Campo

Territorios en disputa y territorialidades emergentes en el suelo rural de Uruguay

Verónica Pastore[1]

1 Verónica Pastore es arquitecta, magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano por FADU-Udelar, donde es, además, docente de proyecto y cursa su doctorado cohorte 2018-2020.

La palabra *campo* podría primariamente entenderse, según el diccionario de la Real Academia Española, como 1) del latín *campus* 'campo de batalla', «aquel terreno extenso fuera de poblado», «sitio que se elegía para salir a algún desafío», o 2) «aquel terreno o comarca ocupados por un ejército o por fuerzas considerables de él durante las operaciones de guerra» (RAE, 2019), es decir, dos expresiones o acepciones que relacionan la noción de campo con la de disputa o conflicto.

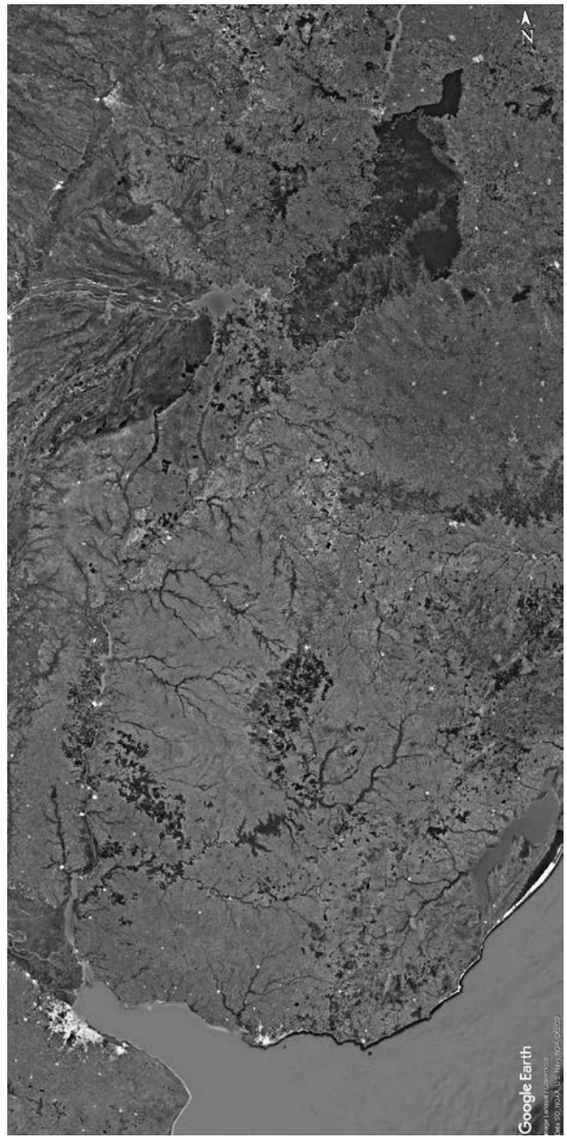
Buscar y saber reconocer En Uruguay es común argumentar que el campo es el motor del desarrollo. En este sentido, es innegable que la inclusión del ganado vacuno en la Banda Oriental, realizada por Hernandarias hacia 1600, constituye la piedra angular del proceso de desarrollo productivo y transformación de nuestro territorio. Sin embargo, no solemos preguntamos cuál ha sido el rol de los modelos productivos en la construcción del territorio, si esa transformación es finita o infinita, o qué oportunidades/debilidades futuras genera.

Resulta oportuno, por tanto, desarrollar una mirada alternativa centrada en la territorialización de los modelos productivos (procesos operativos y lógicas territoriales) en el suelo rural. Una revisión centrada en las transformaciones territoriales, que complemente las ya desarrolladas desde un recorte economicista.

En este punto, es necesario hacer una precisión: el registro y la comprensión de las transformaciones territoriales de la cuestión agraria y la relación simbiótica entre lo rural y lo urbano, del campo y las constelaciones urbanas[2] son, en realidad, una excusa para analizar, diagnosticar y proyectar el territorio; dibujar la forma de las transformaciones territoriales; comprender las actuales lógicas de consumo del suelo; reconocer las oportunidades y disputas latentes de los modelos superpuestos y, desde estos, las territorialidades emergentes; comprender, reconocer e interpretar los patrones operativos que permitan proponer una imagen alternativa, centrada en la ordenación para el desarrollo sostenible.

Qué es quién El campo en sí mismo es una figura que ha tenido diversas caracterizaciones a lo largo de la historia y más aún en la contemporaneidad. Es una entidad estudiada desde diversas disciplinas, pero, sobre todo, una construcción social, no exenta de ideología ni, por ende, de luchas de poder.

IMAGEN 1
Uruguay. Google Earth



Los diversos modelos productivos, sus patrones operativos y desarrollo industrial (en particular, el agrario) han sido el principal actor transformador de nuestro territorio, dejando en su evolución huellas sobre las que se fundaron procesos posteriores, ya sea desde la tenencia del suelo, la organización de las lógicas operativas, la relación institucional-cultural o el desarrollo simbiótico del par ciudad/campo.

2 *Constelaciones urbanas,* tesis de maestría, V. Pastore Hernández, 2016.

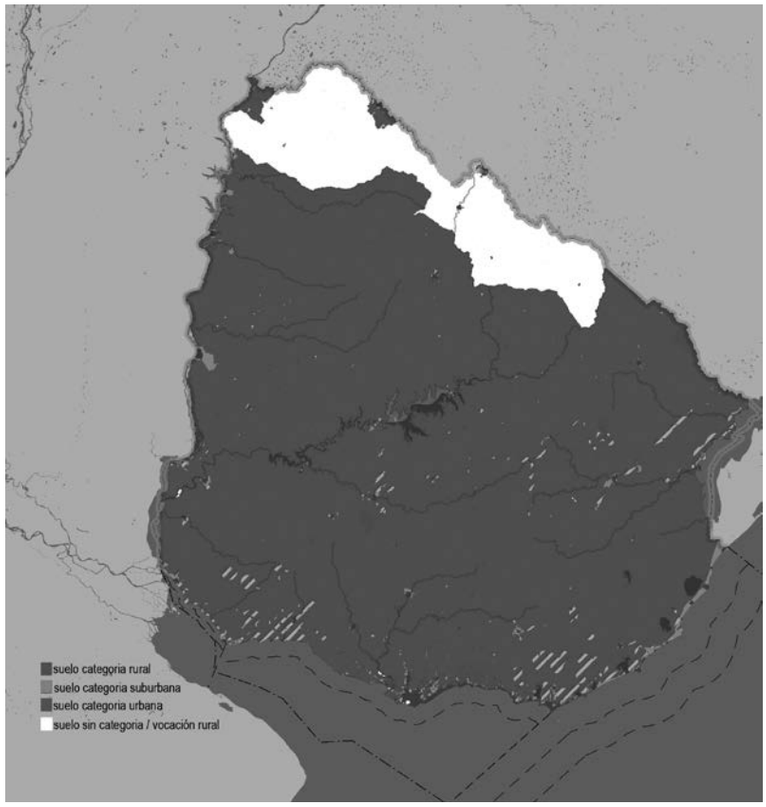


Imagen 2
Mapa de categorías de suelo. DINOT

Resulta de particular interés, por tanto, reconocer cuáles son los modelos productivos que han definido la forma del territorio y cuál ha sido su vínculo con el sistema urbano. Cada modelo genera un tipo de huella que se constituye en forma. La forma responde al tipo de producción, patrón o sistema operativo y a las relaciones que este le impone a cada uno de los componentes a lo largo del tiempo en que este modelo se encuentra activo en el territorio.

Lo cierto es que la disputa por la soberanía territorial por parte de los diversos actores a lo largo de cuatrocientos años (tomando como inicio de este relato la inclusión del ganado) ha impuesto reglas sectoriales o trazados transparentes que demarcaron límites sobre la continuidad geográfica y funcional del territorio.

La cuestión agraria, aquella que se desarrolla sobre el suelo categoría rural, asciende en América Latina al 95 % del territorio de acuerdo con lo planteado por Marcelo Sili.[3] En Uruguay, según la categorización de suelos (dada por los instrumentos de Ordenamiento Territorial), este guarismo es mayor, y si valoramos esta cuantía por su vocación, el porcentaje posiblemente llegue al 98 %. En tanto, según el censo 2011, el 95 % de la población vive en suelo urbano.

El territorio es o ha sido un campo de Agramante. Particularmente, el suelo rural —el campo—, donde aún hoy podemos observar grandes disputas sobre su uso, transformación y preservación que conforman fronteras más allá de lo político-administrativo (entendidas como expresión de procesos históricos de construcción de soberanía), donde se enfrentan no solo los modelos de producción, sino también los imaginarios o paradigmas culturales.

El modo de organización, tenencia y transformación del suelo, así como el reconocimiento de las tensiones generadas en la evolución de estos modelos, serán claves para comprender el proceso de territorialización en tanto proceso de dominio (político-económico), de apropiación (simbólico-cultural).

En este sentido, podemos retomar el concepto desarrollado por Corboz (2004): el territorio es un palimpsesto, en donde cada uno de los modelos productivos se fundan sobre el anterior, generando o regenerando nuevos conflictos. Por tanto, si se reconoce un modo de producción prevalente en cada periodo, será posible comprender su forma en tanto dibujo interpretado.

A cada modelo le corresponde una forma. Comprenderla e interpretarla permitirá, a futuro, imaginar un nuevo estado, construir una forma alternativa, obtener apuntes para transformar la realidad, para avanzar hacia la concreción de un nuevo campo, donde lo urbano y lo rural no sean figuras opuestas, sino dos piezas indivisibles para la construcción —de ser posible— de un modelo de producción y desarrollo sostenibles.

Subyace a esto el convencimiento de que el registro selectivo de las capacidades adquiridas en el devenir histórico, de la construcción del territorio se constituirá en un importante insumo para futuras actuaciones, aportando, con su desarrollo, una herramienta pertinente a la hora de actuar sobre el territorio desde un abordaje transescalar.

3 Charla en MTODU, octubre de 2020.

Campo *Campo* es un concepto de carácter polisémico, una figura que ha tenido diversas caracterizaciones en la historia. Precisar la temática implica revisar el cuerpo de conocimiento sobre el que se funda el interés. Definir el campo de estudio se irá convirtiendo en el argumento para la construcción de un nuevo estado del arte. Esto, bajo la convicción de que el relato sobre el rol de las transformaciones territoriales derivadas del uso del suelo de vocación rural está por desarrollarse. El campo constituye un aporte oportuno en tiempos de cambios territoriales acelerados.

Definir el campo de *campo* implica, por tanto, avanzar en el conocimiento de la construcción del territorio. En este sentido, J. P. Urruzola (2005) presenta al territorio como un *sujeto*, un producto resultado de la relación dinámica y dialéctica entre un cierto colectivo social en un área determinada. Esta postura concede al ser humano el papel de agente morfológico: sus acciones son lo que construye forma; somos los agentes de la territorialización. El territorio se encuentra en constante desarrollo y transformación, temporal y espacialmente.

El territorio es una dimensión estratégica en la construcción de una sociedad y su forma deviene de una permanente acumulación de acciones, políticas y proyectos. En ese sentido, es esencial entender que el territorio es un espacio apropiado, es el resultado de una acción conducida por un actor sintagmático que establece relaciones entre dos o más unidades que se suceden en cadena. Al apropiarse de un espacio concreta o abstractamente los actores lo territorializan (Raffestin, 2011).

La forma devenida responde, por tanto, a los sistemas relacionales que dispone el hombre en tanto este pertenece a una cultura. Es una construcción temporal, que evoluciona junto con la sociedad que lo habita, se reconstruye tomando *nuevas formas* de acuerdo con los nuevos medios de relacionamiento, producción y comunicación.

En similar sentido, Sack (1986) plantea que la noción de territorio está vinculada con la aparición del Estado nación como unidad política predominante que ejerce la soberanía, el poder legítimo dentro de *lo suyo*. En este sentido y de acuerdo con la organización de casa Estado, la soberanía no debería estar en disputa: a cada actor le corresponde una competencia.

En Uruguay el proceso de territorialización del campo deviene de usos y modos de apropiación muy anteriores a la existencia del Estado uruguayo, reconociendo el ingreso del ganado vacuno a la Banda Oriental, hace más de cuatrocientos años, como el inicio para el desarrollo de esta mirada.

Disputas por la soberanía sobre el territorio por parte de los diversos actores que en él interactúan, que imponen reglas sectoriales a partir de trazados transparentes que demarcan límites sobre la continuidad geográfica y funcional del Uruguay. Disputas que se centran en los modelos productivos y sus lógicas territoriales de consumo y tenencia del suelo: extractivismo versus sostenibilidad, preservación versus transformación.

Se trata de comprender qué y quiénes transforman el territorio, qué tensiones acontecen sobre este, sobre las formas construidas y los comportamientos aprendidos, para encontrar las emergencias territoriales, para avanzar hacia la concreción de un ordenamiento y desarrollo territorial sostenible.

¿Cuál ha sido el rol del campo (la cuestión agraria) en la construcción del territorio de Uruguay? ¿Cómo es su vínculo con el sistema de ciudades y su campo de influencia —las constelaciones urbanas—? ¿Es posible reconocer la conformación histórica de unidades territoriales operativas? ¿Las transformaciones productivas de fines del siglo XX han modificado estas unidades? ¿Qué disputas y tensiones se reconocen? ¿Surgen de estas unidades nuevas territorialidades? ¿Son las unidades operativas una oportunidad de avanzar hacia una nueva territorialidad basada en la complementariedad y la competencia? ¿Para qué funciones, a qué escala, para qué desarrollo? ¿Se puede obtener de esta construcción apuntes para la concreción de un ordenamiento y desarrollo territorial sostenible?

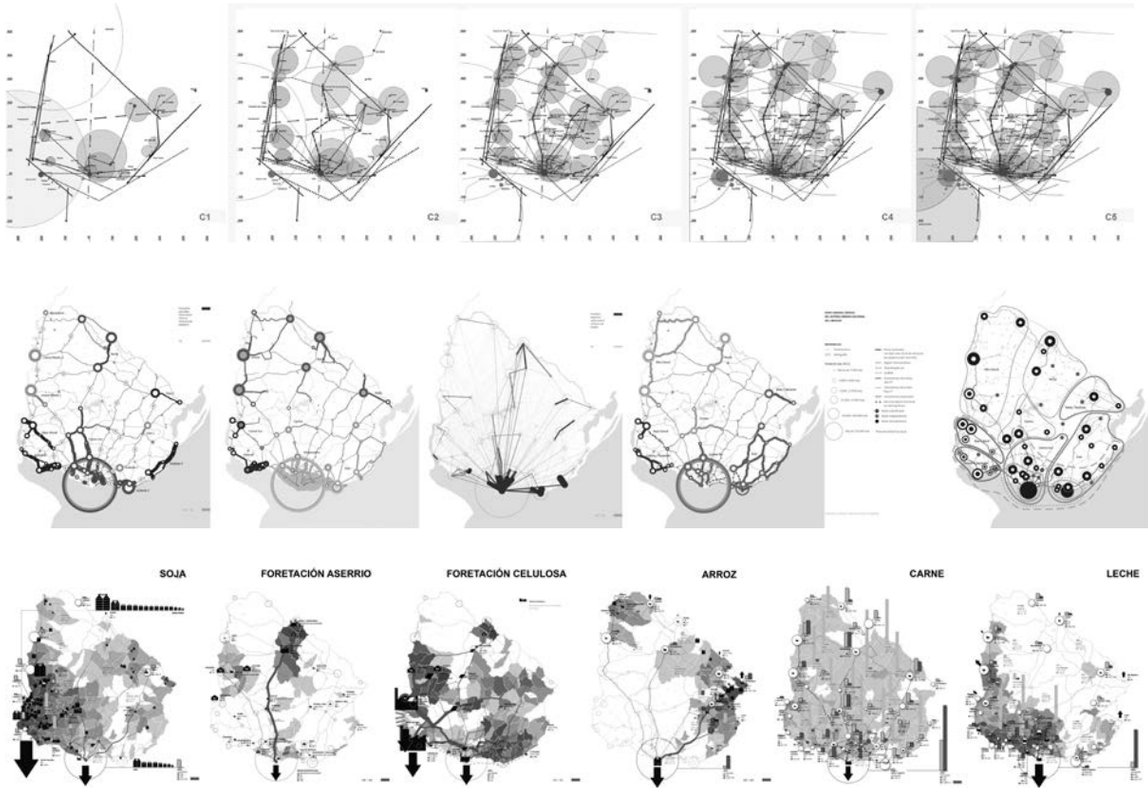
Comprender la forma Solemos representar los territorios a través de mapas. Pero el mapa no es el territorio: es una interpretación intencionada que nos permite hacer visible el lugar en donde suceden las cosas, las transformaciones. Construir mapas, superponerlos, conocer y reconocer las lógicas funcionales de cada proceso productivo en el campo nos deberían permitir visualizar, para cada etapa, las tensiones sobre el territorio.

>>

Imagen 3
Territorio constelado. Evolución de la forma de las relaciones sistémicas en el territorio. V. Pastore, 2016

Imagen 4
Sistema Urbano Nacional de Uruguay. ITU-DINOT, 2016

Imagen 5
Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador. ITU-DINOT, 2019



Se propone, por tanto, estudiar y representar las relaciones espaciales de los modelos productivos, desarrollar una mirada alternativa centrada en la territorialización de los procesos operativos y las lógicas territoriales en el suelo rural. Un análisis interesado en reconocer las transformaciones espaciales y, con estas, las unidades territoriales operativas. Realizar un análisis razonado a partir de la superposición operacional de los hechos acaecidos en la construcción del territorio. Revisar, en forma crítica, la transformación del campo y su vínculo con las ciudades y las constelaciones urbanas.

Cada una de las etapas o los estratos conformados por los diversos sujetos de la transformación, las constelaciones urbanas, los complejos o modelos productivos (el país extractivista, turismo y agro), los nuevos usos del suelo (el país natural y las áreas protegidas), la irrupción de las cadenas de TIC y las comunicaciones, entre otros, serán interpretados a modo de mapa.

Construir el cronotopo del espacio *campo* y dibujarlo. Estudiar y comprender e interpretar a través del dibujo la unidad espacio-tiempo representativo de los modelos productivos. En los últimos años, se han desarrollado diversos trabajos que avanzan y aportan datos hacia la comprensión de las tensiones actuales, pero actúan como una fotografía, son un cuadro de un momento preciso: hace falta la reconstrucción histórica para comprender y dimensionar los cambios. Para esto, se propone el uso de los tres niveles de aproximación desarrollados por Francesco Indovina (1990, 2004): *a*) el contexto de las explicaciones —las dinámicas territoriales históricas—; *b*) el contexto real —de las transformaciones actuales—, y *c*) el contexto de la interpretación —de los procesos ocurridos.

Manuel Solà Morales expresó hacia 1981: «Leer para interpretar, interpretar para conocer, conocer para proyectar y proyectar para intervenir en una realidad concreta». Se trata de modelar una revisión centrada en las transformaciones territoriales que complemente las ya desarrolladas desde un recorte economicista.

En este sentido, interpretar la forma en que operan (y operaron) los modelos productivos nos debería permitir comprender la construcción del territorio y sus

transformaciones. A su vez, conocer y valorar las políticas, los planes y proyectos que impulsaron estos modelos nos permitiría sintetizar el estado del conocimiento y actuación sobre el territorio e ilustrarnos acerca de los temas que fueron entendidos como problemas y oportunidades, y comprender las tensiones generadas.

Reconstruir cuáles fueron los modelos productivos y de apropiación del territorio que han definido su forma, buscando interpretar los saberes y las prácticas realizadas desde estos para comprender las transformaciones territoriales y las capacidades construidas, será la base fundamental para la construcción del cuerpo de esta tesis, para buscar la emergencia territorial de espacios operativos de complementariedad y competencia.

Serán, por tanto, objeto de estudio, entre otros tantos, los siguientes registros:[4]

Territorios en disputa y territorialidades emergentes

En el año 2008, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)[5] establece, en su artículo 1 (objeto):

> El marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por remisión de ésta, establezcan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales. A tal fin: *a*) define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia; *b*) orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general, y *c*) diseña los instrumentos [...].

Posteriormente, en su artículo 2, avanza sobre la declaración de interés general sobre «el ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción».

La soberanía y la jurisdicción se encuentran definidas en la Constitución de Uruguay, en la que su artículo 1 establece que «La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio». Posteriormente, establece, en su artículo 4, que «La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará».

La LOTDS hace explícito, en su artículo 3, que

> 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 desde las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el usufructo del territorio en el cual existe una concurrencia de competencias e intereses, tanto a la hora de generar instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación como su transformación y uso.

A más de diez años de su aplicación, existe un contundente avance en la planificación departamental. Sin embargo, su práctica no ha tenido similar desarrollo a nivel regional ni nacional, no porque no se haya tenido tal iniciativa, sino porque, a entender de quien suscribe, existe un cierto cuestionamiento o idealización de las potestades a tal escala sobre la soberanía del Estado vinculada a la noción de una territorialidad única que supera las fronteras definidas por la división político-administrativa, departamental, del territorio.

A esto debemos sumarle la creación de los municipios (tercer nivel de gobierno de carácter local), creados según la Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana, de 2009, los que, si bien no tienen claras competencias relativas al ordenamiento territorial, han generado un proceso de cambio institucional que, lejos de permanecer estático, se encuentra en constante reformulación.

La disputa por la soberanía sobre el o los territorios por parte de los diversos actores estatales impone reglas sectoriales a partir de trazados transparentes que demarcan límites sobre la continuidad geográfica y funcional del territorio de Uruguay. Fronteras administrativas establecidas como expresión de procesos históricos concretos, sí, pero que nada tiene que ver con la continuidad de los procesos productivos y sus lógicas territoriales.

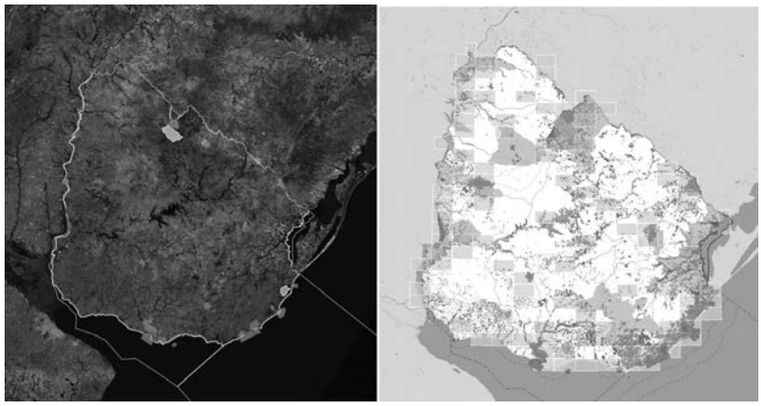
Es necesario revisar las escalas de actuación a efectos de poder producir procesos y resultados más efectivos a nivel regional. Para esto, se requieren herramientas teóricas, metodológicas y proyectuales que posibiliten observar los procesos de transformación territorial en un sentido más abarcativo, desarrollar una mirada sistémica sobre los modelos de producción.

4 Esta lista es demostrativa (no exhaustiva) de algunos de los estratos que se deberían estudiar y superponer.

5 Ley 18.308, junio de 2008.

>>

Imagen 6
Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Dinama



En todo caso, el desarrollo en curso y sus conclusiones apuntan a reconocer y comprender ámbitos operativos o territorialidades emergentes, para posteriormente sugerir estrategias o políticas orientadas a construir futuros alternativos. Subyace a esto la premisa de promover un desarrollo sostenible, que permita disminuir las desigualdades territoriales a partir de la desespecialización de los ámbitos productivos (superar las zonas *monoproductoras*), a partir de la construcción de redes de complementariedad y competencia.

Construir un conocimiento que permita avanzar hacia la ya iniciada superación de las históricas divisiones capital/resto del país, ciudad/campo —si es que esto es posible—, ese tradicional dualismo estructural de nuestro territorio que ha estado asociado al rol asumido por cada una de las partes con relación al lugar que ocupan en los modelos y las cadenas productivas y, sobre todo, agroexportadoras.

La supremacía absoluta de la *constelación sur*[6] hoy ya no es tan clara. Montevideo no es el único puerto y las cadenas agroexportadoras, si bien siguen siendo importantes, ya no son las únicas cadenas con inserción regional e internacional y, por tanto, que conllevan a una oportunidad para el desarrollo.

La diversificación de los modelos de producción en cada una de las unidades operativas puede ser un factor relevante en términos del surgimiento del desarrollo local, su inserción nacional, regional e internacional, y de la desigual situación de cada una estas. No se trata de que sean iguales: se trata de que, desde cada una de estas, emerja la oportunidad.

Y, entonces, vuelvo a preguntarme: ¿es posible desarrollar estrategias y proyectos hacia la transformación de la actual configuración territorial para la construcción de un sistema nacional policéntrico de complementariedad y competencia, que promueva la equidad territorial, la cohesión social y el desarrollo sostenible?

Es tiempo de transitar hacia lo que Ascher llama «tercera modernidad», aquella que entiende la modernización como un proceso en el que la individualización, la racionalización y la diferenciación social en conjunción producen una «espiral de desarrollo» en la que sociedades cada vez más diferenciadas, con formas de producción, organización e imaginarios sociales, tienen su correlato en una nueva organización del territorio estructurado sobre las huellas de su pasado (Ascher, 2007).

¿Es posible reconocer y hacer surgir, a partir de territorios rurales en disputa, nuevas unidades operativas a nivel regional y nacional para promover la equidad territorial, la cohesión social? ¿Serán estas unidades una oportunidad para la construcción de un nuevo ordenamiento y desarrollo territorial sostenible? Se trata, por tanto, parafraseando a Italo Calvino, de «buscar y saber reconocer quién y qué, en medio del infierno, no es infierno, y hacerlo durar, y darle espacio».

6 La constelación sur es una de las cuatro constelaciones reconocidas en la tesis *Constelaciones urbanas*.

Bibliografía

ACOSTA, P.; ARTIGAS, A.; COITIÑO, A.; PASTORE, V., y TIERNO, R. (2019). *Sistema de ciudades y equipamientos*, Montevideo: Rojo SRL.

ASCHER, F. (2007). *Los nuevos principios del urbanismo*, Madrid: Alianza.

BOISIER, S. (2001). *Conocimiento estructural y conocimiento funcional para la gestión territorial*.

——— (2005). *Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*, Montevideo: Puerto de Palos.

CORBOZ, A. (2004). «El territorio como palimpsesto», *en Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona: ETSAB.

CUERVO GONZÁLEZ, L. (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*.

DAHER, A. (2003). «Regiones-commodities: Crisis y contagio en Chile», en *EURE*, *29*(86), Santiago, pp. 89-108.

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Sistema de Información Territorial. Disponible en ‹https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial-medio-ambiente/tramites-y-servicios/servicios›.

INDOVINA, F. (2004). «La ciudad difusa», *en Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona: ETSAB.

Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), IMPO.

MARTÍNEZ, E.; ALTMANN, L.; RODRÍGUEZ, C., y equipo (2013). *Incidencia de las ciudades intermedias en la conformación del sistema urbano nacional*.

MARTÍNEZ, E.; ALTMANN, L., y DELGADO, M. (2016). *Sistema Urbano Nacional*.

MARTÍNEZ, E.; DELGADO, M., y PEDROSA, R. (2019). *Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador*, Montevideo: Mosca.

Ministerio de Ambiente. Sistema de Información Ambiental. Disponible en ‹https://www.dinama.gub.uy/visualizador/index.php?vis=sig&filtro=_c397›.

MUSSO, C. (2005). *Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación*, tesis de maestría en Ordenamiento Territorial, Montevideo.

MUMFORD, L. (1957). *La cultura de las ciudades*, Buenos Aires: Emecé.

PASTORE HERNÁNDEZ, V. (2016). *Constelaciones urbanas, la forma de las relaciones sistémicas en el territorio*, Editorial Académica Española.

RAFFESTIN, C. (2005). *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio. Elementi per una teoría del paesaggio*, Firenze: Alinea Editrice.

——— (2011). *Por uma geografía do poder*, San Pablo: Atica.

URRUZOLA, J. P. (2005). «Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable», en *Cuadernos del territorio*, serie tesis de maestría en Ordenamiento Territorial, Montevideo.

VÁZQUEZ BARQUERO, A., y MADOERY, O. (2001). *Transformaciones globales. Instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario: Homo Sapiens.

ZÁRATE MARTÍN, A. (1990). «El sistema urbano de los países del Río de la Plata», en Espacio, Tiempo y Forma, serie VI, Geografía, t. 3, Buenos Aires.