.

- 4/12 (2 Arq.) critican explícitamente un mal uso de la categorización de suelos por parte del PLOT Lagunas Costeras-Rocha, habiendo categorizado según el modelo territorial deseado y no sobre la realidad “como indica la Ley [de OT y DS]”. “Si le hubieran puesto rural [con APT], habría medio camino andado (...), implicaría el desarrollo de PAIs”; “tendrían que haber hecho un Plan Especial”.

- 3 de este grupo de 4 también critican sobre el área categorizada como suelo urbano consolidado haber perdido “la oportunidad” de recuperación de plusvalía por parte del Estado y las intendencias, y de repartir cargas y beneficios.

- 2/12 (1 Arq.) indican “falta de aprendizaje” social e institucional. Señalan problemas ambientales de zonas costeras por ocupación urbana “tradicional” y califican la gestión costera como “inexistente”: “Pasó en Piriápolis (...), Punta del Este (...), después en José Ignacio”; los problemas de contaminación “en las playas de La Paloma”.

modelos urbano-territoriales: centralidades o baja densidad 8/12, debate + disrupción.

- Se plantean dos posturas diferentes sobre modelos urbano-territoriales deseables para la compatibilización urbana y conservación ambiental. Por un lado, un sistema de centralidades urbanas separadas por áreas no urbanizadas/urbanizables. Por otro lado, un modelo urbano continuo de baja densidad. Ambos modelos están presentes en los PLOTDS vigentes en Rocha, y desde las *Ordenanza Costera de Rocha* (2003), por tramos. El PLOT Lagunas Costeras-Rocha propone el modelo de baja densidad en la extensión de la costa atlántica de aproximadamente 25 kilómetros; y hacia el este, los PLOTs entre Cabos y Angostura-Chuy proponen centralidades a consolidar.

- Por un lado, 4/12 (3 Arq.) explicitan que es posible la conservación y el desarrollo urbano con un modelo urbano-territorial de centralidades. Se argumenta a favor un mayor control sobre los impactos y una economía de infraestructuras y servicios urbanos: “Acá construyo urbanidad, y acá dejo áreas exclusivas para la conservación”.

- 1 de este grupo de 4 (no Arq.) indica de manera complementaria que el sistema de centralidades posibilita un deseable desarrollo de identidades urbano-arquitectónicas locales: “¿Qué es un balneario? ¿Es una franja de cinco cuadras continua y homogénea? o... A mí me gusta la idea de los pueblitos (...), modelos compactos (...). Pero no una ruta continua que homogeneiza todo y que se puede hacer de todo en cualquier lugar. Desde el punto de vista urbanístico, cultural y de biodiversidad, modelos manejables. Cada uno de esos modelitos debería tener sus reglas. Capaz que a mí me gusta con mucha luz, y

tenemos otro pueblito con poca luz porque quieren ver las estrellas. Y cuestiones de límites, termina acá. (...) No una casa allá y otra allá, y la intendencia corriendo para llevarle la luz, el agua, las calles, y arreglar dos millones de pozos. ¿Querés casa? Acá... sino, te pasás al ámbito rural cinco hectáreas o más, y también es otra opción”.

- Sin embargo, 8/12, es decir, todos/as quienes reflexionan sobre modelos urbano-territoriales, concuerdan en que es necesario dejar “áreas exclusivas para la conservación”, “áreas naturales sin usos urbanos permitidos”, sin ahondar en escala de referencia (¿balneario, manzanas, corredor, predios, partes del predio?), ni maneras específicas de gestión.

- 1/12, no perteneciente a este grupo, reflexiona en relación a la gestión territorial que, según el marco conceptual de los “bienes comunes y el legado de Ostrom (...) efectivamente hay muchas sociedades que han logrado administrar correctamente los bienes comunes y han tenido la capacidad de hacerlo por décadas, siglos, mucho tiempo. Eso tira por tierra todo lo que emergía de lo que era la tragedia de los comunes en 1968, que hipotetizaba que todo aquello que no tuviera propiedad o que no estuviera bajo la órbita del Estado, o una fuerte capacidad de regulación del Estado, estaba destinado a desaparecer”.

- 2 del grupo de 4 que plantean el modelo de centralidades como deseable, ponen en discusión su aplicación por los PLOTs de Rocha. Se lee la propuesta como un modelo de “etapabilidad (...), en un futuro se desarrollará el resto”. Señala la falta de acciones propositivas sobre la “reconversión” en áreas que se pretende no urbanizar: “La visión es que quiero consolidar todo esto, pero como no puedo hacerle calles a todos, voy por partes”. “Tiene una lógica económica y de [regularización de la] propiedad del suelo, no tiene una lógica de conservación”.

- Por otro lado, 5/12 reflexionan sobre el modelo urbano de baja densidad continuo propuesto en el PLOT Lagunas Costeras-Rocha. Indican valoraciones negativas y positivas sobre su aplicación local.

- 3 de este grupo de 5 (3 Arq.) plantean críticas al modelo *sprawl*²: por los costos de las infraestructuras y servicios urbanos (“públicos”), y por las indefiniciones urbanas sobre el modelo planteado en el caso de estudio: “¿qué es baja intensidad? (...). Habría que avanzar en definir los criterios...”.

- 1 indica, además, falta de consideración ambiental: “Acá eligen concentrar... pero en realidad eligen concentrar en uno de los lugares más problemáticos [ambientalmente]. Ta, es el que estaba más fraccionado y con más uso (...). [Pero entonces] ¿Dónde puedo construir? ¿Cómo? (...). No hay nada definido”.

- 1 advierte, también, que es necesario estudiar la efectiva aplicación de esta normativa de “reconversión” por fusión de padrones en la gestión del OT por parte de la intendencia: “También hay que ver la flexibilidad con la que se aprueban las gestiones cotidianas en las intendencias. Se han aprobado fusiones no a cinco hectáreas, sino a tres y a dos hectáreas (...), no quedaron definidos criterios, no quedó definido nada que oriente esa reconversión, porque es verdad, capaz no podemos llegar a predios de cinco hectáreas, capaz que una hectárea sí, o media hectárea, pero [es necesario] algún otro criterio”.

² Se define *sprawl* (extensión) o *sprinkling* (rociado) urbano como tipología de un patrón urbano disperso y propagado sobre una extensión territorial, y asociado a una baja densidad de ocupación.

- No obstante, 3/12 explicitan una valoración positiva de la normativa de fusión de padrones de hasta cinco hectáreas para la construcción de hasta dos unidades habitacionales. Esta fue una acción territorial propuesta para la mayoría de los balnearios costeros del tramo. Se indica como “buena solución” para minimizar impactos negativos de ocupación y como freno al desarrollo padrón por padrón: “Creo que Rocha fue exitoso en amortiguar el desarrollo de... [fraccionamientos]. Habilitaban fusionar, pragmáticamente, no es óptimo ambientalmente, pero es lo que pueden hacer”. “La fusión de padrones que proponen yo no le he visto muy seguido que se la jugaran así (...), los propietarios del padrón te van a llamar a vos [a la intendencia]... y ahí como que te solidarizás un poco... ¿cómo te ayudo? Más bien, es ¿cómo?, ¿qué precisás vos para poder...? Solo con que apliques esto, ya ganamos un poco” en conservación.
- ▲ 1 respuesta disruptiva manifiesta como preocupación central sobre el modelo territorial vigente y el deseable desde un enfoque de “justicia social”. Cuestiona: “desarrollo urbano ¿para quién?”.

importancia de las singularidades de los ambientes 7/12, acuerdo.

- 7/12 argumentan que en algunos ambientes no es posible “construir casas”; “no en todos lados, según el ambiente “(...) [y] con ciertos ajustes de la urbanidad”.
 - 5/12 indican de manera coincidente que es necesario prohibir la construcción sobre “la faja de defensa costera”. “No podemos ocupar la primera línea de costa, tenemos que dejar desde los 250 metros para atrás mínimo; es más, yo ampliaría la cota...”. “Acá dejan 300 creo, eso sí que es mejor que en otros Instrumentos de Ordenamiento Territorial que dejan solo los 150”. Se aclara en las propias entrevistas que la faja de defensa de costa que especifica el Código de Aguas son 150 metros, y que hasta los 250 metros es un límite de proyectos que llevan EIA.
 - 1 (no Arq.) profundiza la reflexión sobre la viabilidad de “construir casas” ambiente por ambiente: “El bosque [psamófilo] claramente si le construís en el medio, aparte de que lo está sacando, lo está fragmentando. La pradera sí; si bien es fragmentación, si la ves como matriz de otros ambientes, [podrías]; obvio que no podés modificar la cobertura. Después el matorral [psamófilo] también la veo complicada, o hacés todo elevado o no hacés nada. Sólo con talar y construir, por la poquita superficie que tiene, lo estás alterando. Y tampoco es algo que se disperse naturalmente, como que está ahí hace un montón de años, y no se ha cambiado mucho... Después están los humedales y el pastizal costero... ahí ya por una cuestión de inundabilidad no deberías de construir, el riesgo es que rellenen y construyan arriba”.
 - Si bien en 4 entrevistas se explicita la “alta naturalidad” del territorio de estudio, se plantean algunas salvedades sobre las forestaciones introducidas para la fijación de suelo y/o imaginario balneario. Mientras que en 1 respuesta se indica un “valor social” en los “bosques introducidos” de las forestaciones de 1940 en adelante, en otra se cuestiona su mantenimiento, indicando que “ninguna está bueno productivamente, son árboles viejos, enfermos”.
- En otra respuesta, se introduce el concepto de “neoecosistema”: “(...) Hay que tener cuidado si son especies invasoras o no son invasoras, por proteger el resto, pero tiene el valor de ser eso. No es la situación prístina, pero si es por situaciones prístinas, no tenemos ningún área, no nos queda nada, todo de alguna forma se modificó, entonces, al ir por ambientes. Bueno, está modificado, está alterado, está degradado, pero es un ambiente

que tiene un potencial, o lo saco o lo integro en el plan de alguna forma... Desde el punto de vista de las especies símbolo, sí, no tiene ningún valor, (...) pero desde el punto de vista del funcionamiento ecosistémico, si está en el borde de la laguna, [puede ayudar al mantenimiento de la] calidad de agua de la laguna, capaz que está cumpliendo una función no idéntica, pero sí similar”.

necesidad de voluntad política de los gobiernos departamentales para compatibilizar desarrollo urbano y conservación 7/12, acuerdo.

- 7/12 explicitan la necesidad de voluntad política para la compatibilización de desarrollo urbano y conservación, en tanto se entiende que es necesario modificar el OT vigente.

Se señala la importancia de la “dimensión política” sobre los modelos territoriales de desarrollo, una necesaria “visión política” con “mirada a largo plazo” y múltiples “negociaciones políticas” en el desarrollo de los procesos territoriales y de ordenamiento.

- 3 del grupo de 7 explicitan necesaria voluntad política para “generar estrategias de negociación” (participación) social impulsadas por el Estado y las intendencias, sobre la realidad de que “toda la costa es privada”: “Como sociedad tenés que llegar a ciertos acuerdos”, “pensar alternativas de cómo ocupar ese espacio, de analizar, de pensarlo con la gente”.

- 1 indica la necesaria “validación política y respaldo” sobre las propuestas técnicas, además de la “validación social”. “[Al final] un 5% de la propuesta técnica de OT es lo que realmente [se viabiliza]”. Indica que si bien al principio genera cierta frustración técnica, es necesario la autorreflexión sobre el devenir de los procesos.

- 1 indica diferencias en la “construcción [institucional] en los ámbitos de OT y gestión ambiental” según direcciones políticas de las intendencias: “no solo por el cambio político, sino de cosmovisiones totalmente distintas en cuanto al OT (...) y ausencia de políticas de Estado. (...) Si cada cinco años estás reseteando, el sistema no funciona”.

- 1 plantea que para la innovación se precisa un trabajo de “ida y vuelta” en conjunto con las direcciones de OT de las intendencias: “... deberíamos pensar si a eso lo logramos aterrizar en el gestor (...). [En ÁPs] nos ha costado un montón pasar de lo que el investigador te dice a la gestión. Pero hemos aprendido. Y ahora aprendió un poco el investigador; y aprendió un poco el gestor (...), y ahí nos hemos encontrado”.

desafíos de expropiación y falta de desarrollo de otros instrumentos económicos 6/12, acuerdo.

- 6/12 reflexionan explícitamente sobre la expropiación.

- 4 del grupo de 6 (3 Arq.) indican la expropiación como necesaria, en términos genéricos y puntuales:

“Creo que lo que hay que hacer es expropiar en algunos lados (...). No te digo que sea el ideal, (...) pero no le veo mucho otra salida”.

“Ahí hay un tema de compromiso del Estado en sus distintos niveles (...). Si esto tiene prioridad de conservación, expropio. ¿Cuánto cuesta? ¿El Estado no puede gastar un millón de dólares en propiedades? [sobre la barra de la Laguna de Rocha] ¿Cuánto vale? Podrías hacer el número... Hay temas que no dan para más. Por qué voy a tener que pensar qué edificabilidad, y que me unifiquen padrones, y yo qué sé. ¡Yo no lo pienso más!, si no lo podemos convencer al ministro de Economía... ¿Es un valor o no es un valor? (...) Y en Cabo Polonio pasa lo mismo”.

“Yo no quiero pecar de ingenuidad. Sé que hoy la costa es toda privada, tenemos terrenos privados dentro del mar, en la playa, porque el nivel del mar sube... Tiene que haber una voluntad política que instrumente o una expropiación o un tipo de compensación hacia esa gente que dice ser dueña de ese espacio porque tiene títulos de propiedad”.

- 4 del grupo de 6 (3 Arq.) plantean, asimismo, críticas sobre la falta de desarrollo de otros instrumentos económicos como mediación y alternativa a la judicialización y a la expropiación, o complementarias: mecanismos “de compensación” para un reordenamiento del fraccionamiento, por ejemplo “traspaso de valorización” de edificabilidad entre propiedades, o redistribución planificada en el territorio departamental; “... habría que innovar mucho”.

Desarrollar “herramientas económicas, incentivos económicos para conservar. No podés edificar acá, pero podés edificar en otro lado; te doy mayor compensación”. “(...) que la intendencia le diga ‘yo le cambio este terreno por otro en otro lugar?’ Tengo que tener un abanico de posibilidades, y en ese terreno que le permito, si bien no está frente al mar, le doy otra excepcionalidad, pero empezar a generar ese tipo de instrumentos... la intendencia no lo ha generado y hay experiencias a nivel internacional”.

- En 1 entrevista se reflexiona con cierta impaciencia sobre la ‘necesaria innovación’ de incorporar este tipo de instrumentos por el OT: “Me parece que la experiencia en ordenamiento territorial en estos diez años ha venido creciendo, pero también como que la planificación era muy estructural, de alguna forma muy por zonificación, categorización de suelo; que está buenísimo, pero de repente para algunos problemas que tenemos se necesitan otros tipos de herramientas que recién ahora se está empezando a pensar cómo usar, instrumentos económicos, otros instrumentos legales y, bueno, es como todo, otro avance del desdoblamiento de esta disciplina que para Uruguay ‘es nuevísima’... (...). Y una a veces se calienta, porque, bueno, ya pasaron diez años, no me digan que porque es nuevo [el OT]. Ya tendríamos que estar en otro nivel... (...). Creo que la generación del conocimiento que se ha desarrollado tiene que servir para algo, y no podemos estar parados en el mismo lugar que hace diez años”.

problema de juicios de privados contra el Estado 5/12, acuerdo.

- 5/12 vuelven a explicitar el problema de juicios contra el Estado: “Existen derechos adquiridos como barrera principal (...), estamos muy condicionados a los derechos adquiridos”; “y tendrías que afrontar muchos juicios, y defenderte”.

- 3 del grupo de 5 aluden a dos juicios ganados por propietarios a la Intendencia de Rocha en Balneario Las Garzas sobre el territorio de estudio; allí se regresó al fraccionamiento y normativa anterior al PLOT Lagunas Costeras: “Era una S.A. con muchos padrones...”, o “un grupo de vecinos”; “Ahí vale el fraccionamiento original, con los parámetros de ocupación original; no corre lo de la fusión a cinco hectáreas”.

necesaria definición de objetos y objetivos de conservación 5/12, acuerdo + disrupción.

- 5/12 (3 Arq.) indican que para atender las especificidades ambientales es necesario definir qué se quiere conservar según ambiente; entonces dependerá no solo del tipo de ambiente, sino de los objetos y objetivos de conservación que se definan: “Depende lo que quieras conservar, depende de cuál es tu atributo”. “(...) y también cómo defino conservación; si vas a decir que tengo que tener esto prístino, que el parche más grande que tengo que tener es de tanto y no sé qué, si te ponés en esa definición de conservación, capaz que no”.

- ▲ 1 (Arq.) señala de manera disruptiva que, es necesario definir desde el proyecto territorial las cualidades ambientales que se pretenden conservar, y que no tienen por qué coincidir con la definición científica de objetos de conservación: “Los conservacionistas tienen el objeto focal de conservación, yo tengo que entender cuál es; y a su vez cuál es el tuyo [como Arq.] paisajístico ambiental”. Como ejemplo, se desarrolla desde un enfoque fenomenológico que: “en el Polonio para nosotros eran las dunas; estás en una isla, casas en las dunas, eso es a muerte...”.

necesidad de estudios ambientales de detalle 5/12, acuerdo + disrupción.

- 5/12 (2 Arq.) explicitan la necesidad de desarrollar estudios ambientales de detalle, sobre el funcionamiento ecológico de los ambientes locales, sus vínculos funcionales, sus límites y sus características en 3D: “(...) texturas, alturas, relieves”.

Se señala también la necesidad de estudios de funcionamiento ambiental específicos para una ‘ocupación’ urbana sostenible, como soporte, su “capacidad de carga” en relación específica al tipo de usos urbanos y sus modos alternativos: “[Sobre compatibilizar urbanismo con conservación] se puede hacer, pero tenés que hacer un estudio previo. Vos tenés toda esta costa que no es igual. Tenés alguna zona de esta costa que tiene relictos de vegetación psamófila que no hay en otro lado y que está en peligro...”. Para construir te “exige un estudio muy minucioso de detalle de las posibilidades de toda esta faja costera”.

“¿Cómo delimitar o tener en cuenta para que funcione este ambiente? ¿En qué me tengo que fijar? ¿Cuáles son los límites que tengo que tener en cuenta? Falta un montón... (...). Igual hubo un salto enorme, porque hasta hace unos años solo leías monte ribereño y álveo (...), ta, no entraba nada más (...). Mirá, bueno, hay otras áreas que son importantes para considerar, que se han venido incorporando”.

“Adentro [el ÁP Laguna Garzón] lo tenemos estudiado, y está difícil de compatibilizar porque la densidad es mayor a la capacidad de carga (...). Ahí está fuera del área, entonces ahí nosotros no tenemos mucha injerencia, y no lo tenemos muy estudiado”.

- 3/12 indican que es útil el desarrollo de inventarios ambientales como orientadores de estas cuestiones.

- ▲ Sin embargo, 1 manifiesta de manera disruptiva cierta resignación sobre la consideración de estudios ambientales en OT, “siendo que en realidad, yo creo que [Rocha] es el departamento sobre el cual hay más estudios en cuestiones vinculadas a la conservación, eso te da un poquito más de... (...). [La planificación territorial propuesta] es muy instrumental y general, dejo la faja [de defensa] costera y el resto me voy manejando...”.

velocidad de las transformaciones territoriales 5/12, debate.

- 5/12 reflexionan sobre la velocidad del proceso de transformación territorial, en el caso de estudio de desarrollo urbano. Se reflexiona sobre la temporalidad del territorio, desde la actualidad consolidada, las tendencias y el “escenario inercial” según las actuales reglas de ordenamiento.

- 2/12 explicitan una urgencia en la innovación urbana sostenible deseable: “No solamente estoy convencido que es viable, sino que es una carrera a contratiempo. O lo hacemos, o la maravilla por las cuales vivimos en la costa, se arruina... Construimos una alternativa que integre una forma de ocupar el territorio de la costa y además cumplir las funciones por las cuales nos interesa ocupar esa costa, o vamos a perder la costa”.

“Porque es la zona que va quedando... Si hay algo que todavía puede tener algún tipo de visión distinta del desarrollo, sobre todo urbano, está acá. Y a mí me preocupa porque yo hace años que estoy acá y...”.

- 1 señala que la efectiva construcción del nuevo puente sobre la Ruta 10 en Laguna Garzón es un factor decisivo para que el desarrollo urbano “explote”, aunque lo señala como causa y consecuencia recíproca puesto que “ya estaba vendido”.

- 1 respuesta indica que: “No se está urbanizando tan rápido en esos lugares [entre Lagunas] igual; de todos estos años, hay muy pocas casas [nuevas]”. Sobre AP Garzón: “Aparte para ellos [gestores, desarrolladores y propietarios/as] hay mucha incertidumbre... los inspeccionamos... están como ‘vamos a esperar, pero díganos qué se puede hacer. Dejanos pensar un poco. Yo no sé si esto se va a urbanizar tan rápido”.

- En 1 entrevista se indica el estudio de los “efectos” territoriales como una temática de interés en su profundización:

“Entrevistadora: ¿Qué es de lo propuesto que efectivamente el proceso territorial validó?

Entrevistado: Claro, y qué cosas pasaron que no fueron contempladas [en la planificación], y que pasaron, siempre pasan. Y eso es un tema interesante...”.

falta de control territorial 5/12, acuerdo.

- 5/12 indican falta de control territorial para la conservación de ambientes locales, padrón por padrón, en desarrollos inmobiliarios por proyecto, e incluso en la apertura de calles y de “la barra de la laguna [de Rocha]” por la intendencia o bajo su anuencia.

“La policía territorial” se indica como cuadro técnico fundamental para el control cotidiano de las transformaciones del territorio, sin autorizaciones correspondientes:

“Pero además están haciendo trampas increíbles. Vos tenés todo el tema de la protección de dunas móviles y en José Ignacio tenés emprendimientos plantando y regando acacias justamente diciendo ‘ya no son más móviles’; ahí lo que ves es una incapacidad del Estado en el control de la normativa existente”.

- 1 critica la modalidad de aprobación del Permiso de Construcción condicionado a que la/el propietario “abra la calle”, y salteando la presentación de la AAP correspondiente: Los/las Guardaparques “Han parado máquinas que estaban abriendo monte para hacer una calle que la intendencia les había pedido, y eso lo ponen en los descargos”.

valoración positiva del marco de la Ley de OT y Desarrollo Sostenible 4/12, acuerdo + disrupción.

- 4/12 coinciden en que el marco de la LOTDS es un “buen marco conceptual y legal” para promover un desarrollo sostenible, valga la redundancia:

“La ley misma [LOTDS] hace hincapié en la conservación de la biodiversidad, la sustentabilidad en un sentido amplio, pero hace énfasis en la conservación de la biodiversidad (...). Todo lo que son los principios de la ley que tiene todo cuestiones asociadas a la sustentabilidad, como principios de OT y la materia de OT, y [bajo] un concepto de sustentabilidad real, por suerte, que ya está incorporado...”.

- ▲ 1 respuesta disruptiva, si bien concuerda en la valoración positiva del marco de la LOTDS, critica en la práctica la definición de “desafíos de temas ambientales” que incorporan a veces los IOTDS. Se indica un problema conceptual, sostenibilidad como principio y no como desafío de planificación: “De la LOTDS yo creo que ninguna [dificultad], la Ley habilita para hacerlo totalmente... te habilita permanentemente a incorporar la

conservación, y de hecho es uno de los principios... no es un desafío, es una forma de actuar... para la ley es un principio”.

- Se indica también, de manera complementaria y no contradictoria, la utilidad de otros marcos teórico-conceptuales que se manejan en relación al desarrollo sostenible y la planificación territorial, o que “de a poco” se van introduciendo:

a) Los ODS que “ayuda a bajar a tierra un montón de cosas, como cuestiones más concretas y visibles. Creo que para los que trabajan en gestión del territorio va a servir. Y esto que sea aceptada, y que el Ministerio está trabajando, me parece que va a facilitar y que ayuda a generar herramientas concretas de ese tipo...”.

b) Servicios Ecosistémicos

c) “Otro marco ineludible que está muy vinculado al tema de los Servicios Ecosistémicos es el de los ‘bienes comunes’ (...). [Y otros marcos] que son fundamentales, que son ineludibles cuando estás trabajando en el ámbito del ordenamiento territorial y de la política pública, que no tenés cómo no considerar (...), todo el marco de los límites planetarios (...) y del cambio climático, que en definitiva plantea otra dimensión” a escala global. “Nuestro grado de transformación es tan grande, que no solo no podemos sostener las sociedades humanas, sino que no podemos sostener la vida en el planeta tal cual la conocemos...”.

alta naturalidad como “ventana de oportunidad” 3/12, acuerdo

- 3/12 coinciden en que la alta naturalidad del territorio de estudio puede considerarse como “ventana de oportunidad para forzar la dinámica del sistema” para plantear cambios en la ocupación de desarrollo urbano.

Se reflexiona de manera crítica sobre la insostenibilidad de otros territorios urbanos consolidados, en tanto presencia de problemas ambientales, pero también como impulsos para replantear nuevos modelos de habitar.

“[Hay] una oportunidad (...) en eso agreste de mantener el recurso natural como tal y no es en la excesiva organización que tiene Punta del Este (...). Tenés un territorio con un montón de potencialidades que a pesar de que hayan hecho muchas cosas mal, todavía las tiene”.

“(...) Todo esos procesos que tuviste tiempo para aprender las causas y las consecuencias ¿no las incorporás? (...). Para mí lo más llamativo es la ausencia de aprendizaje, porque como todo esto se te va sucediendo en el tiempo y en el espacio tendrías que tener cierta... si tuvieras cierta capacidad de aprendizaje, muchos de los errores vinculados a la conservación del principal atractor, la playa y el arco de playa para estos ambientes, no tendrías que estar reproduciendo estos problemas y los seguimos reproduciendo (...)”.

- 1/12 indica también como “oportunidad” para el reparcelamiento la realidad actual de la propiedad de los terrenos. Indica falta de titularidad (“dueños fallecidos (...), herederos que no saben (...), sucesiones interminables”) y morosidad importante sobre deudas tributarias. “Y además te lo están comiendo los ocupantes, los especuladores (...) y no paga nadie. (...) Tenés una oportunidad para que las cosas no se te consoliden”.

utilidad de desarrollar Inventarios ambientales (IOTDS) 3/12, acuerdo.

- 3/12 señalan la utilidad de desarrollar Inventarios ambientales. Si bien este código emergente ya fue desarrollado en la pregunta 3, se repiten y surgen reflexiones nuevas en torno a este tema: ¿por qué no se ha desarrollado aún?, ¿quién tiene capacidades para

elaborarlos? ¿cómo aplicaría en cada proceso de transformación territorial? y ¿qué regulaciones normativas y punitivas contendría?

“(…) Es algo interesante que tiene Rocha y no lo usa (...). En todos estos Planes [de OT de Rocha] tienen un decreto que dice que se va a hacer un inventario de vegetación nativa de valor. Por lo que se entiende, porque es muy genérico y porque para mí no está bien en el decreto, porque ellos no saben inventariar... [ni tienen la información]. (...) Pueden hacer un inventario de vegetación psamófila, de valor, que se quiera conservar; pero que entiendan que tiene que estar en un inventario. Tampoco dice qué van a hacer con eso después, porque ¿y si el tipo te la taló? Ni siquiera dice que se le va a exigir que la conserves. Pero entiendo que es un comienzo... para mí es una herramienta que está mal usada, que no se ha desarrollado, pero que podría ser de valor. Algo que es una articulación, porque le sirve a los dos: a la gente de áreas protegidas y a la de la intendencia, algo en que se retroalimentan. Sirve para el control... hacés una línea de base... (...) ¿Y quien sistematiza todo eso?. Calculo que debe estar en cada permiso de construcción, pero no queda muy claro...”.

Se indica que un inventario ambiental podría ser útil para definir trama vial, intentando minimizarla en áreas de fragilidad ambiental, y para orientar la implantación de las construcciones:

“(…) así como estamos no está bueno, entonces te vamos a estar jodiendo todo el tiempo con las autorizaciones ambientales, truncando, generando malestar; o nos sentamos a hablar como personas civilizadas y hacemos calzar los instrumentos”.

necesidad de cambio cultural sobre la valoración de los ambientes locales 3/12, acuerdo.

- 3/12 indican la importancia, además de los estudios ambientales ‘científicos’, de la valoración social de los ambientes locales. Se reflexiona sobre la necesidad de un “nuevo imaginario balneario”, “un nuevo modo de habitar la costa”, tanto sobre ‘ocupación’ urbana como de usos recreativos y turísticos.

- 1 reflexiona sobre el valor histórico-cultural local de los ambientes costeros: “Hay gente que sigue con el modelo [de balneario tradicional]. ¿Por qué eso? Capaz que tenés que hacer una retrospectiva a cuando forestaron la costa. La visión de nuestro campo natural. El propio Artigas le llamaba el desierto. La no presencia de árboles y la duna como una cuestión despectiva; hasta que no le pusieron pinos europeos para que se pareciera al sur de Francia o a algunos lugares de Galicia, hasta que no se parecieran a eso, nadie te iba a comprar un terreno en el desierto. Y eso es lo que los Instrumentos de Ordenamiento Territorial tienen que preservar, no podés perder esa diversidad, no podés homogeneizar; la gente quiere cada vez cosas más diferentes...”.

- Se indica que es necesario “un trabajo de difusión, de toma de conciencia, de sensibilización de quienes están ahí. Viste que sucede siempre, siempre matamos a la gallina de los huevos de oro. La gente se va a ahí porque le gusta el lugar; porque es agreste, por el pasaje, que hay viento, que hay sol..., pero después tapa la arena con una manta de pasto que no es el de ahí, después no le gusta el pincho y lo saca; entonces los pájaros que le gustaban ya no están. Habría que hacer un entendimiento del hábitat y de los modos necesarios de habitar ese lugar para que eso se mantenga”.

- En este mismo sentido, y asociado a la reflexión de la búsqueda de identidades locales, se señala la necesidad de “normas sociales y culturales [de uso] mucho más estandarizadas.

(...) Necesitás otra cosa: una cultura, que creo que estamos en esa línea, esta nueva ruralidad, esta nueva forma de habitar la zona costera. Valizas está buscando sus propias identidades... La Paloma, José Ignacio [también]”.

falta de RREE para conservación 2/12, acuerdo.

- 2/12 (1 Arq.) reflexionan sobre economía para la conservación en términos literales.

“Y también es cierto que no hay un mango para promover ninguna política, eso es así (...). Pero para implementar planes de manejo precisás... (...). Si tenés un Área Protegida, hay zonas que realmente no se pueden tocar, porque sino se pierde el sentido del área, entonces ni me ingreses. Pero no hay un mango, ni para hacer un alambrado para sacar el ganado. Por un lado te dicen ‘si vos me hacés el alambrado, yo saco el ganado. Ah, ¿no lo ibas a hacer vos?’. Entonces realmente, Uruguay (...) tiene un debe en poder alojar presupuestos, [para poder] modificar las lógicas territoriales, eso está en cero, muy en cero”.

“En Uruguay no se invirtió fuerte en Conservación, mucho sí en estudios, y en burocracia... Se dan gastos obscenos (...), la burocracia ambiental es una mala señal. La guita invertida en [obras], ¡hacé algo! Dando señales en el propio territorio, ¿no?”.



Gráfico III.1. **Foto lagunas costeras.** Charlie Waite®, 2015 (12a Convención RAMSAR Uruguay)

III.2. TEMÁTICAS - FAMILIAS DE CÓDIGOS EMERGENTES

Se presenta el resultado de análisis longitudinal a las preguntas y se establecen vínculos de similitud temática entre códigos emergentes.

Surgen 16 grupos temáticos que configuran las familias de códigos, sobre las que se enuncia una definición corta y un listado que sintetiza sus contenidos.

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL

Esta familia agrupa reflexiones sobre los marcos teórico-conceptuales y las prácticas disciplinares locales. Asimismo, agrupa reflexiones sobre la formación universitaria para el desarrollo de conocimientos y habilidades profesionales necesarias para la planificación territorial-ambiental. Este conjunto de ideas profundiza sobre enfoques disciplinares, dominios (saberes y poderes) y desafíos hacia la transdisciplina.

- 1.1. Formación universitaria de grado y de posgrado (especialización). Marcos teórico-conceptuales, conocimientos y habilidades disciplinares, y sesgos.
- 1.2. Prácticas disciplinares tradicionales de la planificación territorial local. Oportunidades y desafíos actuales.
- 1.3. Materias y herramientas de necesaria formación para profesionales que se desarrollen en planificación territorial.
- 1.4. Habilidades profesionales y personales (“habilidades blandas”) para la práctica en planificación territorial.
- 1.5. Enfoques disciplinares sobre el ambiente, e importancia actual.
- 1.6. Desafíos transdisciplinarios: en la organización del conocimiento, en la formación universitaria y práctica académica, y en la práctica profesional de trabajo en equipos.

(2) EQUIPOS TÉCNICOS

Esta familia reúne miradas sobre la conformación de los equipos de trabajo de planificación territorial-ambiental; así como sobre organización institucional y capacidades de las intendencias, DINOT y DINAMA, y vínculos intersectoriales.

- 2.1. Equipos multidisciplinarios “deseables” para la planificación y la gestión territorial.
- 2.2. Recursos (económicos y humanos) y capacidades técnicas en las áreas de OT de las intendencias y en consultorías de OT. Crítica a la “chacra disciplinar del OT” por arquitectos/as.
- 2.3. Recursos (económicos y humanos) en equipos técnicos de las intendencias del Área de Ambiente. Visión ambiental, planificación y gestión ambiental.
- 2.4. Vínculos entre Áreas de OT y Ambiente de las intendencias.
- 2.5. Rol y peso de los equipos técnicos de OT y Ambiente en la organización institucional de las intendencias, planificación prioritaria quinquenal y gestión cotidiana.
- 2.6. Equipos técnicos del MVOTMA,³; vínculos a nivel técnico entre direcciones y divisiones.
- 2.7. Rol de asesoramiento técnico a tomadores de decisión política.
- 2.8. Trabajo conjunto, control y asesoramiento de los gobiernos departamentales por DINOT y DINAMA.

³ Cuando se refiere a MVOTMA, DINAMA, DINOT y divisiones específicas, debe leerse en términos de unidades de gestión afines, en el contexto actual del nuevo Ministerio de Ambiente.

(3) POLÍTICA

Esta familia contiene consideraciones sobre la dimensión política de la planificación territorial-ambiental: peso, visiones, “voluntad política” y acciones.

- 3.1. Peso (discursivo y en las acciones) del ambiente y su conservación por parte del sistema político: gobiernos departamentales, direcciones de las áreas de OT y Ambiente de las intendencias, instituciones de asesoramiento y control del gobierno nacional (DINOT, DINAMA).
- 3.2. Consideración de la información ambiental disponible por tomadores de decisión política.
- 3.3. Peso político en las decisiones de planificación territorial de OT por los gobiernos departamentales. Visión política del territorio por parte de los gobiernos departamentales, y manejo de alternativas de futuro. Impulso político de nuevos ciclos de planificación territorial-ambiental.
- 3.4. “Voluntad política”: Rol de las/los tomadores de decisión política en la planificación territorial local. Roles institucionales con injerencia territorial.
- 3.5. Coordinación y transversalidad política entre gobierno nacional y departamentales, y a la interna de cada una de las escalas de gobierno.
- 3.6. Recursos económicos y humanos asignados a las áreas de OT y Ambiente en las intendencias. Diálogo entre direcciones.
- 3.7. Desarrollo de la participación social en planificación y gestión territorial. Trabajo conjunto con la sociedad civil y negociación. Voluntad política y capacidades técnicas.
- 3.8. Aplicación local de la LOTDS por parte de los gobiernos departamentales; ¿interpretaciones? Rol DINOT como asesor y contralor.
- 3.9. Importancia e involucramiento de los gobiernos departamentales en las ÁPs nacionales en sus territorios y en estrategias de conservación fuera de las ÁPs. Vínculos con DINAMA y DINOT.
- 3.10. Profundidad o indeterminación de las acciones territoriales propuestas como acción política.

(4) SOCIEDAD CIVIL

Esta familia contiene reflexiones sobre el involucramiento de actores locales en la planificación y gestión territorial, como “sociedad civil” y “actores privados”. Agrupa ideas sobre la cultura del habitar costero, los desafíos de la planificación y gestión participativa, las tensiones entre el interés común y el derecho de propiedad privada, y las responsabilidades hacia un desarrollo sostenible.

- 4.1. Valor de los ambientes locales para la sociedad civil, históricos y actuales.
 - 4.2. Conocimiento sobre el ambiente de actores locales.
 - 4.3. Cultura e imaginarios del habitar costero y del balneario. Conocimiento social sobre el funcionamiento ambiental, y las implicancias sobre este del desarrollo urbano (conciencia ambiental).
 - 4.4. Conocimiento y conciencia social sobre conservación, dentro y fuera de AP.
 - 4.5. Conciencia social de segregación socio-territorial (procesos de privatización de la costa).
 - 4.6. Proyecto territorial como acuerdo social. Desafíos para la planificación territorial participativa. Cultura social de participación e involucramiento de actores locales.
 - 4.7. Respuesta a las normas de planificación vigentes y autorizaciones ambientales.
 - 4.8. Juicios de actores privados contra el Estado, por limitaciones al derecho de propiedad privada. Peso del derecho de propiedad en Uruguay.
 - 4.9. Especulación inmobiliaria.
 - 4.10. Capacidades de la sociedad civil para la “reconversión” (fusión de padrones) o potenciales instrumentos económicos de refraccionamiento o limitantes de uso con objetivos de conservación.
-

(5) OT LOCAL

Esta familia reúne consideraciones sobre la planificación territorial vigente en el recorte territorial de estudio, sus implicancias conceptuales y prácticas, y oportunidades potenciales locales para la mejora y el desarrollo de nuevos ciclos de planificación.

- 5.1. Planificación y normativa vigente que aplica en el recorte territorial de estudio: IOTDS departamentales y locales (DD, PLOTDS, ordenanzas edilicias), instrumentos de PCS (PdM y regulaciones nacionales sobre ambiente). Contenidos y acciones territoriales propositivas de los instrumentos.
- 5.2. Vínculos en la concurrencia de instrumentos de planificación territorial sobre el recorte territorial de estudio.
- 5.3. Discusiones sobre la visión de desarrollo sostenible en el recorte territorial de estudio y sobre planificación territorial apropiada.
- 5.4. Competencias institucionales de urbanismo, OT y conservación a escala local.
- 5.5. Grado de definición de OT y urbanismo en PLOTDS.
- 5.6. Potenciales nuevos instrumentos de planificación territorial-ambiental.
- 5.7. Innovaciones urbanísticas, infraestructurales, normativas y programáticas, independientemente del modo de formalización: IOTDS, PdM, normativas, proyectos, programas y otros.
- 5.8. Especificidades territoriales locales: ambientales, de OT legado, culturales, tendencias y latencias.

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL

Esta familia agrupa consideraciones sobre la información ambiental disponible: su desarrollo, contenidos, sistematización, comunicación, accesibilidad, actualización y manejo (técnico y político) desde el OT. Incluye reflexiones sobre contenidos y formatos y sobre los roles institucionales con competencia y tradición en la materia.

- 6.1. Valoraciones sobre los avances y contenidos de la información ambiental científica.
 - 6.2. Sociedad civil como generadora de la información ambiental. Información ambiental 'tradicional' de actores locales. "Valoración social" de los ambientes locales.
 - 6.3. Sociedad civil como usuaria de la información ambiental disponible: interés, permeabilidad y accesibilidad social.
 - 6.4. Roles institucionales en la generación, sistematización, actualización y difusión de la información ambiental. Portales institucionales de información ambiental georreferenciada.
 - 6.5. Valoraciones de la información ambiental generada por y para la PCS-SNAP.
 - 6.6. Desarrollo de indicadores ambientales e indicadores utilizados por el OT. Actualización de información de indicadores y seguimiento de procesos territoriales.
 - 6.7. Información ambiental disponible y análisis ambiental del recorte territorial de estudio. Desafíos de información ambiental de detalle en la escala local.
 - 6.8. Consideración de la información ambiental por equipos técnicos de planificación territorial OT. Capacidades y herramientas para el análisis-síntesis de información ambiental en OT.
 - 6.9. Consideración de la información ambiental por tomadores de decisión política.
-

(7) INSTITUCIONES

Esta familia surge del conjunto de reflexiones sobre instituciones con injerencia en OT y ÁPs, sus competencias, capacidades, formas de trabajo, y vínculos intra e inter institucionales y con la sociedad civil.

- 7.1. Mapa de instituciones con injerencia en planificación territorial local: gobiernos departamentales, DINAMA, DINOT, otras.
- 7.2. Competencias y capacidades institucionales de: DS, OT, urbanismo, conservación ambiental y control territorial.
- 7.3. Transversalidad de políticas de planificación territorial-ambiental. Inercias sectoriales, "chacras disciplinares" y dominios (saberes y poderes). Organización institucional, asignación de recursos y capacidades. Lugar de la interdisciplina en la gestión del Estado.
- 7.4. Vínculos interinstitucionales: gobiernos departamentales con DINOT y DINAMA. Roles institucionales.
- 7.5. Vínculos intrainstitucionales entre sus propios sectores-unidades de gestión. Gobiernos departamentales: direcciones y equipos técnicos. MVOTMA: DINAMA - DINOT. DINAMA: entre divisiones.
- 7.6. Aprendizaje institucional. Cambios de dirección política.
- 7.7. Formas de trabajo con la sociedad civil: participación social y gestiones privadas.
- 7.8. Gestiones administrativas de las Evaluaciones Ambientales.
- 7.9. Responsabilidades institucionales frente a juicios de privados contra el Estado.

(8) HERRAMIENTAS

Esta familia agrupa las indicaciones y las valoraciones de métodos y modos de planificación territorial, así como la valoración de las prácticas locales y las potenciales.

- 8.1. Modos de integración de la dimensión ambiental en IOTDS. Sesgos ambientales reduccionistas y descriptivos (sin vinculación con los proyectos) en IOTDS y evaluaciones ambientales.
- 8.2. Criterios de definición de unidades territoriales de análisis, proyecto y gestión territorial. Relación entre unidades ambientales (ecología), y unidades de proyecto y gestión territorial.
- 8.3. Valoraciones sobre la metodología EAC-PCS. Apropiaciones locales. Aspectos de utilidad para el OT.
- 8.4. Consideraciones sobre metodologías de OT y desafíos de comunicación de metodologías proyectuales (proyecto urbano-territorial).
- 8.5. Utilidad para el OT de otras herramientas de planificación
- 8.6. Desafíos, capacidades y herramientas de planificación participativa.
- 8.7. Sistematización y comparabilidad de planificaciones territoriales. Aprendizaje institucional. Mensurabilidad de las acciones propositivas (presupuestación e indicadores para su monitoreo). Manejo adaptativo.

(9) IOTDS-LOTDS

Esta familia reúne las consideraciones conceptuales, formales y legales de los IOTDS y el marco de la LOTDS, y los vínculos con las ÁPs y sus PdM (pregunta 3). Se agrupan reflexiones sobre la conceptualización del PdM en su “componente de OT”, y otros potenciales vínculos con nuevos instrumentos con objetivos de conservación ambiental.

- 9.1. Valoraciones y conocimiento sobre la LOTDS como marco legal y teórico conceptual de DS. Objetivos, principios y facultades.
- 9.2. Vínculos entre IOTDS y PdM de ÁPs.
- 9.3. Consideración del ambiente (y de la “dimensión ambiental”) según LOTDS y práctica local de OT en el recorte territorial de estudio: IOTDS vigentes.
- 9.4. Institucionalidad nacional y local del OT. Competencias de OT.
- 9.5. Nuevos IOTDS potenciales con objetivos de conservación ambiental.

(10) PLANIFICACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE SITIOS (PCS)

Esta familia agrupa los conceptos desarrollados sobre los marcos teórico-conceptuales y las herramientas de PCS, las valoraciones en base a su aplicación en ÁPs nacionales y los posibles aportes al OT.

- 10.1. Marcos teórico-conceptuales de conservación ambiental.
- 10.2. Metodología de los EAC y sus modos y métodos específicos.
- 10.3. Valoraciones sobre la práctica local del SNAP: desarrollo de información para la conservación ambiental, ingreso y delimitación de ÁPs, Planes de Manejo, gestión territorial, aportes a la conservación fuera de las ÁPs. Vínculo con actores locales, intendencias, otras divisiones del MVOTMA, UdelaR y otras instituciones.
- 10.4. Consideración del PdM por parte del OT departamental y las EIA.
- 10.5. Competencias de OT y urbanismo del SNAP. Vínculos conceptuales y formales-legales del PdM y el OT.
- 10.6. Acciones, instrumentos potenciales y capacidades para la conservación ambiental dentro y fuera de ÁPs nacionales.
- 10.7. Cultura social local sobre conservación.
- 10.8. Desafíos para la conservación a escala local en el recorte territorial de estudio.
- 10.9. Recursos asignados para la conservación ambiental. Institucionalidades y capacidades.
- 10.10. Conocimiento y formación en PCS.

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES

Esta familia agrupa las reflexiones sobre las EAE y EIA, explícitamente en respuesta a la pregunta 5 y en otros momentos en los que se enuncian ideas sobre estas.

- 11.1. Modos de integración del ambiente en las propuestas de OT. EA como "suplemento". Objetivos ambientales e indicadores.
- 11.2. Contenidos de los informes de EA (EAE y EIA), descriptivos del ambiente (en vez de vinculantes con los proyectos).
- 11.3. Valoración sobre los métodos de EA y su aplicación local. Institucionalidad y mecanismos administrativos, técnicos y políticos. Rol de las/los técnicos actuantes.
- 11.4. Importancia de la participación social en procesos de EA, grado vinculante y acceso a la información.
- 11.5. Cumplimiento de las autorizaciones ambientales. Lugar de las EA en el conjunto de gestiones del Estado para la habilitación de proyectos.
- 11.5. Monitoreo de impactos ambientales y seguimiento de procesos ambientales-territoriales.
- 11.6. Control territorial. Instituciones de injerencia, capacidades y recursos.

(12) PROCESOS TERRITORIALES

Esta familia agrupa consideraciones sobre los cambios del territorio material y planificado en el tiempo, realidad actual y procesos de transformación: modos, velocidades e implicancias ambientales. Reúne reflexiones del recorte territorial específico de estudio, pero, sobre todo, en términos generales del desarrollo urbano de la región costera del este uruguayo.

- 12.1. Transformaciones territoriales en el espacio y tiempo.
 - 12.2. Seguimiento de los cambios: indicadores y monitoreo. Roles institucionales con injerencia territorial.
 - 12.3. Sucesión histórica de planificaciones territoriales, paradigmas y herencias. Hitos locales relevantes.
 - 12.4. Tendencias culturales de modos de habitar costero: modelos e imaginarios. Aprendizaje social, disciplinar, político e institucional.
 - 12.5. Tendencias e inercias territoriales, y escenarios alternativos. Ventanas de oportunidad del territorio de estudio.
-

(13) GESTIÓN TERRITORIAL

Esta familia recoge consideraciones sobre la gestión institucional de los procesos de planificación territorial activos. Se agrupan las ideas sobre ejecución de la planificación territorial vigente y su gestión cotidiana, los procesos de revisión y el 'mientras tanto' de futuros ciclos de mejora.

- 13.1. Seguimiento de acciones de planificación territorial y contrastación con los procesos territoriales.
- 13.2. Control territorial.
- 13.3. Ejecución de acciones planificadas. Revisiones y correcciones. Manejo de emergencias territoriales.
- 13.4. Roles, recursos y capacidades institucionales para la gestión territorial-ambiental y la gestión costera: intendencias (áreas de OT y de Ambiente), DINOT, DINAMA (SNAP, EIA, EAE, otras divisiones). Vínculos inter e intra institucionales. Trabajo técnico cotidiano.
- 13.4. Modos de vínculo con actores privados. Comunicación, asesoramiento, negociación.

(14) URBANISMO

Esta familia agrupa las ideas críticas y propositivas de planificación territorial para el desarrollo urbano y acciones urbanísticas, tanto tradicionales como propuestas de innovación en el marco contemporáneo de sostenibilidad ambiental.

- 14.1. Modelos y propuestas del habitar a escala regional y local. Componentes urbanos, desde las infraestructuras hasta la casa.
 - 14.2. Afectaciones negativas al ambiente por usos urbanos no sostenibles. Alternativas y mitigación de impactos negativos.
 - 14.3. Lugar del ambiente en el Urbanismo (como disciplina). Claves contemporáneas de planificación territorial y urbanismo sostenible, y herramientas.
 - 14.4. Experiencias locales: PLOTDS. Peso del urbanismo en el OT del caso de estudio. Otros modelos y referencias de acciones urbanísticas valoradas positivamente.
 - 14.5. Implicancias sociales de las propuestas urbanas vigentes: “¿Desarrollo urbano para quién?”.
 - 14.6. Innovaciones urbanísticas “deseables”. Alta naturalidad como oportunidad. Desafíos de conservación según ambientes locales.
 - 14.7. Competencias institucionales sobre OT y urbanismo.
 - 14.8. Cultura social del habitar costero.
-

(15) PROBLEMAS AMBIENTALES

Esta familia agrupa causas y consecuencias explicitadas sobre afectaciones negativas a los sistemas ambientales por impactos humanos. Si bien podrían haberse considerado como parte de la familia 12: procesos territoriales, se decidió asignar una familia específica para su análisis en su condición de problema enunciado y de posibles propuestas asociadas de alternativas, mitigación y reversibilidad.

- 15.1. Afectaciones negativas al ambiente por usos humanos no sostenibles ambientalmente. Tendencias y aprendizajes.
 - 15.2. Pérdida de ambientes y especies.
 - 15.3. Impactos negativos acumulados.
 - 15.4. “Capacidad de carga” de los ambientes.
-

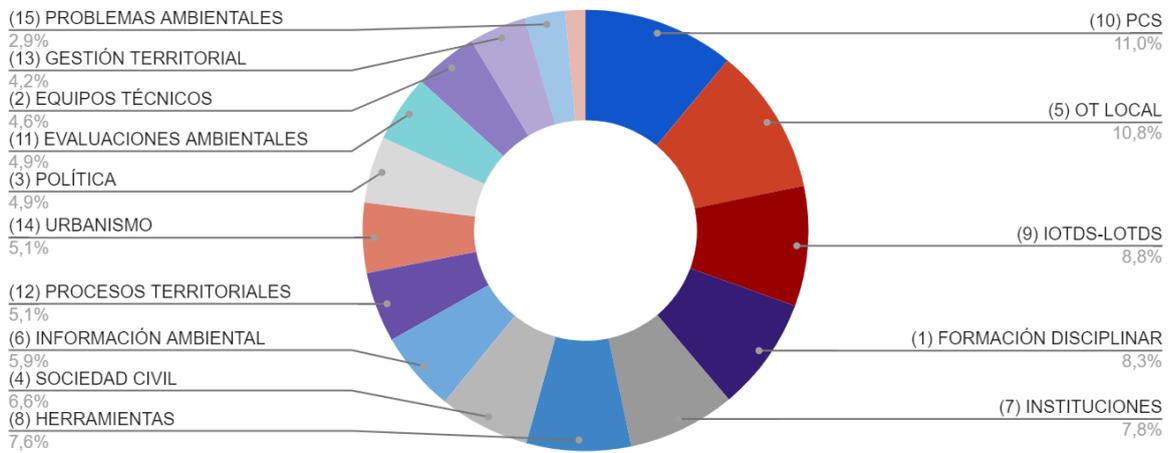
(16) USOS PRODUCTIVOS

Esta familia contiene algunas reflexiones sobre implicancias territoriales del desarrollo productivo agropecuario y forestal, así como relaciones disciplinares, institucionales y políticas sobre la consideración del ambiente y el territorio como recurso productivo. Agrupa pocos códigos, pero por su especificidad implicó la asignación de una familia propia.

- 16.1. Enfoque disciplinar de la Agronomía: el ambiente como recurso.
 - 16.2. Importancia de la planificación territorial agroproductiva para la conservación ambiental y el manejo del predio rural. Experiencias locales de compatibilización.
 - 16.3. Desarrollo de información ambiental en base al impulso productivo.
-

Según los resultados las familias emergen con frecuencias no tan dispares, con ciertas excepciones; se consideran, entonces, como grupos temáticos de similares jerarquías.

frecuencia de emergencia FAMILIAS DE CÓDIGOS EMERGENTES



Acceso público_Anexo Cuadro auxiliar de códigos emergentes por pregunta y familias de códigos

| familias | preguntas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | TOTAL | f |
|-------------------------------|-----------|---|---|----|---|---|---|----|---|----|-------|---|
| (1) FORMACIÓN DISCIPLINAR | | | | | | | | | | | 34 | 3 |
| (2) EQUIPOS TÉCNICOS | | | | | | | | | | | 19 | 2 |
| (3) POLÍTICA | | | | | | | | | | | 20 | 2 |
| (4) SOCIEDAD CIVIL | | | | | | | | | | | 27 | 3 |
| (5) OT LOCAL | | 2 | 4 | 2 | 7 | 1 | 4 | 5 | 7 | 12 | 44 | 4 |
| (6) INFORMACIÓN AMBIENTAL | | | | | | | | | | | 24 | 2 |
| (7) INSTITUCIONES | | | | | | | | | | | 32 | 3 |
| (8) HERRAMIENTAS | | 2 | 5 | 1 | 0 | 3 | 2 | 12 | 0 | 4 | 31 | 3 |
| (9) IOTDS-LOTDS | | 2 | 0 | 10 | 9 | 3 | 1 | 3 | 1 | 7 | 36 | 4 |
| (10) PCS | | 1 | 2 | 11 | 9 | 0 | 2 | 13 | 0 | 7 | 45 | 4 |
| (11) EVALUACIONES AMBIENTALES | | | | | | | | | | | 20 | 2 |
| (12) PROCESOS TERRITORIALES | | | | | | | | | | | 21 | 2 |
| (13) GESTIÓN TERRITORIAL | | | | | | | | | | | 17 | 2 |
| (14) URBANISMO | | | | | | | | | | | 21 | 2 |
| (15) PROBLEMAS AMBIENTALES | | | | | | | | | | | 12 | 1 |
| (16) USOS PRODUCTIVOS | | | | | | | | | | | 6 | 0 |

Acceso público_Anexo Cuadro auxiliar de códigos emergentes por pregunta y familias de códigos

| familias | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) | (16) |
|----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) | 34 | 14 | | | | 6 | | | | 9 | 7 | | | | | |
| (2) | 14 | 19 | | | | 2 | | | | 5 | 3 | | | | | |
| (3) | | 20 | | | | 8 | | | | 6 | 6 | | | | | |
| (4) | | | 27 | 9 | | 3 | 4 | | | | | | | | | |
| (5) | 6 | 2 | 8 | 9 | 44 | 4 | 9 | 9 | 17 | 15 | 2 | 14 | 6 | 17 | 5 | 1 |
| (6) | | | | | 4 | 24 | | | 3 | 6 | | | | | | |
| (7) | | | | | 9 | 32 | | | 4 | 10 | | | | | | |
| (8) | | | | | 9 | 31 | 7 | 15 | | | | | | | | |
| (9) | 9 | 5 | 6 | 3 | 17 | 3 | 4 | 7 | 36 | 25 | 5 | 4 | 4 | 6 | 1 | 1 |
| (10) | 7 | 3 | 6 | 4 | 15 | 6 | 10 | 15 | 25 | 45 | 0 | 3 | 8 | 5 | 1 | 2 |
| (11) | | | | | 2 | | | | 5 | 0 | 20 | | | | | |
| (12) | | | | | 14 | | | | 4 | 3 | | 21 | | | | |
| (13) | | | | | 6 | | | | 4 | 8 | | 17 | | | | |
| (14) | | | | | 17 | | | | 6 | 5 | | 21 | | | | |
| (15) | | | | | 5 | | | | 1 | 1 | | 12 | | | | |
| (16) | | | | | 1 | | | | 1 | 2 | | | | | | 6 |

Gráfico III.2. Gráfica de familias emergentes y cuadros auxiliares para el análisis de vínculos entre familias. Anexo digital de acceso público.

Todas las familias se vinculan entre ellas, en mayor o menor medida, directamente o por transitividad. En el proceso de esta investigación, por ceñirse a su **alcance exploratorio y al enunciado de los temas emergentes**, se desestimó el análisis sistemático de la frecuencia de emergencia de familias y los vínculos entre ellas, por pregunta y de manera longitudinal a estas. Quedan en *Anexos digitales* los datos editables, y algunos cuadros en esa dirección, con los que se pueden explorar patrones y nuevos sentidos de lectura.

En esta Tesis, los cuadros elaborados de análisis de frecuencia de emergencia de familias por pregunta y de vínculos de pares entre familias fueron utilizados para la elaboración de discusiones y conclusiones. Se hizo énfasis en las preguntas 6 y 7: preguntas de investigación, y en los vínculos entre familias 5, 8, 9 y 10 (OT local, Herramientas, IOTDS-LOTDS y PCS, respectivamente), también en referencia a las preguntas de investigación. Surge, por ejemplo, como comprobación cuantitativa, la emergencia diferencialmente mayor de vínculos entre familias (8) Herramientas y (10) PCS, por sobre vínculos entre familias (8) Herramientas y (5) OT local. En el análisis cualitativo de estos códigos emergentes, asociados, los 12 códigos de Herramientas relacionadas con PCS son en su mayoría valoraciones positivas, mientras que los 3 códigos de Herramientas relacionados con OT local son críticas y falta de metodologías.

III.3. RECURRENCIAS - CÓDIGOS EMERGENTES RECURRENTES E INTER FAMILIARES

LISTA de **códigos emergentes recurrentes** (preguntas):

- **diferentes marcos teórico-conceptuales y prácticas** (p.1, 3, y 4)
- **falta integración del ambiente en propuestas de OT** (p.1 y 6)
- **crítica metodológica al OT** (p.1 y 6)
- **falta *expertise* ambiental en equipos técnicos de OT** (p.1 y 6)
- **faltan “capacidades técnicas” en los equipos técnicos de OT y Ambiente de las intendencias, y diálogo** (p.5 y 6)
- **necesidad de cambio cultural sobre la valoración de los ambientes locales** (p.1 y 9)
- **utilidad de desarrollar Inventarios ambientales (IOTDS)** (p.3 y 9)
- **problema de juicios de privados contra el Estado** (p.4, 6 y 9)

LISTA de códigos emergentes inter familiares (Familias de códigos):

- **falta integración del ambiente en propuestas de OT** (1) (2) (5) (8) (9) (11)
- **faltan “capacidades técnicas” en los equipos técnicos de OT y Ambiente de las intendencias, y diálogo** (1) (2) (3) (7) (13)
- **competencias del SNAP en OT y Urbanismo** (5) (7) (9) (10) (14)
- **falta seguimiento y control territorial de los impactos ambientales** (4)(6)(7)(11)(12)(13)(15)
- **crítica a los indicadores de OT en comparación con el desarrollo de indicadores ambientales** (6) (8) (9) (10) (12) (13)
- **problema de contaminación del agua** (4) (6) (12) (13) (14) (15) (16)
- **afectaciones del sistema hidrológico natural** (5) (12) (13) (14) (15)

Importa señalar que la utilidad en el proceso de investigación de este ciclo de análisis fue asistir al análisis longitudinal y revisar coincidencias para nombrar las ideas semejantes o similares con los mismos nombres (códigos emergentes). Sin embargo, ambas recurrencias funcionaron como lista de chequeo de ideas centrales e infaltables para la síntesis de discusiones y conclusiones, sin agotar las reflexiones emergentes.

III.4. CUADROS SÍNTESIS POR PREGUNTA

| 1 ¿EXISTEN DIFERENCIAS ENTRE LOS ABORDAJES DISCIPLINARES DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL? ¿CUÁLES? | |
|--|--|
| f ACUERDOS | DEBATES |
| T ≠ enfoques disciplinares (1) (16) | |
| A ≠ marcos teórico-conceptuales y prácticas (1) (2) (9) (10) | desafíos transdisciplinarios (1) (2) (7) |
| falta <i>expertise</i> ambiental en equipos técnicos de OT (1) (2) (7) | falta formación ambiental en Arquitectura (1) |
| sesgo ambiental “reduccionista” en la formación en CN (1) | |
| falta integración del ambiente en propuestas de OT (1) (2) (5) (8) (9) (11) | |
| M crítica metodológica al OT (1) (5) (8) | presencia de arquitectos/as en planificación de ÁPs (2) (7) |
| valoración positiva de la “capacidad proyectual” del arquitecto/a (1) | |
| valoración + “habilidades personales blandas” (1) (2) | |
| importancia del ambiente para tomadores de decisión política (3) | |
| importancia de la “valoración social” del ambiente (4) | |
| B crítica al “hiperdiagnóstico” ambiental (1) | peso del ‘conocimiento científico’ en la interdisciplina (1) (2) |
| crítica a la comunicación de resultados de estudios ambientales (1) (2) (4) | |
| falta formación en otras disciplinas claves para la planificación territorial (1) | |
| necesidad de cambio cultural sobre la valoración de los ambientes locales (4) (6) (12) (14) | |
| importancia de la planificación territorial agroproductiva (16) | |

Ref.: frecuencia: Total, Alta, Media, Baja.
códigos recurrentes, códigos inter familiares.

FAMILIAS DE CÓDIGOS

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL
 (2) EQUIPOS TÉCNICOS
 (3) POLÍTICA
 (4) SOCIEDAD CIVIL
 (5) OT LOCAL

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL
 (7) INSTITUCIONES
 (8) HERRAMIENTAS
 (9) IOTDS-LOTDS
 (10) PCS

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES
 (12) PROCESOS TERRITORIALES
 (13) GESTIÓN TERRITORIAL
 (14) URBANISMO
 (15) PROBLEMAS AMBIENTALES
 (16) USOS PRODUCTIVOS

| f | ACUERDOS | DEBATES |
|---|--|---|
| T | | ≠ acepciones de 'información ambiental' (6) |
| | | ≠ valoraciones de la información ambiental disponible (6) |
| A | avances en generación y accesibilidad de la información ambiental (6) | desafíos de la información ambiental a escala local (5) (6) |
| | múltiple información ambiental e Instituciones generadoras (6) (7) | |
| | valoración + de la información ambiental de PCS - SNAP (6) (7) (8) (10) | |
| | valoración positiva de las/los investigadores (6) (7) | |
| M | desafíos de análisis-síntesis de la información ambiental (5) (6) (8) | múltiples SIGs (1) (6) (7) (8) |
| | falta sistematización y actualización de la información ambiental (5) (8) (12) | información ambiental como insumo en el OT (5) (7) |
| B | importancia de la "valoración social" del ambiente (4) (6) | importancia del ambiente en la actualidad (1) (3) (4) |
| | utilidad de herramientas de análisis de alternativas de ocupación (8) | |
| | falta consideración de la información ambiental por tomadores de decisión política (3) (6) | |
| | crítica a la accesibilidad de la información ambiental para la sociedad civil (4) (6) | |
| | diferencias de la información ambiental según temas (6) (7) (10) (16) | |

Ref.: frecuencia: Total, Alta, Media, Baja.

códigos recurrentes, códigos inter familiares.

FAMILIAS DE CÓDIGOS

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL

(2) EQUIPOS TÉCNICOS

(3) POLÍTICA

(4) SOCIEDAD CIVIL

(5) OT LOCAL

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL

(7) INSTITUCIONES

(8) HERRAMIENTAS

(9) IOTDS-LOTDS

(10) PCS

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES

(12) PROCESOS TERRITORIALES

(13) GESTIÓN TERRITORIAL

(14) URBANISMO

(15) PROBLEMAS AMBIENTALES

(16) USOS PRODUCTIVOS

| f ACUERDOS | DEBATES |
|--|---|
| T | ubicación del PdM en el Sistema de IOTDS (9) (10) |
| A ≠ marcos legales, conceptuales y objetivos (1) (9) (10) | PdM "asimilable" a IOTDS (9) (10) |
| conveniencia de la planificación de ÁPs nacionales por gobierno nacional (7) (10) | el PdM es conceptualmente un IOTDS (9) (10) |
| | competencias del SNAP en OT y Urbanismo (5) (7) (9) (10) (14) |
| M | |
| B vínculos del PdM con otros IOTDS (9) (10) | |
| utilidad de ÁPs Departamentales como complemento al SNAP (5) (7) (9) (10) | |
| falta conocimiento de IOTDS-LOTDS (1) (9) | |
| semejanzas y diferencias entre "categorías de suelo" y "zonificación" (8) (9) (10) | |
| utilidad de desarrollar Inventarios ambientales (IOTDS) (6) (9) (10) | |
| falta reconocimiento de los PdM por parte de las Intendencias (3) (7) (10) | |
| SINGULARES | |
| necesidad de coordinación y transversalidad política (3) (7) | |

Ref.: frecuencia: Total, Alta, Media, Baja.

códigos recurrentes, códigos inter familiares.

FAMILIAS DE CÓDIGOS

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL

(2) EQUIPOS TÉCNICOS

(3) POLÍTICA

(4) SOCIEDAD CIVIL

(5) OT LOCAL

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL

(7) INSTITUCIONES

(8) HERRAMIENTAS

(9) IOTDS-LOTDS

(10) PCS

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES

(12) PROCESOS TERRITORIALES

(13) GESTIÓN TERRITORIAL

(14) URBANISMO

(15) PROBLEMAS AMBIENTALES

(16) USOS PRODUCTIVOS

¿EXISTEN CONFLICTOS EN LA SUPERPOSICIÓN TERRITORIAL DEL PdM Y EL PLOTDS? ¿CUÁLES?

| f | ACUERDOS | DEBATES |
|---|---|---|
| T | conflictos de superposición entre PdM y PLOTDS (5) (9) (10) | |
| A | falta revisión recíproca entre instrumentos de planificación territorial (9) (10) | instituciones de compatibilización de instrumentos de planificación territorial local (5) (7) |
| M | problema de juicios de privados contra el Estado (4) (5) (7) (12) | PdM como único instrumento de planificación territorial en ÁPs (5) (9) (10) |
| | mayor regulación del PdM que de OT (5) (9) (10) | |
| | necesidad de voluntad política de los Gobiernos Departamentales para coordinar planificaciones (3) (7) (9) (10) | |
| | primacía jurídica del PdM sobre el PLOTDS (5) (9) (10) | |
| | conflictos en la duplicación de la participación en planificación territorial (4) (9) (10) | |
| B | sinergias entre PdM y PLOTDS (3) (5) (9) (10) | |
| | coordinación "coyuntural" SNAP-intendencias (3) (7) | |
| | ≠ marcos teórico-conceptuales y prácticas (1) (2) (9) (10) | |

Ref.: frecuencia: Total, Alta, Media, Baja.

códigos recurrentes, códigos inter familiares.

FAMILIAS DE CÓDIGOS

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL
 (2) EQUIPOS TÉCNICOS
 (3) POLÍTICA
 (4) SOCIEDAD CIVIL
 (5) OT LOCAL

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL
 (7) INSTITUCIONES
 (8) HERRAMIENTAS
 (9) IOTDS-LOTDS
 (10) PCS

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES
 (12) PROCESOS TERRITORIALES
 (13) GESTIÓN TERRITORIAL
 (14) URBANISMO
 (15) PROBLEMAS AMBIENTALES
 (16) USOS PRODUCTIVOS

5 ¿CÓMO VALORÁS LAS EAE y las EIA (EsIA)? ¿CÓMO SE PODRÍAN MEJORAR?

| f | ACUERDOS | DEBATES |
|---|---|--|
| T | valoración negativa sobre la aplicación de las EIA (7) (11) | diferentes valoraciones sobre las EAE (7) (11) |
| A | flexibilidad de las herramientas de EAE (8) (11) | |
| | falta imparcialidad técnica en EIA (2) (11) | |
| | falta consideración de impactos acumulativos en EIA (11) (12) (15) | |
| | <u>falta seguimiento y control territorial de los impactos ambientales</u> (4) (6) (7) (11) (12) (13) (15) | |
| | crítica al mecanismo institucional de evaluación de EIA (7) (11) | |
| M | EAE como “formalismo administrativo” (7) (9) (11) | |
| | valoración positiva del “enfoque territorial estratégico” de la EAE (3) (11) | |
| | crítica al sesgo ambiental y descriptivo de EIA (1) (8) (11) | |
| | crítica al carácter descriptivo de las EAE (1) (8) (11) | |
| | <u>faltan “capacidades técnicas” en los Equipos Técnicos de OT y Ambiente de las Intendencias, y diálogo</u> (1) (2) (3) (7) (13) | |
| B | dificultades en la definición de objetivos ambientales e indicadores en la EAE (9) (11) (13) | |
| | aporte de la EAE a la participación social en planificación territorial (4) (9) (11) | |
| | tendencia a evadir alguna de las autorizaciones ambientales (4) (11) | |

SINGULARES

crítica a las indefiniciones de PLOTDS en suelos con APT y ÁPs (5)

utilidad de EsIA como insumo para un Sistema de monitoreo ambiental (6) (11) (13)

crítica al carácter no vinculante de las Audiencias públicas de las EIA (4) (11)

falta acceso a la información de EsIA cat.A (11)

Ref.: frecuencia: Total, Alta, Media, Baja.

códigos recurrentes, códigos inter familiares.

FAMILIAS DE CÓDIGOS:

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL
 (2) EQUIPOS TÉCNICOS
 (3) POLÍTICA
 (4) SOCIEDAD CIVIL
 (5) OT LOCAL

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL
 (7) INSTITUCIONES
 (8) HERRAMIENTAS
 (9) IOTDS-LOTDS
 (10) PCS

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES
 (12) PROCESOS TERRITORIALES
 (13) GESTIÓN TERRITORIAL
 (14) URBANISMO
 (15) PROBLEMAS AMBIENTALES
 (16) USOS PRODUCTIVOS

¿QUÉ DIFICULTADES TIENE EL OT PARA INCORPORAR LA DIMENSIÓN AMBIENTAL?

| f | ACUERDOS | DEBATES |
|---|---|---------|
| T | dificultades para la incorporación del ambiente en OT | |
| A | faltan “capacidades técnicas” en los Equipos Técnicos de OT y Ambiente de las Intendencias, y diálogo (1) (2) (3) (7) (13) | |
| | falta <i>expertise</i> ambiental en Equipos Técnicos de OT (1) (2) | |
| M | falta integración del ambiente en propuestas de OT (1) (2) (5) (8) (9) (11) | |
| | falta priorizar ambiente y OT en la agenda política (3) | |
| B | | |

SINGULARES

problema de juicios contra el Estado (4) (5) (7) (12)

importancia de la conservación a escala local (5) (10)

crítica metodológica al OT (1) (5)

utilidad de incorporar el marco conceptual de servicios ecosistémicos (1) (8) (10)

Ref.: frecuencia: Total, Alta, Media, Baja.

códigos recurrentes, códigos inter familiares.

FAMILIAS DE CÓDIGOS

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL
 (2) EQUIPOS TÉCNICOS
 (3) POLÍTICA
 (4) SOCIEDAD CIVIL
 (5) OT LOCAL

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL
 (7) INSTITUCIONES
 (8) HERRAMIENTAS
 (9) IOTDS-LOTDS
 (10) PCS

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES
 (12) PROCESOS TERRITORIALES
 (13) GESTIÓN TERRITORIAL
 (14) URBANISMO
 (15) PROBLEMAS AMBIENTALES
 (16) USOS PRODUCTIVOS

¿QUÉ MÉTODOS DE LA PLANIFICACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE SITIOS APORTARÍAN AL OT?

| f | ACUERDOS | DEBATES |
|-------------------|---|---|
| T | | |
| A | valoración+ de la metodología de PCS-EAC(8)(10) | |
| M | valoración + de la metodología de PCS-EAC por ser explícita y comprensible (4) (8) (10) (13) | |
| | utilidad de formación y práctica en PCS para Arq. (1) (10) | |
| | valoración + de la metodología de PCS-EAC por concluir en acciones concretas y mensurables (5) (8) (10) (13) | |
| | valoración + de la planificación y gestión participativa en ÁPs (4) (8) (10) (13) | |
| B | <u>crítica a los indicadores de OT en comparación con el desarrollo de indicadores ambientales</u> (6) (8) (9) (10) (12) (13) | apropiaciones de la metodología EAC (2) (4) (8) |
| | utilidad de otras metodologías y herramientas de planificación territorial (8) | |
| | dificultades para enunciar metodologías proyectuales (1) (5) (8) (9) | |
| | utilidad de las cadenas de resultados para la planificación territorial (8) (10) (13) | |
| | valoración + de la metodología de PCS-EAC aplicada por el SNAP por ser sistematizada y comparable (7) (8) (10) | |
| | críticas a la centralidad de los "objetos de conservación" (1) (4) (8) (10) | |
| | valoración + del enfoque integral del ambiente por la PCS (1) (8) (10) | |
| | mayor capacidad de gestión en ÁPs que en OT (5) (7) (10) (13) | |
| SINGULARES | | |
| | potencial integrador del recorte territorial ambiental para el OT (5) (9) (10) | |
| | utilidad del concepto "sistema de infraestructuras ecológicas" (10) (5) (14) | |

Ref.: frecuencia: Total, Alta, Media, Baja.

códigos recurrentes, códigos inter familiares.

FAMILIAS DE CÓDIGOS

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL

(2) EQUIPOS TÉCNICOS

(3) POLÍTICA

(4) SOCIEDAD CIVIL

(5) OT LOCAL

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL

(7) INSTITUCIONES

(8) HERRAMIENTAS

(9) IOTDS-LOTDS

(10) PCS

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES

(12) PROCESOS TERRITORIALES

(13) GESTIÓN TERRITORIAL

(14) URBANISMO

(15) PROBLEMAS AMBIENTALES

(16) USOS PRODUCTIVOS

¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN EL CASO DE ESTUDIO / COSTA OCEÁNICA BALNEARIA?

| f | ACUERDOS | DEBATES |
|---|--|---------|
| T | consenso sobre existencia de problemas ambientales (12) (15) | |
| A | problema de pérdida de ambientes/hábitats por cambios de usos del suelo (12) (15) (16) | |
| | <u>problema de contaminación del agua</u> (4) (6) (12) (13) (14) (15) (16) | |
| | <u>afectaciones del sistema hidrológico natural</u> (5) (12) (13) (14) (15) | |
| | críticas al "urbanismo tradicional" (5) (12) (14) | |
| | tendencia a la privatización de la costa (4) (5) (12) (14) | |
| | falta diseño de infraestructuras urbanas (5) (14) | |
| M | crítica a las indefiniciones de OT (5) (9) (14) | |
| B | vulnerabilidad territorial de la costa por cambio climático (12) (14) (15) | |
| | riesgos de afectaciones del paisaje (5) (12) (14) | |
| | impactos negativos sobre especies por usos recreativos (4) (5) (14) (15) | |

Ref.: f - frecuencia: Total), Alta, Media, Baja.

códigos recurrentes, códigos inter familiares.

FAMILIAS DE CÓDIGOS

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL

(2) EQUIPOS TÉCNICOS

(3) POLÍTICA

(4) SOCIEDAD CIVIL

(5) OT LOCAL

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL

(7) INSTITUCIONES

(8) HERRAMIENTAS

(9) IOTDS-LOTDS

(10) PCS

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES

(12) PROCESOS TERRITORIALES

(13) GESTIÓN TERRITORIAL

(14) URBANISMO

(15) PROBLEMAS AMBIENTALES

(16) USOS PRODUCTIVOS

¿ES COMPATIBLE EL DESARROLLO URBANO BALNEARIO Y LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL? ¿CÓMO?

| f | ACUERDOS | DEBATES |
|---|--|---|
| T | | compatibilidad de desarrollo urbano y conservación |
| A | <u>necesidad de innovación urbanística</u> (5) (8) (9) (10) (12) (13) (14) (15) | <u>dificultades del legado de planificación territorial</u> (3) (4) (5) (6) (7) (12) (14) |
| | <u>desafíos para la conservación según categorías de usos del suelo vigentes</u> (3) (5) (9) (10) (13) (14) | <u>modelos urbano-territoriales: centralidades ó baja densidad</u> (3) (5) (9) (12) (14) |
| | importancia de las singularidades de los ambientes (5) (6) (14) | |
| | necesidad de voluntad política de los gobiernos departamentales para compatibilizar desarrollo urbano y conservación (3) (4) (5) | |
| M | <u>desafíos de expropiación y falta de desarrollo de otros instrumentos económicos</u> (1) (3) (4) (5) (8) (9) | necesidad de repensar el sistema vial (4) (5) (14) (15) |
| | necesaria definición de objetos y objetivos de conservación (8) (10) | velocidad de las transformaciones territoriales (5) (12) |
| | necesidad de estudios ambientales de detalle (6) (8) (10) | |
| | problema de juicios de privados contra el Estado (4) (5) (7) (12) | |
| | <u>alta naturalidad como “ventana de oportunidad”</u> (3) (5) (12) (14) (15) | |
| B | valoración positiva del marco de la Ley de OT y Desarrollo Sostenible (1) (9) | |
| | <u>falta de control territorial</u> (4) (7) (11) (13) (15) | |
| | necesidad de cambio cultural sobre la valoración de los ambientes locales (4) (6) (12) (14) | |
| | utilidad de desarrollar Inventarios ambientales (IOTDS) (6) (9) (10) | |
| | falta de RREE para conservación (3) (7) (10) | |

Ref.: f - frecuencia: Total), Alta, Media, Baja.

códigos recurrentes, códigos inter familiares.

FAMILIAS DE CÓDIGOS

(1) FORMACIÓN PROFESIONAL
 (2) EQUIPOS TÉCNICOS
 (3) POLÍTICA
 (4) SOCIEDAD CIVIL
 (5) OT LOCAL

(6) INFORMACIÓN AMBIENTAL
 (7) INSTITUCIONES
 (8) HERRAMIENTAS
 (9) IOTDS-LOTDS
 (10) PCS

(11) EVALUACIONES AMBIENTALES
 (12) PROCESOS TERRITORIALES
 (13) GESTIÓN TERRITORIAL
 (14) URBANISMO
 (15) PROBLEMAS AMBIENTALES
 (16) USOS PRODUCTIVOS

IV. DISCUSIONES

En este capítulo se desarrolla la interpretación de los principales resultados, con la siguiente estructura:

1. Reflexiones abiertas por pregunta.

Se interpretan los principales acuerdos y debates; excepciones (disrupciones, singulares y citas claves); reflexiones sobre el caso territorial de estudio; propuestas para la mejora; y nuevas preguntas abiertas.

2. Reflexión sobre el sentido de las familias emergentes.

Se ponen en discusión los múltiples sentidos de su lectura específica y vínculos para seguir profundizando.

Por último se expone una autorreflexión sobre los aportes y limitaciones de la investigación.

IV.1. REFLEXIONES ABIERTAS POR PREGUNTAS CLAVES

1 ¿EXISTEN DIFERENCIAS ENTRE LOS ABORDAJES DISCIPLINARES DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL? ¿CUÁLES?

Principales acuerdos y debates

El ambiente abordado como recurso a explotar, como soporte a ocupar o como objeto de estudio y conservación ejemplifica diferencias de base disciplinar. Hay acuerdo total sobre los *diferentes enfoques disciplinares*, es decir, sobre el lugar y el modo de abordar el ambiente, asociado con diferentes tradiciones prácticas y herramientas desarrolladas.

Los dos principales debates emergentes son la *falta de formación ambiental en Arquitectura* y los *desafíos transdisciplinarios*; ambos merecen ser discutidos en conjunto y a la luz de una concordancia total del necesario abordaje técnico interdisciplinar en planificación territorial-ambiental.

Las principales ideas emergentes pueden leerse a partir de uno de los acuerdos críticos centrales: la *falta de integración del ambiente en propuestas de OT*. Surgen, así, dos reflexiones. La primera, explícita, el hecho debe interpretarse como multicausal. Se indican causas interrelacionadas en el nivel técnico y político: *falta expertise ambiental en equipos técnicos de OT* (intendencias y consultoras de OT), crítica a una “chacra disciplinar” tradicional del OT por arquitectas/os, *crítica metodológica al OT*, peso político del OT y visión política de desarrollo y del territorio. Estos factores se explicitan como inercias difíciles de superar para cambiar el lugar relegado de la consideración de los ambientes locales en planificación territorial local. Así mismo, ubican al OT como determinante. La segunda reflexión es implícita, la opinión y la reflexión sobre la práctica de OT se basa en el desarrollo de IOTDS en el medio local (Uruguay), y no en términos teórico-conceptuales del OT. Esto induce a la reflexión sobre la teoría local del OT, y posiciona a las revisiones de las propuestas a nivel nacional e internacional con especial interés. Además, sería útil profundizar en la revisión de teorías y prácticas del OT a nivel internacional, que emergen como débil o directamente como ausencia, en comparación con los marcos teórico-conceptuales y metodológicos emergentes de la PCS.

En menor frecuencia, surge otro acuerdo que fuerza la reflexión sobre la función y permeabilidad social de los conocimientos, el aporte de las disciplinas y el rol profesional: el *necesario cambio cultural sobre los ambientes locales*.

Excepciones¹

El siguiente juego de palabras induce a la reflexión sobre el sistema, o los múltiples sistemas de la planificación territorial, acaso paralelos: el ambiente es un componente para el OT, y “en planificación ambiental el OT es un componente”. Este punto cobra especial importancia en el contexto uruguayo actual del nuevo Ministerio de Ambiente, y el debate público sobre el lugar del OT en la división institucional del gobierno nacional entre Vivienda y Medio Ambiente.

¹ **Excepciones:** Son ideas singulares, disruptivas y citas claves. Forma parte del anecdotario, en tanto emergen con frecuencia puntual; pero por su carácter incisivo, abren reflexiones importantes sobre la temática de estudio.

Las siguientes dos citas movilizan a la reflexión sobre cuál es el lugar y el desarrollo de conceptos de sostenibilidad en el medio local, específicamente en la UdelaR y en la FADU: “existen avances en infraestructuras verdes y ecología urbana”; y “capaz las nuevas generaciones de arquitectas/os no tienen un sesgo de la tradición urbanística”. Esta última expresión incluso denota una concepción negativa en base a la práctica del Urbanismo, una disciplina no formalizada como grado universitario en Uruguay y materia central de esta Maestría. En varios pasajes de este conjunto de respuestas se alude tanto al valor como a la complejidad de explicitar el “pensamiento proyectual”. Estas ideas se asocian también con algunas de las críticas y autocríticas metodológicas del OT, lo que tensiona a la escucha activa y a la autorreflexión sobre nuestras herramientas de trabajo, así como su comunicación.

Reflexiones sobre el caso territorial de estudio

Se indica al Centro Universitario Regional del Este (CURE, en sus sedes Maldonado y Rocha) como oportunidad de aprendizaje y desarrollo de la interdisciplina.

Propuestas para la mejora

Las propuestas de mejora se centran, en su mayoría, en la formación universitaria. Se plantea la necesidad de profundizar en el abordaje ambiental en la formación de grado de Arquitectura. Además, se plantea como imperativo la profundización hacia la transdisciplina en la práctica académica, así como el desarrollo de habilidades blandas interpersonales para el trabajo en equipo: comunicación, construcción de acuerdos y mediación. Se valora positivamente la formación de posgrado interdisciplinar y se indican algunas materias y herramientas pendientes: gestión de recursos naturales, agronomía, economía, políticas públicas y negociación.

Respecto a la práctica, se expone la necesidad de contar con equipos interdisciplinarios, sobre lo que se explicitan barreras económicas y políticas, y necesidad de profundizar en vínculos intra e inter institucionales en la visión territorial y en el trabajo cotidiano.

En cuanto al rol profesional, se pueden enunciar como necesarias líneas de profundización hacia la mejora, la contundencia de la asesoría técnica en planificación territorial a las decisiones políticas y el impulso y la profundización del debate social para el desarrollo de alternativas sostenibles.

Nuevas preguntas

¿Qué conocimientos y habilidades son aportes diferenciales si se actúa de manera interdisciplinaria?

¿Cuáles son los aportes y limitaciones de nuestras herramientas de proyecto para el trabajo en planificación territorial?

Desde FADU (Arquitectura y Urbanismo), ¿cómo estamos abordando el ambiente y los vínculos con disciplinas con *expertise* ambiental?

¿Qué conocimientos y herramientas para el abordaje ambiental estamos desarrollando en la enseñanza de proyecto urbano-territorial?

¿Qué semejanzas y diferencias hay entre planificación ambiental y planificación urbana-territorial?

Principales acuerdos y debates

Existen diferencias en las *valoraciones de la información ambiental disponible*, incluso con *diferentes acepciones* entre lo científico y lo tradicional, y entre información básica y análisis ambientales. Si bien la mayoría concuerda en valorar positivamente los *avances en generación y la accesibilidad de la información* científica, y específicamente la información ambiental disponible para y desde la Conservación, se plantean varios puntos críticos.

Se acuerda como barreras claves, la *falta de sistematización y actualización*, la dispersión de la información en *múltiples SIGs*; y, como principal debate, la disponibilidad de información para el abordaje territorial a escala local. Los dos primeros implican reflexiones institucionales, y se asocian a una falta de seguimiento de los procesos territoriales-ambientales. El debate central, los *desafíos de la información ambiental local*, reflexiona sobre la utilidad de ésta aplicada al OT local. Para el necesario ajuste de la “información general suficiente”, cobran un lugar relevante las reflexiones sobre el uso de las herramientas informáticas disponibles en la contemporaneidad: críticas sobre “demasiados SIGs” como aturdimiento de información, críticas a mapas con “píxeles de colores” asociado a estudios ambientales con herramientas de software. Así mismo, se indica un “salto” positivo en base a la nueva información de IDEuy de modelado 3D territorial. La siguiente cita condensa estas últimas dos reflexiones: “No es poner una capa arriba de la otra, es tomar decisiones”.

En acuerdo de frecuencia media, pero que se indica como barrera central, se plantean *desafíos de análisis-síntesis de la información ambiental*, cuestionando las capacidades y técnicas de análisis ambiental de los equipos de planificación territorial-OT.

Excepciones

Se cuestiona en más de una entrevista la necesaria incorporación de valoraciones ‘no científicas’ del ambiente. Se reflexiona sobre la sociedad civil como generadora y, en tanto usuaria, se critica la accesibilidad social de la información ambiental.

Las críticas de la información ambiental ‘pixelada’ se asocia al trabajo del SNAP, análisis a escala nacional para la priorización de sitios de interés para la conservación, y a la utilización de “modelos de optimización de usos” y “priorización espacial”. En este sentido, las siguientes citas cuestionan la visión reducida de conservación por parte del OT local: “No necesitás un software para que te salga la cañadita”; y “la información ambiental es relativa al lugar”; se desmarca, así, de los estudios ambientales nacionales en el abordaje de los ambientes locales.

Ante la consulta por un estudio ambiental (llevado a cabo por la Facultad de Ciencias y la Intendencia de Maldonado) sobre el área costera de José Ignacio en que existe un vacío en el análisis y valoración ambiental del área urbana y suburbana, se reflexiona en dos sentidos. Primero, “como es artificial, se desestimó el valor del estudio ambiental”. Segundo, como la intendencia no quería regular impactos sobre el ambiente en esta área más

consolidada no se abordó el análisis ambiental. Este ejemplo da cuenta de dos barreras fundamentales: una concepción disociada de ambiente y desarrollo urbano, y una estructural dimensión política del OT.

Sobre la dimensión política del OT en las entrevistas se plantea como crítica, autocrítica (en el rol de asesoría política), derrota y desafío central. En este conjunto de respuestas, en relación a una *falta de consideración de la información ambiental por tomadores de decisión*; sobre lo que cabe también la autorreflexión sobre la comunicación social de la información científica y técnica.

En una de las entrevistas se indica el proyecto territorial como síntesis analítico-propositivo.

Reflexiones sobre el recorte territorial de estudio

Se valora positivamente la información ambiental del área costera para y desde la Conservación. Se señala que “está [históricamente] bastante estudiada por investigadores”; por sobre la disponibilidad de información se indica, entonces, la falta de su consideración a nivel técnico y político.

Propuestas para la mejora

Se indica que es útil desarrollar repositorios de la información territorial-ambiental disponible, unificando múltiples contenidos y formatos. En este sentido, se plantea que las intendencias deberían asumir un rol central.

Las reflexiones sobre la información aplicada al OT local y al proyecto urbano indican las siguientes necesarias definiciones: límites de los ambientes, interfases y conectividades, espacialidad 3D y definición de objetivos de conservación.

Se plantea como crítica al OT vigente, y también como recomendación para futuras revisiones, el modelado 3D de la edificabilidad propuesta sobre la topografía, con centralidad en el estudio de alternativas de ocupación para evaluar los impactos negativos sobre el ambiente.

En una entrevista, se indica que la valoración de ambientes prioritarios para la conservación es relativa a la escala local y, por tanto, es necesario “incorporar una mirada más biológica (...), hacer un fraccionamiento permeable... [con] conectividad” entre los ambientes locales.

Una propuesta sobre el problema de falta de actualización de la información ambiental plantea la idea de “red de centros de investigación” con estrategias de centralización y descentralización. Propone un rol central de la UdelaR por su imparcialidad y funciones de investigación y extensionismo.

Nuevas preguntas

¿Cómo profundizar en técnicas de análisis-síntesis de la información ambiental en el OT?

¿Qué contenidos debería incorporar y desarrollar una guía orientativa y sistematización de insumos aplicados al OT local?

¿Cuáles son las capacidades institucionales (intendencias, ministerios, academia) para el desarrollo de repositorios y observatorios territoriales-ambientales?

¿Cómo se maneja la información ambiental en su registro temporal y dinámico?

Principales acuerdos y debates

Como respuesta directa a la pregunta la mayoría de las y los entrevistados indican que no corresponde integrar el PdM al sistema de IOTDS, ya que se enmarca en *diferentes normas legales*, y porque es conveniente mantener la planificación de ÁPs nacionales a instancia del gobierno nacional.

Sin embargo, en el desarrollo de las conversaciones, la mayoría accede a reflexionar sobre el “posible” lugar del PdM “*asimilable*” a *instrumentos de OT*, configurando el debate central en una dispersión de respuestas, y que lo posiciona como tema abierto. Resulta interesante leer en detalle lo que potencialmente podría ser el PdM, en su asociación emergente con todos los Instrumentos Especiales. Se evidencia, explícita e implícitamente, falta de conocimiento en el alcance y los contenidos de cada IOTDS. Asimismo, una ambigüedad en las diferencias e implicancias entre la escala territorial del ámbito (local) y la escala de gobierno (nacional, regional, departamental y local). Las competencias departamentales de OT (art. 14 de la LOTDS) dificultan pensar en instrumentos de OT nacionales con ámbitos territoriales locales: “Nadie más [que las intendencias] puede hacerlo”.

Otros dos principales debates son: que *el PdM es conceptualmente un IOTDS* y la *falta de competencias en OT y Urbanismo del SNAP*. En términos conceptuales, el debate es complicado de definir, puesto que hay un ida y vuelta en cada una de las entrevistas: por un lado, se expresa que el PdM ‘es’ un instrumento de OT porque regula usos, incluso más que los PLOTDS; y, por otro lado, que “debería dar reglas de OT” y derivar en revisiones sobre el OT vigente y en planificaciones específicas. En términos de competencias del SNAP, se plantean dudas sobre las competencias legales en OT y Urbanismo, pero también sobre sus capacidades y recursos. También se puede leer un tema no resuelto sobre el rol estructural (o no) del OT y el Urbanismo para la conservación ambiental. Se evidencian dificultades en pensar por fuera del funcionamiento actual y una preocupación concentrada en buscar mejores formas de vinculación entre los dos instrumentos de estudio. Un par de citas rupturistas relativizan el interés de desenmarañar este punto: “No creo que se solucione normativamente” y “Si está dentro de uno u otro instrumento, no me importa mucho si hay coordinación y transversalidad”.

Excepciones

Una respuesta disruptiva propone que el PdM podría asociarse a un Plan Sectorial o Parcial según la especificidad territorial y su articulación con los IOTDS existentes, y variable también según los objetivos de conservación ambiental que se pretendan. Este enfoque posiciona al territorio específico como guía, por sobre resoluciones abstractas instrumentales, pero también pone en cuestionamiento una sistematización general sobre el caso a caso.

En dos entrevistas, se profundiza sobre las semejanzas y las diferencias entre categorías de usos de suelo del OT y la zonificación en la PCS. Sobre ambas se concuerda en que son unidades territoriales con regulaciones de usos diferencialmente asociados, es decir,

utilitarias a un modelo deseado del territorio, pero desarrollan el diferencial metodológico del recorte y definiciones de las acciones por la metodología de EAC.

Reflexiones sobre el recorte territorial de estudio

Vuelven a posicionarse como tema central las experiencias prácticas de OT local; en el caso territorial de estudio, la inexistencia de Planes Sectoriales de OTyDS, y en la costa, en general, la inexistencia de Planes Especiales.

En tres entrevistas en que se reflexiona sobre las competencias en OT y Urbanismo del SNAP, se indican justificaciones sobre la necesaria injerencia en la materia para desarrollar Conservación en el territorio de estudio. En una de ellas, se señala que al menos en la categoría de manejo de Paisaje Protegido “debería poderse” regular usos urbanos desde el PdM.

Propuestas de mejora

Se señala la necesidad de profundizar la coordinación y la transversalidad entre PdM y OT a nivel político.

Se indican las ÁPs departamentales como complemento al SNAP. Tal vez esto debería entenderse no solo como aporte a la conservación ambiental con priorización local y al empoderamiento social sobre valores e identidades ambientales-territoriales; sino también al aprendizaje institucional (intendencias) de desarrollo de la PCS. Abordar áreas locales desde el enfoque de la conservación ambiental necesariamente implica la revisión intencionada del OT departamental y local vigente, forzando modificaciones y suplementos estructurales.

Se señala la necesidad de profundizar en especificidades de los IOTDS según LOTDS.

Nuevas preguntas

¿Es de competencia exclusiva de las intendencias el OT y el Urbanismo local?

¿Existen criterios mínimos de definición de acciones territoriales en los PLOTDS?

Principales acuerdos y debates

Hay acuerdo total en la existencia de *conflictos de superposición entre el Pdm y los PLOTDS*. Se indica como acuerdo crítico central la *falta de revisión recíproca entre instrumentos de planificación territorial*. Se reflexiona sobre el rol de cada instrumento como impulso dentro de un proceso de planificación territorial integral. Como tema asociado, surge la reflexión sobre los tiempos de elaboración y revisión de los instrumentos de planificación territorial local. Ambos superan como regla general lo establecido en sus normas.

Otro de los conflictos enunciados de manera recurrente y de común acuerdo es el *problema de juicios de privados contra el Estado*. Sin embargo, las reflexiones se enfocan en qué institución del gobierno los enfrenta: intendencia o DINAMA, según quién reglamente restricciones al uso de la propiedad privada, es decir, a las implicancias legales según el alcance de cada instrumento y no a un conflicto de superposición de instrumentos.

Se plantean dos debates de alta frecuencia de emergencia. Por un lado, como tema explícitamente abierto, la pertinencia o no del *Pdm como único instrumento* de regulación de usos del suelo en detalle de escala local por interés nacional. Se vuelve a reflexionar sobre las implicancias sectoriales y transversales de la materia ambiental; también, sobre las competencias institucionales en OT y Urbanismo; y sobre problemas de redundancia de instrumentos de planificación territorial que van desde la duplicación de recursos y esfuerzos, “aumento de la conflictividad” social, dificultad de aprehensión de regulaciones, hasta posibles indefiniciones por vaguedad de potestades territoriales. Por otro lado, se debate sobre *instituciones de compatibilización*, con dispersión entre distintas divisiones del MVOTMA. Se señala con menor frecuencia, pero como centrales, el rol de la EAE para abordar desde el OT las implicancias ambientales en territorios con ÁPs y adyacentes; y una valoración positiva del funcionamiento de gestión participativa de las CAEs en funcionamiento, como ámbitos privilegiados para dirimir conflictos y establecer acuerdos.

En menor frecuencia, emergen como acuerdos los conflictos de *coordinación “coyuntural” SNAP-intendencias* según voluntad política y la *duplicación de la participación* en un contexto de múltiples planificaciones sectoriales con enfoque participativo y los mismos actores institucionales y sociales.

Excepciones

Con las siguientes citas, una entrevistada se refiere a que los PLOTDS suelen no profundizar en acciones territoriales dentro de territorios protegidos: “Valdrá lo que diga el Pdm”, las ÁPs son “agujeros negros (...), la caja negra del AP”. Existe una doble lectura que alarma: si no hay definiciones de detalle de OT y Urbanismo ni en uno ni en otro instrumento de planificación territorial, sea por competencias o por límites contestados, se genera un vacío en la materia en un área de alta fragilidad a los impactos antrópicos.

Otra cita elocuente que reflexiona sobre la fortaleza o debilidad de los vínculos interinstitucionales refiere a factores culturales: “Funciona coyunturalmente (...) de buena

voluntad (...). Somos Uruguay, somos suavemente ondulados, no nos peleamos con nadie, colaboramos...”.

En una de las entrevistas, se critica la laxitud temporal del desarrollo del PdM. En ella, se indica que es útil contar con lineamientos intermedios para el OT entre el ingreso del AP y la efectiva aprobación del PdM.

Reflexiones sobre el caso territorial de estudio

Se señala con preocupación la inexistencia de ajustes modificativos y/o complementarios derivados sobre los instrumentos vigentes a partir de la aprobación del PdM PP Laguna de Rocha, cuando se profundizó en regulaciones urbanas para la mejora.

Se indica que el Plan Lagunas Costeras-Rocha no reconoce el AP de Laguna Garzón. No obstante, se indica un trabajo conjunto del SNAP con la Intendencia de Rocha, con mayor temporalidad de negociación en el área hacia el Este, con elaboraciones más cercanas (2015-2019) del PLOT Los Cabos y el PdM del AP Parque Nacional Cabo Polonio.

Propuestas para la mejora

Se plantea una revisión recíproca entre instrumentos sucesivos de planificación territorial, para capitalizar los esfuerzos de cada ciclo.

Se indica que para el OT son necesarias orientaciones estructurales y/o medidas provisorias durante el tiempo de elaboración del PdM.

Se indica que es necesario fortalecer las unidades de seguimiento y gestión de OT, y ámbitos de gobernanza local y asesoramiento interinstitucional mantenidos en el tiempo.

Nuevas preguntas

¿Cuál es el rol del proyecto territorial en su potencial integrador?

¿Puede que la atomización de instancias participativas de planificación desgasten el abordaje metodológico y a los actores?

¿Cómo se gestionan y se da seguimiento a los PLOTDS? ¿Existe un plazo temporal razonable para definir de antemano su revisión?

¿Cuál es la resonancia en los PLOTDS de los conceptos de manejo adaptativo y mejora continua?

5 ¿CÓMO VALORÁS LAS EAE y las EIA (EsIA)? ¿CÓMO SE PODRÍAN MEJORAR?

Principales acuerdos y debates

Como único debate, y con frecuencia total, se plantean *diferentes valoraciones sobre las EAE*. Se valora, de manera positiva, el potencial de la “visión territorial estratégica” y la flexibilidad de las herramientas en desarrollo. Se valora, de manera negativa, su práctica local como “formalismo administrativo” y descriptivo.

El lugar de “trámite” de las EAE es indicado en algunas entrevistas como evasión de la engorrosa puesta en consideración de la visión política del territorio y restricción de usos contradictorios. Sin embargo, se concuerda en la *falta de “capacidades técnicas” en los equipos técnicos de las áreas de OT y Ambiente de las intendencias* y “pocas metodologías” para la EAE.

Se indica, en menor frecuencia, acuerdo en el *aporte de las EAE* en la definición de objetivos ambientales e indicadores, con dificultades de aprehensión por parte de los equipos técnicos; y aporte en la participación social del proceso de elaboración de los instrumentos de OT y DS.

En relación a los EsIA, los acuerdos son coincidentes y críticos, con una valoración negativa de un instrumento “vaciado de contenido”: *falta de imparcialidad técnica*, con *sesgo ambiental y descriptivo*, *crítica al mecanismo institucional* de evaluación, y con énfasis territorial *falta de consideración de impactos acumulativos*.

Uno de los acuerdos centrales es la *falta de seguimiento y control territorial de los impactos ambientales*, asociado a ambas Evaluaciones Ambientales y a críticas en la definición y medición de indicadores útiles para la evaluación de objetivos de planificación y estado del ambiente.

Excepciones

De manera rupturista, se critica el rol de la DINAMA como contralor, y no como asesor a las intendencias. Se indica un *know how* aceitado con consultoras ambientales, y una oportunidad perdida en el trabajo con equipos técnicos de las intendencias.

En una de las entrevistas, se reflexiona sobre las capacidades técnicas de las intendencias “chicas”, se manifiesta una falta de visión territorial interrelacionada entre las áreas de OT y Ambiente; y, con preocupación, se señala una falta de visión ambiental-territorial institucional integral (generalmente enfocada en obras y residuos respectivamente). En el mismo sentido, se indica que la gestión ambiental en términos amplios es un debe en todas las intendencias, incluso en incipientes áreas de Gestión Costera. Estas puntualizaciones fuerzan a reflexionar en necesarias formas de involucramiento y asesoría por parte de la DINOT y la DINAMA a las intendencias, o las divisiones asimilables que tengan como objetivo velar por el desarrollo sostenible y la planificación territorial como medio.

Se reflexiona sobre la tendencia de las/los propietarios a evadir alguna de las Autorizaciones Ambientales, lo que posiciona a la sociedad civil con responsabilidades y deberes territoriales. Pero, también, pone en cuestionamiento el sistema de permisos:

tiempos, costos de la asistencia profesional y, principalmente, el sentido de utilidad para la/el propietario y la sociedad civil toda.

Reflexiones sobre el recorte territorial de estudio

En una de las entrevistas, se critican las indefiniciones de ordenamiento de los PLOTDS del caso de estudio en suelos con APT (demasiados, a su entender) y en ÁPs. Se indica que su transformación queda sujeta a la aprobación de evaluaciones ambientales. Señala que la planificación en áreas costeras se piensa en función de áreas con AAP, dejando para que regule la DINAMA, a sabiendas de que “el que prohíbe paga”. Estas ideas contradicen el carácter complementario de las EA, dividiendo, entonces, el territorio en dominios de gestión diferenciadas.

Se indica falta de accesibilidad a EIAs categoría A en la faja de defensa costera, por esto hay que hacer una solicitud de acceso a la información para su estudio. Sobre esta gestión, se señala con preocupación que los emprendimientos autorizados con anterioridad son utilizados como precedente en vez de como alertas de vulnerabilidad ambiental por saturación de su capacidad de carga.

Propuestas para la mejora

Se indica la utilidad de generar “estándares” o lineamientos generales para ambas EA, “revisar los protocolos” de las EA, intentando superar su carácter descriptivo, y profundizar en la integración de diagnóstico y propuestas, medidas de mejora de los proyectos y mitigación de impactos negativos sobre el ambiente.

Asimismo, se señala como necesario profundizar en la definición de indicadores (de los impactos de los proyectos -territoriales y edificios- y cambios territoriales), y en su efectivo seguimiento y medición. En una entrevista, se reflexiona que los propios EsIA, si se sistematizaran, servirían como insumo de un posible sistema de monitoreo ambiental.

Se enfatiza en el control territorial, por lo que es necesario contar con un cuerpo técnico de “policía territorial”.

Sobre la falta de imparcialidad técnica de las EIA, se propone la configuración de un “tribunal de alzada” para técnicos, o la configuración de un sistema de asignación por agenciamiento. Para EAE se propone hacer convenios DINAMA-DINOT-intendencia. Esta propuesta, a la luz de más de cien IOTDS aprobados en doce años en todas las intendencias, debería revisarse en términos de recursos y posibilidades reales, y profundizar en el análisis de alternativas.

Nuevas preguntas

¿Cuáles son los vínculos entre la EAE de un PLOTDS y las EAE de PAIs y las EsIA de los proyectos particulares? Los temas estratégicos de EA a nivel del instrumento ¿pueden guiar los EsIA?

¿Cuáles son las herramientas utilizadas y potenciales para las EAE de los PLOTDS?

Principales acuerdos y debates

La mayoría de los contenidos expresados son recurrentes. Los principales acuerdos críticos son sobre el nivel técnico: *faltan capacidades técnicas en equipos técnicos de las intendencias, falta expertise ambiental en equipos de OT, falta integración del ambiente en propuestas de OT.*

Otro acuerdo, de menor frecuencia pero central en los discursos, es que *falta priorizar el ambiente y el OT en la agenda política*: “Te subrayo eso porque el [OT] es político, porque nosotros [los técnicos] no somos dioses (...)”. Varias de las citas alertan sobre un doble papel relegado del ambiente en un OT “marginal (...), del deber ser”, frente a otras prioridades de gestión cotidiana de las intendencias. Se critica también un bajo involucramiento de la DINOT en temas ambientales, cuando es prioritario incluir la mirada de conservación en toda la matriz territorial.

Se vuelve a indicar con centralidad la falta de técnicas de análisis ambiental en el desarrollo de IOTDS.

Excepciones

“El OT puede ser una formación de grado”. Si bien esta cita aparece en un contexto crítico sobre un “coto de caza” de la Facultad de Arquitectura y sobre el rol dominante del OT por parte de arquitectas/os, de manera aislada abre un potente debate. En base a los resultados de esta investigación, si bien se concluye que es necesario profundizar en teorías y metodologías que sustenten las acciones territoriales propuestas desde el OT, su potencial integrador supone un abordaje transdisciplinar y la generación de acuerdos sociales y políticos del futuro deseado. De esta manera, su desarrollo como disciplina es cuestionable.

Reflexiones sobre el recorte territorial de estudio

Se indica que no se elaboró bien el diagnóstico ambiental en el recorte territorial de estudio.

Se señalan potencialidades del ambiente de “alta naturalidad” y una realidad de “baja consolidación” del modelo de desarrollo propuesto, como oportunidad para generar un modelo de desarrollo propio y apropiado.

Propuestas para la mejora

De manera explícita, se desarrollan barreras y dificultades, casi no se enuncian propuestas de mejora, pero sí de manera singular y específicas. Se propone, primero, profundizar en técnicas de análisis ambiental aplicadas al OT. Segundo, incorporar el marco conceptual de servicios ecosistémicos: mapeo y valoración, y arreglo espacial de alternativas. La tercera propuesta emergente es definir criterios y lineamientos metodológicos sobre “la baja densidad” propuesta en el tramo entre lagunas de Rocha. La cuarta propuesta apunta a desarrollar un enfoque de conservación a escala local, compatibilizando usos con áreas *buffer* y corredores ecológicos.

En un ejercicio de enunciado de proposiciones contrarias a las críticas de 'falta de', se podrían obtener las siguientes propuestas para la mejora: Primero, aumentar en cantidad de técnicos los equipos técnicos de las intendencias en las áreas de OT y Ambiente con visión territorial. También, capacitar y fomentar su capacitación en temáticas ambientales aplicadas en su acepción amplia de sistemas socio-ecológicos. Fortalecer, asimismo, el asesoramiento en las materias de ambiente y OT. Además, coordinar y transversalizar el trabajo de ambas áreas, desarrollando una visión de futuro a mediano y largo plazo común; acordar objetivos estratégicos comunes claros, así como configurar equipos de trabajo cotidianos interdisciplinarios. Otra propuesta de mejora podría ser crear unidades de gestión de seguimiento de los planes y de los procesos territoriales, con capacidades para propuestas de ajuste y mejora continua. Por último, en procesos de nuevos ciclos de planificación territorial, y más que como propuesta de mejora como temática abierta indispensable: fortalecer el análisis ambiental y su abordaje integral e integrado en la propuesta.

Nuevas preguntas

Esta pregunta, definida como una de las preguntas guías de investigación y conscientemente abierta, se sigue entendiendo como una pregunta muy relevante para la profundización temática. Podría ser útil su reformulación haciendo énfasis en las propuestas de mejora.

Principales acuerdos y debates

Existe acuerdo total en la *valoración positiva de la metodología de Planificación para la Conservación de Sitios-Estándares Abiertos para la Conservación*. Sin embargo, se indica falta de conocimiento por parte de quienes no participaron de ninguna experiencia del SNAP, y se entiende que es útil su profundización para el OT.

Se enuncian como acuerdos de alta frecuencia las siguientes cualidades de la metodología EAC: *explícita, comprensible*, útil para la planificación participativa y orientadora para la gestión. Además, la metodología EAC concluye en *acciones concretas y mensurables* (presupuestables y medibles en su efectividad).

El único debate, y de baja frecuencia, es la *apropiación metodológica de EAC* en las experiencias locales. Si bien se reflexiona en términos conceptuales sobre una utilidad del enfoque sistemático por su réplica, comparación y aprendizaje institucional (SNAP), se repara en la práctica en percepciones de “encorsetamiento” metodológico, en diferencias en los procesos según categoría de manejo y equipos de planificación de las ÁPs, y en una dificultad de recursos y tiempo en la elaboración de la cadena de resultados.

Surgen reflexiones interesantes sobre los orígenes y recursos de la metodología de EAC, en un contexto de múltiples *herramientas metodológicas para la planificación* (territorial y de diversas áreas de gestión): “planificación estratégica”, “prospectiva”, “escenarios”, “planificación por barreras, por problemas”, “análisis costo-beneficio”, etcétera. Surgen también, por comparativa, reflexiones sobre dificultades para enunciar metodologías proyectuales.

Como valoraciones positivas de menor frecuencia pero de manera enfática, y en términos generales sobre el trabajo desarrollado en planificación y gestión de AP, se indican fortalezas en la *participación social* tanto en planificación como en gestión. Se indica buen funcionamiento de las CAEs. Además, se destaca el poder de gestión y control territorial en tanto recursos económicos y humanos propios a las ÁPs.

Excepciones

En dos entrevistas, se plantean críticas a la centralidad de “los objetos de conservación”, cuando el enfoque metodológico se basa en la construcción de acuerdos de manera participativa, que implica múltiples subjetividades.

La siguiente cita cuestiona el alcance de los PLOTDS: “El plan local de OT no es un instrumento de gestión, debería de serlo, pero no lo es”. Es interesante señalar que existen, a nivel internacional, otras prácticas de OT, donde los planes urbano-territoriales son aprobados con un plan de acción y presupuesto asignado, asociado por tanto a medición de resultados y auditorías de gastos. Por ejemplo, el OT de Colombia según su ley fundante y aplicación en las experiencias contemporáneas de Medellín (Bustillo, 2017, p. 30). Podríamos reflexionar también sobre los modos de seguimiento y evaluación en OT, en el medio local y en otros contextos, modelos y tradiciones de planificación territorial local.

Una cita disruptiva plantea dudas sobre el abordaje metodológico del OT: “No sé si es que [en OT] no tienen metodologías (...), [pero] no están tan enunciadas, explicitadas”. En lo personal, debo confesar que el cuestionamiento me sigue pareciendo tan incómodo como difícil de responder. Si bien la profundización en metodologías proyectuales parece ser clave, entiendo que el rol del proyecto territorial no es fin en sí mismo, sino medio, y que el OT debería tener una robustez teórico-metodológica mayor que la que puedo enunciar.

Reflexiones sobre el recorte territorial de estudio

En una entrevista, se plantea el potencial integrador del recorte territorial ambiental del AP Laguna Garzón, para la integración de OT de dos departamentos distintos.

Propuestas para la mejora

Se propone desarrollar formación en PCS en OT como amplificación de conocimientos, criterios y metodologías.

Se señala que es necesario fortalecer los indicadores de OT. Sobre este punto, tengo algunos reparos personales. Si bien se concuerda en que este tema merece entenderse como una línea de investigación central, los indicadores en la PCS están asociados a toda una metodología de encadenamiento de las acciones con objetivos y metas específicas. Por tanto, no son traducibles a una lista orientativa fuera del contexto metodológico. La búsqueda por indicadores a secas parece cumplir con un ‘deber ser’, sin profundizar en el sentido real de su utilidad. ‘¿Qué quiero medir?’ debería ser una pregunta anterior a ‘¿cómo quiero medir?’. Por otro lado, es interesante reflexionar sobre las diferencias entre objetivos-metas-indicadores de acciones de planificación, de los procesos territoriales y del estado de los ambientes, intrínsecamente ligados, pero no por eso mezclados.

Se subraya que es importante profundizar en herramientas metodológicas de planificación y de diagnóstico territorial-ambiental. Asimismo, es necesario la autorreflexión y el enunciado de metodologías proyectuales.

Nuevas preguntas

Si sistematizamos un conjunto de PLOTDS desde un análisis de las metodologías de planificación: ¿Cuáles metodologías se utilizan en el OT uruguayo a escala local?

¿Cómo se revisa un PLOTDS específico? ¿Cómo se han revisado PLOTDS en el ámbito uruguayo? ¿Cómo se evalúa su desempeño según sus objetivos? ¿Qué indicadores territoriales surgen como estructurales para contextualizar dicha evaluación?

Esta y la siguiente pregunta son específicas sobre el caso territorial de estudio: recorte territorial entre Laguna Garzón y Laguna de Rocha o, en términos genéricos, a la costa atlántica. Por esto, no se desarrolla un apartado específico sobre el caso territorial de estudio.

Principales acuerdos

Existe *consenso sobre la existencia de problemas ambientales*. Solo existen acuerdos por la forma en que se formuló la pregunta y se sistematizaron los datos.

Los principales problemas ambientales que se señalan son la *pérdida de ambientes/hábitats por cambios de usos del suelo* y problemas ambientales asociados al agua, la *contaminación y la afectación del ciclo hidrológico natural*. Contrariamente a los estudios ambientales de Uruguay, emerge una especial preocupación por la sustitución de ambiente por ocupación urbana, por sobre los cambios de usos del suelo agropecuario, como presión central en el recorte territorial de estudio. Sobre contaminación del agua, se explicitan problemas de contaminación directa, eutrofización de las lagunas por efluentes de saneamiento y preocupaciones mayores cuando sirven como fuentes de abastecimiento de agua. Llama la atención que no se expresa preocupación por la contaminación de agua a escala regional, y no se nombra como problema la presencia de cianobacterias.

Las otras dos problemáticas que se señalan de manera recurrente son presiones o causas de problemas ambientales: *críticas al urbanismo tradicional, falta de diseño de infraestructuras urbanas y críticas a las indefiniciones de OT*. Estas ideas se desarrollan con mayor profundidad en la siguiente pregunta, pero es interesante leer su emergencia asociada a problemas ambientales.

Se señala con baja frecuencia el *cambio climático* como problemática global y de fuertes impactos costeros, como tema presente, y también como disparador de pensamiento sobre futuro a mediano y largo plazo. Se indica que es necesario considerar procesos consolidados de retroceso y erosión costera y modelos de proyecciones sobre el territorio local.

Excepciones

La pregunta: “¿Para quién pensamos los servicios ecosistémicos?”, planteada en el marco de la problemática de tendencia a la privatización de la costa, induce a la reflexión sobre las implicancias sociales de los usos de baja densidad.

Se señala como emergencia singular problemáticas generales históricas de asentamientos irregulares en áreas inundables.

Propuestas para la mejora

No se plantean propuestas de mejora explícitas, aunque puede leerse la necesidad de definiciones de urbanismo sensibles con la conservación de los ambientes.

Principales acuerdos y debates

Si bien existe un debate que divide en dos grupos iguales, por NO y por SÍ, sobre la viabilidad de la *compatibilidad de desarrollo urbano y conservación*, existe un acuerdo casi total de la insostenibilidad de las regulaciones de OT vigentes y la *necesidad de innovación urbanística*. Casi en la totalidad de las entrevistas se enuncian propuestas de mejora específicas de urbanismo.

Emergen dos debates centrales. El primero, de carácter pragmático: *barreras en el “legado” de planificación territorial*, en referencia tanto al catastro original como a las categorías de usos del suelo vigentes. Se enuncian desafíos intrínsecamente ligados como la *expropiación*, los *juicios contra el Estado* y la *falta de desarrollo de instrumentos económicos como alternativas*. El segundo debate, conceptual, se refiere a *modelos urbano-territoriales de centralidades o baja densidad*.

Defensores de uno u otro modelo, casi todas/os los entrevistados acuerdan en que “no en todos lados” pueden “construirse casas”. La faja de defensa costera (o el máximo posible de los primeros metros a partir de la cota del agua según información disponible) y el monte nativo de los álveo de los cursos de agua son indiscutidos, por ley. El resto de los ambientes sí están abiertos al debate sobre sus posibilidades. Existe coincidencia casi total en la necesidad de mantener “parches [ambientales] conectados”, con poca profundización en escala (¿balneario, manzanas, corredores, predios, partes del predio?), especificidad por ambiente, ni maneras específicas de gestión.

Uno de los acuerdos centrales es la importancia y la *necesidad de desarrollar estudios ambientales de detalle* y la *definición de objetivos de conservación*. Es esencial elaborar definiciones de funcionamiento ecológico, límites y vínculos, así como sobre su “capacidad de carga” según alternativas de ocupación urbana específicas, y entendimiento de “formas, alturas, texturas, relieves” para poder desarrollar nuevos imaginarios de habitar costero. Es decir, con un enfoque científico, pero aplicado al uso urbano y con valor de comunicación social.

Se explicitan críticas sobre los PLOTDS vigentes: *desafíos para la conservación ambiental según categorías de usos del suelo*, con especial preocupación en el suelo categorizado como urbano consolidado, una falta de exploración y definiciones (criterios) en la “reconversión” a baja densidad por fusión de padrones e indefiniciones en una amplia zona con APT. Se critica con énfasis un mal uso de la categoría de suelo urbano consolidado, habiendo perdido la oportunidad de necesario desarrollo de PAIs y Planes Especiales en un territorio sin infraestructuras urbanas.

Excepciones

Una sola respuesta indica posibles innovaciones desde la gestión. Se entiende, por el contexto de las ideas, que refiere al posible desarrollo de programas y acciones desarrollados por problemas, por zonas “piloto” y de sensibilización ambiental puntuales y complementarios a la planificación territorial normativa.

Un entrevistado se pregunta: “¿Desarrollo urbano para quién?” y pone, así, sobre la mesa un enfoque crítico en términos de justicia social.

Se plantea, de manera singular y explícita, una resignación sobre la consideración política y técnica de los estudios ambientales: “Rocha es de los departamentos con mayor desarrollo de estudios para la conservación ambiental”. También, de manera singular en otra entrevista, se indica impaciencia por la innovación en OT: “Algunos problemas que tenemos necesitan otro tipo de herramientas (...). No me digan que porque es nuevo [el OT]”.

Propuestas para la mejora

Como propuestas de mejora para usos residenciales se subrayan como innovación de ideas de “infraestructuras urbanas ecológicas” asociadas a la gestión del agua, posibles normativas de jardín (FOS rugoso y regulación de usos de los límites de predio) y estudios de paisaje (ecológico y visual) de detalle para la definición de ubicación de las calles y las construcciones. El resto de las reflexiones urbanísticas que se acuerdan o debaten corresponden a modelos, diseño y normativa urbana regulares: estructuración de la movilidad (vial y peatonal), sistemas de infraestructura urbana (abastecimiento de agua, saneamiento, luz y datos), parámetros de ocupación de las edificaciones (FOS, FIS, altura máxima); cuestionando cuando mucho la sensibilidad territorial-ambiental del diseño. Sobre el trazado vial, se da el único debate de ideas no complementarias. Si bien sorprende la baja frecuencia de emergencia de temas de diseño de espacios públicos y equipamientos colectivos en una matriz casi continua de loteamiento privado, se propone asociarlos a sistemas ambientales y con estándares ejemplificantes de sostenibilidad: energías renovables y gestión del agua. Se indican necesarias inversiones bandera de obras públicas: infraestructurales y de equipamiento.

Se propone regular las áreas con APT en función del porcentaje de colmatamiento, como forma de evaluar y aprender de los procesos territoriales.

También, se plantea que es necesario profundizar en instrumentos económicos de OT.

Nuevas preguntas

¿Cuál es el lugar del proyecto de espacio público? ¿Es posible pensar en uso y goce público en propiedad privada? ¿Qué herramientas de conservación y servicios ambientales pueden aplicarse a usos privados en lotes residenciales balnearios?

¿Estamos en un nuevo contexto de valorización social, política y técnica (OT) del ambiente?

¿Cuáles son los posibles nuevos imaginarios balnearios? ¿Cómo estimulamos y promovemos “nuevos modos de habitar la costa”?

IV.2. REFLEXIÓN SOBRE EL SENTIDO DE LAS FAMILIAS EMERGENTES

*Inútil decir más.
Nombrar alcanza.
Idea Vilariño*

Las 16 familias de códigos emergentes son grupos temáticos que surgen del campo, por lo que se entienden como **temas emergentes** específicos.

En la búsqueda de enunciar temas claves para la mejora de la incorporación del ambiente en planificación territorial local (objetivo específico de esta investigación), las familias deben leerse como **marcos de oportunidad**. Marcos, y no ventanas, útiles para el desarrollo de propuestas de mejora, atendiendo las **oportunidades del contexto**: académico, político e institucional nacional y departamental, socio-cultural, de los procesos territoriales y de la realidad ambiental. También pueden leerse como una bolsa de temas específicos sobre los cuales profundizar en **futuras investigaciones**. Por estas razones, se optó desarrollar en abstracto, lo más posible, sus definiciones y el enunciado de sus contenidos; es decir, se pensaron y enunciaron sin los adjetivos de las valoraciones positivas y negativas expuestas (que se recogen en el nivel de códigos emergentes). Según el lector/a, las oportunidades del contexto que este/a pudiera percibir o imaginar, y/o el lugar y las capacidades de incidencia que se tenga, pueden establecerse **diferentes énfasis y lectura de relaciones** entre las familias.

También interesa una posible lectura por ausencia de emergencia de temáticas predefinidas, desde las cuales cuestionar las categorías establecidas o incluso la muestra de las/los entrevistados.



Gráfico IV.1. Esquema de familias emergentes.

El ejercicio desarrollado a continuación, por sobre concluir en una lectura concluyente, pretende ejemplificar la utilidad de los resultados por familia, como entradas temáticas para la reflexión sobre oportunidades de acciones de mejora o nuevas investigaciones.

Se reflexionó sobre alternativas de propuestas de mejora de uno de los códigos de central interés para la investigadora: *necesidad de innovación urbanística* en el territorio de estudio. Sobre la búsqueda de alternativas proyectuales, se exploraron las importancias relativas de las familias emergentes (énfasis).

¿Qué familias emergentes sería útil visitar para el enunciado de un ejercicio académico de un *curso proyectual en el ámbito de un Taller de FADU* sobre el territorio de estudio? (Proyecto Urbano, Taller de Diseño de Paisaje, Taller de MOTDU o curso optativo). En este caso, parece fundamental revisar las familias (1) Formación disciplinar, (6) Información ambiental, (8) Herramientas, (10) PCS, (15) Problemas ambientales; y, sin dudas, las familias (4) Sociedad civil, (5) OT local, (12) Procesos territoriales y (14) Urbanismo, invariables en todas las alternativas exploradas.

Sin embargo, en un *seminario proyectual* donde se ejerciten metodologías de planificación específicas de PCS, prospectiva o planificación por problemas o barreras, planificación participativa el esquema de pensamiento se debería reordenar atendiendo a la especificidad que se plantea desarrollar.

Si para buscar alternativas de planificación urbana-territorial se realizara un concurso de ideas proyectuales para el caso de estudio o una porción de este, algunas de las familias dejarían de tener sentido, mientras que otras cobran mayor relevancia. Por ejemplo, la familia (1) Formación disciplinar quedaría reducida a la configuración de los equipos. Sobre innovación en las familias (7) Instituciones y (13) Gestión territorial, deberían plantearse de manera explícita en las bases para que fuera abordado. Generalmente, el objetivo de las propuestas proyectuales y la oportunidad de tener un conjunto diverso de estas es desarrollar imaginarios posibles; y las propuestas no suelen proponer grandes alteraciones en el orden institucional establecido y en los procedimientos administrativos.

Si se explorara el caso de un impulso planificador desde una intendencia, los énfasis sobre las familias (2) Equipos técnicos, (13) Gestión territorial y (11) Evaluaciones Ambientales serían primordiales a la luz de las reflexiones críticas recogidas en los resultados de esta investigación.

En el caso de que se contratara una Consultora en OT para la elaboración de un instrumento de planificación, sería deseable plantearse, de manera explícita, una profundización en las implicancias sobre (13) Gestión territorial y seguimiento de (12) Procesos territoriales.

Se pretende demostrar las múltiples posibilidades de lectura de las 16 familias emergentes intrínsecamente relacionadas; y que para establecer vínculos sustantivos entre ellas, va a depender en quién/quienes lean los resultados, y sus intereses e imaginarios de formas para mejorar hacia el futuro.

IV.3. APORTES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

El aporte central de esta investigación, es la sistematización de la información recabada en códigos emergentes (acuerdos y debates por frecuencia) y en el enunciado de las familias temáticas que surgieron. Se entiende que, en la sucesiva toma de decisiones de asociación de ideas en el proceso de codificación, pudo haberse incurrido en errores de interpretación o falta de lucidez en otros posibles vínculos a establecerse. Aun así, la investigadora queda satisfecha de presentar un abanico amplio de ideas enunciadas y derivadas.

Si bien una de las autocríticas centrales es la extensión del texto y la falta de esquemas que presenten las múltiples ideas y de los vínculos entre ellas; se realizó un cuidadoso esfuerzo de síntesis y un análisis cuidadoso e intencionado para dejar expresadas el diverso conjunto de ideas en la mínima cantidad de componentes posibles. Se pretende que sirvan como focos latentes útiles para futuras profundizaciones (líneas de investigación y acciones). La investigadora entiende que el texto será leído a modo de “Rayuela” de Cortázar según intereses personales del lector/a, lectura de partes filtrando por buscador de palabras.

Una de las principales fortalezas de esta investigación es explorar los vínculos entre el OT y ÁPs en la escala territorial local. Si bien la elección temática se fundamenta en explícitas recomendaciones institucionales del SNAP desde su creación, no se encontró desarrollo bibliográfico específico. Se recogen en los resultados mayores concordancias que debates sobre las barreras y desafíos temáticos: planificaciones poco articuladas, temas ‘delicados’ de dominio (poderes y saberes), y en su mayoría ideas complementarias sobre propuestas de mejora. Sobre la escala local, también se considera como acierto la selección de un recorte territorial específico, que sirva luego y por sumatoria con otras investigaciones para la reflexión territorial y temática más general. No obstante, merece una autocrítica en esta investigación el abordaje del recorte territorial de estudio. Este no fue profundizado más allá de la lectura de los IOTDS y PdM implicados y diversas anécdotas de detalle, y sirvió como excusa territorial para las entrevistas y como ejemplo práctico para territorializar las reflexiones expuestas. Queda pendiente una investigación aplicada sobre el territorio de estudio, mejor enfocada a partir de esta experiencia.

Queda en el tintero también, una investigación sobre formas de articulación de las Áreas Protegidas en el sistema de Ordenamiento Territorial en el ámbito regional e internacional, que se confirma en los resultados expuestos como ausencia de emergencia y por tanto de especial aporte a la reflexión de las realidades locales.

Por otro lado, se valora como aporte el desarrollo de este tipo de investigaciones en el medio local, con un abordaje metodológico con centralidad en entrevistas en profundidad a un conjunto de expertas/os del medio local, habiéndose confirmado la adecuación de la muestra, y con especial valoración positiva de su accesibilidad y autorreflexividad sobre la temática. Merece, tal vez, las disculpas del caso a las y los entrevistados por citarlos en extenso, cuidando siempre el anonimato y con la intención de no tergiversar las reflexiones compartidas. Además, merece señalarse un especial interés por transmitir la frescura y la sencillez de las expresiones espontáneas; el relato oral como fuente privilegiada para pensar en el diálogo, por encima del monólogo de pensamientos.

La principal limitación de esta investigación fue la falta de expertise en investigación, y específicamente en investigaciones cualitativas con entrevistas. Las expectativas personales de lo que una 'investigación territorial debía ser' y los tiempos implicados en cada etapa del proceso de investigación, fueron deconstruidos de manera forzosa. Al inicio de esta Tesis, se había prefigurado discutir sobre un conjunto de temas emergentes definidos sistemáticamente y profundizarlos con contrastación bibliográfica. Ni lo primero ni lo segundo. Esta Tesis se presenta de manera menos ambiciosa, dando un cierre al ciclo de "comparación constante" de las ideas recogidas en el campo, y se lo expone para su discusión.

1) Más allá de su denominación de códigos y familias emergentes, útiles para el análisis, los 'temas emergentes' deben leerse en todos y cada uno de los grupos de ideas que se establecieron, con mayor o menor interrelación con los otros grupos. Sus vínculos entre sí fueron algunos enunciados y muchos pendientes. El objetivo de enunciar temas emergentes se entiende cumplido con una autocrítica de dificultades en su ponderación; atribuible tal vez, a lo exploratorio de la investigación, y amparado en la propia complejidad de la temática territorial.

2) Reenfocar el objeto de estudio en la centralidad de los datos cualitativos recogidos en las entrevistas, y analizarlos de manera sistemática, fue una decisión consciente en el proceso de investigación y recorte temático; entendiéndose en sí mismo como un abordaje suficiente. Mirarnos y escuchar nuestras representaciones subjetivas como profesionales en interacción, preguntarnos cómo estamos abordando el ambiente en la planificación territorial, enunciar con claridad los desafíos pendientes en el OT, desde los más obvios y concordantes hasta los más incipientes.

Más de dos años después de iniciar este proceso, la investigadora repasa y repiensa el tema abordado de manera enriquecida, y espera dejar abiertos nuevos ciclos de profundización, y que las múltiples entradas enunciadas sirvan para focalizar nuevos inicios.

V. CONCLUSIONES

Como conclusiones, se sintetizan los principales resultados y discusiones, estructurados en respuesta a las dos preguntas de investigación.

Se enuncian algunos de los temas emergentes claves, en base a los resultados y porque revisten especial interés para la investigadora:

- i) Formación y práctica hacia la transdisciplina.**
- ii) Enfoques metodológicos de planificación territorial-ambiental.**
- iii) Revisión recíproca entre instrumentos de planificación territorial-ambiental.**
- iv) Modelos e inercias socio-políticas hacia desarrollos territoriales sostenibles.**
- v) Imaginarios de una categoría de usos del suelo 'urbano protegido'.**

Pregunta de investigación **1) ¿Cómo se puede mejorar la incorporación del ambiente en los procesos de planificación territorial local?**

Si se combinan códigos y citas, se pueden construir algunos silogismos con conclusiones deductivas de tipo causa-consecuencia, que sirven para visibilizar aspectos estructurales sobre la temática en pos de la mejora. Se problematiza un lugar relegado del ambiente en la planificación territorial en tanto:

a) “El OT lo hacen arquitectas/os”. “Las/los arquitectas/os no tienen formación ambiental”. El OT no considera el ambiente.

b) “El OT es político”. “Los tomadores de decisión política no consideran el ambiente como importante”. El OT no considera el ambiente.

c) “El ambiente tiene un lugar marginal en el OT” y “el OT es marginal” para el sistema político.

Más allá del recurso casi lúdico y simplista, estos enunciados sirven para demostrar una de las conclusiones obvias: la **multicausalidad de las barreras y desafíos** del objeto de estudio. En este mismo sentido, se presentan y se interpreta la utilidad del enunciado de las familias de códigos como temas emergentes específicos, así como la dificultad de profundizar y establecer vínculos sustantivos generales en la red de intrincados vínculos temáticos.

En base a los resultados más significativos para la investigadora, se enuncian **algunos de los temas emergentes claves** para la mejora de la incorporación del ambiente en procesos de planificación territorial local:

i) FORMACIÓN Y PRÁCTICA HACIA LA TRANSDISCIPLINA

Se concuerda en que son deseables equipos técnicos interdisciplinarios de OT y en la necesidad de contar con *expertise* ambiental durante todo el proceso de elaboración y gestión de IOTDS, para profundizar un enfoque ambiental en el análisis, propuesta y seguimiento de estos. Sobre las áreas de Ambiente¹ de las intendencias, se indica que es necesario profundizar la mirada territorial y el desarrollo de planificación y gestión ambiental, ¿o territorial como sinónimo? Emerge como central la necesidad de profundizar en la articulación, a nivel político y técnico, de la visión territorial transversal y el trabajo cotidiano entre las áreas de OT y Ambiente de las intendencias, así como la asesoría e involucramiento de unidades asociadas del gobierno nacional.

Si bien surge como problema recurrente la reflexión a la interna de los equipos de planificación territorial de las intendencias, la UdelaR es interpelada de base. Las facultades, sus dominios (saberes y poderes) y sus modos de relacionamiento entre sí y con la sociedad toda cobran especial protagonismo como referencia en la formación y práctica

¹ En el territorio de estudio: Unidad de Gestión Costera dentro de la Dirección de OT y Dirección de Ambiente en la Intendencia de Rocha, y Dirección General de Higiene y Medio Ambiente, en la Intendencia de Maldonado.

académica de las y los profesionales insertos en las instituciones del Estado: intendencias y gobierno nacional.

Por último, pero central, la transdisciplina implica la superación del enfoque profesionalista tradicional, implicando la interacción horizontal con el conjunto de actores sociales. Las herramientas de comunicación social, intercambio de información y co-diseño de los técnicos que llevan adelante la planificación y gestión territorial son también interpelados.

Estas temáticas no son nuevas; existe una instalada discusión y esfuerzos que buscan abordajes transdisciplinarios, pero sigue considerándose barrera y desafío actual central.

ii) ENFOQUES METODOLÓGICOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL-AMBIENTAL

Se concuerda en la disponibilidad de información ambiental, suficiente y accesible para el trabajo en planificación territorial. El principal desafío por sobre su ajuste a la escala local, es expresamente planteado en el análisis-síntesis de ésta, y su vinculación en la propositiva de las acciones de planificación territorial desde el OT. En este sentido, en el caso territorial de estudio, los análisis ambientales deberían de desarrollarse intencionados para la definición de detalle de modos compatibles de ocupación urbana en todas sus escalas. Para esto, el abordaje interdisciplinar es indiscutible, pero también lo son el ejercicio y la discusión en metodologías de análisis-síntesis de información ambiental aplicadas a la planificación territorial. Se enuncia como tema emergente clave la profundización en enfoques metodológicos de planificación territorial-ambiental, donde los conceptos y las metodologías desarrollados por la PCS se ven como una oportunidad de aprendizaje para el OT, de manera no exclusiva, para objetivos de conservación ambiental. Se profundiza en las conclusiones sobre la pregunta de investigación 2.

iii) REVISIÓN RECÍPROCA ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL-AMBIENTAL

Para fortalecer las relaciones entre instrumentos, más allá del aprendizaje mutuo de distintos modos de planificación territorial, es necesario conceptualizarlos como impulsos y ciclos de planificación en un proceso planificador. Esto implica, por un lado, asumir competencias de OT y Urbanismo compartidas; y en la práctica, revisar, modificar y complementar, de manera recíproca, los instrumentos de planificación territorial-ambiental sucesivos (en el caso abordado PLOTDS y PdM, pero también pensando en nuevos IOTDS que se desarrollen).

Por otro lado, implica acercar la concepción de planificación y gestión. Desarrollar las líneas estratégicas y objetivos acordados en acciones mensurables para alcanzar un horizonte deseado, que orienten la toma de decisiones en la gestión cotidiana y las negociaciones en el caso a caso. Surge como necesario complementar la planificación normativa tradicional del OT, con herramientas más flexibles plausibles de correcciones y adaptaciones según su evolución. Articular en los planes locales nuevos instrumentos y programas derivados que sirvan para avanzar en detalle sobre aspectos estructurales y en áreas pilotos para la innovación; y definir revisiones cíclicas entre lo planificado y los procesos territoriales.

Se indica, como indispensable, profundizar en el seguimiento y el monitoreo territorial, desarrollo de indicadores y de observatorios que visibilicen los cambios (impactos), y mayor control territorial. De nada servirían los esfuerzos si los IOTDS no plantean formas de

dialogar con los procesos territoriales y planificaciones territoriales-ambientales convergentes antes de su revisión.

iv) MODELOS E INERCIAS SOCIO-POLÍTICAS HACIA DESARROLLOS TERRITORIALES SOSTENIBLES

Las innovaciones en OT que se propusieron en el último ciclo de planificación del caso territorial de estudio siguen siendo consideradas insuficientes. Se concuerda en que el ordenamiento vigente es insostenible para la conservación de los ambientes locales. Asimismo, se critica la falta de propositiva de detalle urbanístico, sobre todo en las estructuras e infraestructuras urbanas. Se plantea como principal barrera la herencia del fraccionamiento original de los balnearios, basado en viejas concepciones de desarrollo urbano y viejas consideraciones y recursos para entender cómo funcionan los ambientes locales. Pero, también, se indica de manera incisiva la necesidad actual de cambios culturales en la valoración de los ambientes locales, de quien los habita y los habitará, de la sociedad toda, y de las y los tomadores de decisión política.

Se concuerda en la oportunidad del territorio de alta naturalidad para pensar sobre un modelo alternativo de ocupación, implicando áreas de conservación infiltradas entre y en padrones y usos privados. Resulta fundamental revisar la información disponible y avanzar en la precisión de límites espaciales, y sobre todo de cualidades ambientales-espaciales, para poder comunicar con mayor precisión las implicancias de cada uno de los ambientes locales y orientar sus usos y ocupaciones compatibles. Lo antedicho implica relecturas en base a la responsabilidad social y deberes territoriales; y cuestiona, también, la permeabilidad e incidencia positiva de la planificación en la conciencia y sensibilización territorial-ambiental.

“¿Servicios ecosistémicos para quién?” “¿Desarrollo urbano para quién?” Estas preguntas, en el caso de estudio y sobre el modo de desarrollo de unidades territoriales de 5 hectáreas en configuraciones de barrios privados y propiedad horizontal, así como en lotes de 300 metros cuadrados en suelos categorizados como urbanos, implica reflexiones en múltiples sentidos. Por un lado, el modelo de baja densidad por unidades privadas de desarrollo urbano problematiza el acceso público a los valores paisajísticos, con especial problematización en el acceso público de la costa atlántica y lagunas. Esto reclama toma de decisiones estructurales de accesibilidad urbana, más allá del deseable pienso sobre el diseño de formas alternativas y sostenibles. Surgen también otras preguntas asociadas que posicionan la toma de decisiones estructurales como urgentes: ¿Quiénes son las/los ‘propietarios del mar’, de un pedazo de cárcava, o de un relicto de monte nativo? ¿Quiénes son los actores locales del recorte territorial de estudio si aún están a la venta o bajo un modelo de desarrollo que necesariamente implica asociaciones y/o inversores inmobiliarios?

Se entiende ‘la política’ como poder público, como toma de decisiones de consenso sobre el presente y el futuro, y como sistema que vela por el interés general. Estas temáticas no pueden liberarse a la especulación ante las tendencias de ocupación costera. Los modelos alternativos de ocupación son urgentes, e implican definir acciones multiescalares de conservación ambiental, también en ámbitos privados, también en ámbitos urbanos.

v) IMAGINARIOS DE UNA CATEGORÍA DE USOS DEL SUELO “URBANO PROTEGIDO”

¿Cuál es el rol del proyecto territorial como orientador a los usos privados y la tutela de los bienes comunes? Las necesarias 'innovaciones' en OT recogidas son: instrumentos económicos, nuevos IOTDS con objetivos de conservación (Planes especiales, Inventarios ambientales, y ÁPs Departamentales), así como innovaciones urbanísticas para la compatibilización entre desarrollo urbano y conservación, y aunque en mayor o menor medida con un acento ecológico y paisajístico, la mayoría tradicionales. Es decir, ninguna de estas suponen novedad más que en su desarrollo local; están contenidas en la LOTDS y son materias propias del OT y el Urbanismo, a excepción, tal vez, de un incipiente pensamiento en infraestructuras urbanas ecológicas.

En Uruguay se usa el concepto implícito de servidumbre ecológica para la protección del monte nativo, faja costera y álveos de ríos y arroyos. También existen históricamente servidumbre de acueducto en suelos privados de usos urbanos, suburbanos y rurales. En el 90% de los casos en el territorio uruguayo, la conservación (patrimonial arquitectónica, arqueológica y de recursos y ambientes naturales), como todos los valores territoriales de interés común, deberá aplicarse en propiedad privada. Esto debate las supuestas limitaciones jurídicas y económicas sobre regular en la propiedad privada el mantenimiento de corredores, parches, y objetos específicos de conservación.

Por otro lado, la LOTDS establece para refraccionamientos que el 10% del área deberán destinarse a espacios públicos y equipamientos colectivos, con los esfuerzos económicos que conlleva sin mayor precisión a excepción de la vialidad. Se entiende como un lugar de exploración central, pensar el capital público en asociación a los sistemas naturales, que sirvan como banderas territoriales de acción de conservación, disfrute de la diversidad de ambientes locales y sensibilización ambiental específica; soportes ambientales, pero también soportes comunitarios e identitarios locales.

Por lo antedicho, se entiende que el desarrollo de imaginarios proyectuales de ocupación urbana balnearia son, en el caso territorial de estudio, relevantes y útiles para la profundización temática hacia su mejora. La investigadora entiende como una oportunidad excepcional el desarrollo de implicancias sobre compatibilidad entre usos del suelo urbanos y conservación ambiental o, tal vez mejor, desde el punto de vista de la comunicación social, usos del suelo "urbano protegido". Su exploración proyectual, desde los sistemas/infraestructuras estructurantes a la casa, se considera un aporte sustancial.

Pregunta de investigación 2) *¿Qué conceptos y métodos de la Planificación para la Conservación de Sitios pueden contribuir a mejorar la práctica del OT local?*

La metodología Estándares Abiertos para la Planificación para la Conservación de Sitios, utilizada en ÁPs nacionales, es una metodología valorada positivamente. Si bien se explicita como una construcción sistemática orientadora, que toma y articula enfoques y métodos específicos de diversas formas de planificar, resulta una síntesis lógica y utilitaria, tanto para la negociación en la construcción del modelo territorial deseado como para la definición, gestión y ajuste de las acciones propuestas.

Para el OT podría ser una metodología útil en su réplica, asociada a objetos de conservación y áreas de protección ambiental, por ejemplo en un Sistema Departamental de Áreas Protegidas; pero, también, para desarrollar otros objetivos específicos. Las cadenas de resultados, aunque difíciles de enunciar, son un método simplificador. Estas ordenan la definición de acciones estratégicas en base al enunciado explícito de hipótesis de base y causas-consecuencia, útiles para su contrastación y ajuste, según los resultados y procesos territoriales. Los objetivos, metas e indicadores asociados se presentan como otros aspectos centrales sobre los que aprender de esta metodología aplicada.

Sin embargo, surge interesante leer en términos comparativos las fortalezas indicadas y las críticas asociadas a las metodologías o ausencia de ellas en el OT, como autorreflexión: ¿Qué metodologías tiene el OT? ¿Qué lugar tiene el proyecto territorial y el diseño espacial en el OT? ¿Qué aportes y cómo se explicitan las metodologías proyectuales en planificación territorial?

Por otro lado, por fuera de la metodología EAC utilizada para la elaboración de PdM, surgen algunos abordajes de la PCS que se consideran de especial interés para el OT: la definición de unidades territoriales-ambientales y la zonificación por condición (estado actual y estado deseado del ambiente), que deberían desarrollarse y orientar la definición de categorías y subcategorías de usos del suelos del OT. De esta manera, se superarían figuras administrativas de usos excluyentes y funcionarían como verdaderas unidades de gestión para explorar ecualizaciones de usos, establecimiento de acuerdos comunes y monitoreo territorial. Otras herramientas propias del desarrollo de las Ciencias Ambientales, como el análisis espacial de servicios ecosistémicos y los modelos de alternativas de usos con software, son metodologías que deberíamos profundizar con práctica, es decir, activar nuestra participación como arquitectas/os, dadas sus potenciales utilidades para el desarrollo de planificación territorial y Evaluaciones Ambientales poco exploradas.

Llamativo sería si usted no concuerda, debate, irrumpe o reflexiona algunos de estos temas.
O se toma como ejercicio reordenarlos y renombrarlos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Autores

- Arredondo, H. (Dir.) (1942) Nuestra bandera en el Este. *Turismo en Uruguay* [Revista Oficial] VIII (34). Montevideo, Comisión Nacional de Turismo.
- Berkes, F. y Folke, C. (Ed.) (2002, ed.orig.1998) *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. 459pp + xvi. Nueva York, Cambridge University Press.
- Blumer, H. y Mugny, G. (1992) La posición metodológica del interaccionismo simbólico. *Psicología social. Modelos de interacción*. Colección Los Fundamentos de las Ciencias del Hombre n° 58. 25pp. Buenos Aires, CEAL.
- Bonilla-García, M.A. y López-Suárez, A.D. (2016) Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. *Cinta moebio* (57), pp.305-315. En: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2016000300006>
- Brazeiro, A.; Achkar, M.; Toranza, C.; Bartesaghi, L. (2020) Agricultural expansion in Uruguayan grasslands and priority areas for vertebrate and woody plant conservation. *Ecology and Society* 25(1):15. En: <https://doi.org/10.5751/ES-11360-250115>
- Brundtland, G.H. (1987). *Nuestro futuro común*. [Informe de la Comisión Mundial sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente] Anexo I de Resolución NU A/42/427. 416pp. En:<https://undocs.org/es/A/42/427>
- Bustillo, G. (2017) Del plan a las acciones transformativas. Aporte a las políticas públicas de ordenamiento territorial para la implementación de un modelo de "nuevo equilibrio urbano" Montevideo 2030. 126pp. Montevideo. UdelaR, FADU. En: https://issuu.com/gonzalobustillo/docs/del_plan_a_las_acciones_transformat
- Cantón, V. (2007) *Las áreas protegidas como herramientas de apoyo a la gestión territorial. Enfoque teórico de la cuestión y análisis de una situación práctica en el ámbito nacional*. [Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano] 109pp. Montevideo, UdelaR-FARq.
- Charmaz, K. (2013) *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis* 224 pp. Thousand Oaks, Sage.
- Ciganda, A. (2015) Análisis de la afectación a los ambientes de importancia para la conservación en el escenario de máxima ocupación de los fraccionamientos urbanos del Área Laguna Garzón (según el PLOTLCR). 19pp. Trabajo inédito de final de curso Generación y análisis de información territorial utilizando SIG. Montevideo, UdelaR-Facultad de Ciencias.
- Compton y Barret, 2016, p.x (2016) A Brush with Research: Teaching Grounded Theory in the Art and Design Classroom. *Universal Journal of Educational Research* 4(2): 335-348, 2016
- Corbin, J. (2009) Taking an Analytic Journey. En: Morse, J. et al. (2016, ed.orig.2009) *Developing Grounded Theory. The second generation*. Capítulo 3, pp.35-54. New York, Routledge.
- Cortazzo, R. (2014) *Revisión analítica de enfoques conceptuales e instrumentos normativos de gestión territorial sustentable, con foco en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. [Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano] 149pp. Montevideo, UdelaR-FARq.
- Cousillas, M.J. (2002) *Aplicación de la legislación relativa a la conservación de la naturaleza en Uruguay*. [Ponencia] III Congreso Nacional sobre Áreas Silvestres. Montevideo.
- Cousillas, M.J. (2012) Apuntes de clase curso *Derecho aplicable a las áreas naturales protegidas y su gestión*. [Posgrado Gestión de Áreas Naturales, ed. 2012-2013] UdelaR-FAgro/SNAP.
- DINOT (2013) *Volumen 1 de las Guías metodológicas de IOTDS*. 38pp. Montevideo, MVOTMA-DINOT.
- Fernández, A. (2018) *Los procesos participativos en la planificación de áreas protegidas de Uruguay como oportunidad para mejorar la implementación de los planes de manejo*. [Tesis de Maestría Manejo Costero Integrado del Cono Sur] 139pp. Montevideo, UdelaR-CURE.
- Fischer, J., Meacham, M., Queiroz, C. (2017) A plea for multifunctional landscapes. *Frontiers in Ecology and the Environment* 15 (2) pp.59-59 <https://doi.org/10.1002/fee.1464>
- García Yepes, J. y Rodríguez Rojas, P. (2018) Teoría Fundamentada: ni Teoría, ni Fundamentada. *Revista de Educación Social* (26), pp.160-176. En: <https://eduso.net/res/wp-content/uploads/2020/06/RES-26-pedro.pdf>

-
- Gorosito, R. y Ligrone, P. (2009) *Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley fundante 18.308*. 206p. Montevideo: La Ley Uruguay.
-
- Goyos, F. (s.r.) *Alternativas al proceso urbanizador en el tramo comprendido entre Ap de la Laguna de Rocha y Cabo Polonio* [Tesis de Maestría Manejo Costero Integrado del Cono Sur] Montevideo, UdelaR-CURE.
-
- Guba, E. y Lincoln, Y. (2002) Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. En: Denman, C. y Haro, J.A. (Comp.) *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. pp.113-145. Hermosillo, El Colegio de Sonora.
-
- Gudynas, E. (2011) Desarrollo y sustentabilidad ambiental: diversidad de posturas, tensiones persistentes. En: Matarán Ruíz, A. y López Castellano, F. (Ed.) *La Tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo*. pp.69-96. Granada, Universidad de Granada.
-
- Harvey, D. (2011) The Future of the Commons. *Radical History. Review*. 2011(109): pp.101-107. En: <https://doi.org/10.1215/01636545-2010-017>
-
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006) "Definición del alcance de la investigación que se realizará: exploratorio, descriptivo, correlacional o explicativo", "Muestreo en la investigación cualitativa", "Diseños del proceso de investigación cualitativa. El diseño emergente." En: *Metodología de la Investigación*. 2da.ed. 634pp. México, McGraw-Hill.
-
- Martínez, M. (2006) La investigación cualitativa (síntesis conceptual). *Revista de Investigación en Psicología*, 9 (1), p.123 - 146. En: <https://doi.org/10.15381/rinvp.v9i1.4033>
-
- NU Naciones Unidas, Asamblea General (2000) *Declaración del Milenio*. Resolución NU A/55/2. 10p. En: <https://www.un.org/development/desa/es/millennium-development-goals.html>
-
- NU Naciones Unidas, Asamblea General (2015) *Transformando nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución NU A/70/01. 40p. En: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
-
- Ostrom, E. (2011, ed.orig.1990) *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. 402p. México, UNAM-IIS-CRIM-FCE.
-
- Palomo, I. (2013) *Gestionando las áreas protegidas más allá de sus límites. Una aproximación socioecológica a la ordenación territorial*. [Tesis de Doctorado en Ecología] 333p. Madrid, UAM, Facultad de Ciencias.
-
- Prieto, J. (2016) *Evaluación ambiental de urbanizaciones turísticas - Paisaje protegido Laguna de Rocha y su área adyacente*. [Tesis de Maestría Ciencias Ambientales] 158pp. Montevideo, UdelaR-Facultad de Ciencias.
-
- Resilience Alliance-Folke, C., Carpenter, S.R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T. y Rockström, J. (2010) *Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability*. *Ecology and Society* 15(4): 20. En: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art20/>
-
- SNAP (2012) *Plan Estratégico 2015-2020*. 66p. Montevideo, MVOTMA-DINAMA-SNAP.
-
- SNAP-Ávila S., Fernández, A., Mejía, P. (2015) *10 años. Primera década del SNAP*. 77p. Montevideo: MVOTMA-DINAMA.
-
- SNAP-Mejía (2009) *Guía para la planificación de áreas protegidas del Uruguay*. [Borrador] Serie Documentos de trabajo SNAP 78p. Montevideo: MVOTMA-DINAMA/PNUD-GEF.
-
- SNAP-Mejía (2011) *Directrices para la planificación de Áreas Protegidas*. Serie Documentos de Trabajo SNAP. Montevideo, MVOTMA-DINAMA.
-
- SNAP-n/a (2017) *Ficha de sitio E29*. En: https://www.dinama.gub.uy/oan/documentos/E29_Jose_Ignacio_Laguna_Garzon.pdf (recuperado 3 de noviembre 2020)
-
- SNAP-PNUD (2014) *Fortalecimiento de la efectividad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas incluyendo el enfoque de paisaje en la gestión*. [Proyecto URU/13/G35] 113pp. Montevideo, MVOTMA-DINAMA-SNAP/NU-PNUD-GEF.
-
- SNAP-Soutullo A. (2006) *Marco conceptual para la planificación de la conservación de la diversidad biológica: implicancias para el diseño de un sistema de áreas protegidas en Uruguay*. Serie Documentos de Trabajo SNAP, n°11, 16pp. Montevideo, MVOTMA-DINAMA.
-

SNAP-Soutullo A. (2008) *Pautas metodológicas para el diseño de un sistema eficiente de áreas protegidas en Uruguay*. Serie Documentos de Trabajo SNAP, n°14, 24pp. Montevideo, MVOTMA-DINAMA.

SNAP-Soutullo A. et al. (2010) *Diseño espacial del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay: sitios a integrar al sistema, prioridades de conservación en estos sitios y aportes a la protección de la biodiversidad fuera de áreas protegidas*. Serie Documentos de Trabajo SNAP, n°24, 50pp. Montevideo, MVOTMA-DINAMA.

SNAP-Soutullo A. y Bartesaghi L.(2009) *Propuesta de diseño de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas representativo y eficiente: prioridades territoriales y temporales para la creación de áreas protegidas*. Serie Documentos de Trabajo SNAP, n°20, 36pp. Montevideo, MVOTMA-DINAMA.

SNAP-Soutullo A., Bartesaghi L., Ríos M., Szephegyi M.N., y Di Minin E. (2014). *Prioridades espaciales para la expansión y consolidación del SNAP en el período 2015-2020*. Documento subsidiario 3 del Plan estratégico 2015-2020 SNAP. 27 pp. Montevideo MVOTMA-DINAMA-SNAP/PNUD-GEF.

Strauss, A. y Corbin, J. (2002, ed.orig.1990) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. 340pp +xxvi. Medellín: Ed. Universidad de Antioquia.

UICN-Dudley, N. (Ed.) (2008) *Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. 96pp + x. Gland, UICN. En: <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAPS-016-Es.pdf>

UICN-Phillips, A. (2003) Un paradigma moderno. *Conservación Mundial* (antes Boletín UICN). 34(2), pp.6-7.En: https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/vth_iucn_es.pdf

Portales web y Sistemas de Información Geográfica (SIGs)

IDEuy (Infraestructura de Datos Espaciales) En:

<https://www.gub.uy/infraestructura-datos-espaciales/>

SIG Geoportal Intendencia de Rocha. En: <https://sig.rocha.gub.uy/sig>

SIG Intendencia de Maldonado. En:

<https://imm.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=4c1f1a50896b49ddaa2de775d465045e>

SIG Mirador CURE http://www.mirador.cure.edu.uy/proyecto_ampliado.php?id=66

SISNAP (Sistema de Información del SNAP) En:

http://www.snap.gub.uy/sisnap/web/mapa_conceptual/snap

SIT (Sistema de Información Territorial) del MVOTMA En: <http://sit.mvotma.gub.uy> (Incluye Inventario Nacional de OT de la DINOT)

Leyes, decretos e instrumentos de planificación territorial

Ver línea de tiempo, pp.22-23.
