

**ATENEOS—6**

**UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA**

Rodrigo Arim  
Rector

**FACULTAD  
DE ARQUITECTURA,  
DISEÑO Y URBANISMO**

Marcelo Danza  
Decano

**CONSEJO DE LA FACULTAD  
DE ARQUITECTURA,  
DISEÑO Y URBANISMO**

**Orden estudiantil**

Belén Acuña  
Maximiliano Di Benedetto  
Florencia Petrone

**Orden docente**

Juan Carlos Apolo  
Cristina Bausero  
Diego Capandeguy  
Laura Cesio  
Fernando Tomeo

**Orden de egresados**

Teresa Buroni  
Alfredo Moreira  
Patricia Petit

**INSTITUTO DE TEORÍA  
DE LA ARQUITECTURA  
Y URBANISMO**

**Comisión Directiva**

Lucio de Souza  
(director ejecutivo)  
Adriana Goñi  
Pablo Ligrone

**Orden de egresados**

Patricia Hidalgo

**Orden estudiantil**

Leila Hamed

**INTEGRANTES DEL ITU**

**Profesores titulares**

Marcelo Cousillas  
Alejandro Ferraz Leite  
Pablo Ligrone  
Mercedes Medina

**Profesores agregados**

Adriana Barreiro  
Carlos Castro  
Lucio de Souza

**Profesores adjuntos**

María Magdalena Bervejillo  
Antonio del Castillo  
Adriana Goñi  
Carolina Lecuna  
Eleonora Leicht  
Santiago Medero  
Leonardo Mesías  
Adriana Piperno  
Carola Rabellino  
Pablo Sierra

**Asistentes**

Martín Delgado  
Lucía Fernández  
Rodrigo Fernández  
Miriam Hojman  
Lorena Logiuratto  
Andrés Quintans  
Alberto Quintela

**Ayudantes**

Leonardo Altmann  
Jimena Álvarez  
Gabriela Barber  
Santiago Benenati  
Trilce Clérico  
Victoria de Álava  
Joaquín González Milburn  
Pablo Inzaurrealde  
María Jorge  
Ignacio Lorenzo  
Amanca Matos  
Valentina Odella  
Andrés Pampillón  
Rodrigo Pedrosa  
Álvaro Richino  
Carolina Tobler  
Débora Vainer  
Santiago Ventós

**Docentes libres**

Manuel Chabalgoity

**Colaboradores  
honorarios**

Romina Aguado  
Maite Echaider  
Rosina Palermo  
Felipe Suárez Giri  
Lucía Arimón  
Agustín Paz  
Lucía Sosa

**Pasantes**

Camila Centurión  
Lorena Silva

**Administración**

Victoria Capdepon

© Facultad de  
Arquitectura, Diseño y  
Urbanismo (FADU), 2020  
© AA.VV., 2020

**ISBN:** 978-9915-40-361-8  
IMPRESO EN GRÁFICA MOSCA  
D.L. 378.908

**COORDINACIÓN GENERAL  
DE LA PUBLICACIÓN**

Victoria Capdepon  
Rodrigo Pedrosa

**EDICIÓN, REVISIÓN**

Rosanna Peveroni

**DISEÑO DE MAQUETA  
ORIGINAL**

Lucía Stagnaro

**DISEÑO ATENEOS 6**

Victoria Capdepon

**DISTRIBUCIÓN**

ITU - FADU

**Facultad de  
Arquitectura,  
Diseño y Urbanismo  
Universidad de  
la República**

Br. Artigas 1031  
C.P. 11.200  
Montevideo, Uruguay  
Tel. (+598) 2 400 1106  
[www.fadu.edu.uy](http://www.fadu.edu.uy)

Montevideo, Uruguay,  
marzo de 2021

# **ATENEOS—6**

**2020**



# ÍNDICE

## ATENEOS 6

- 6 INTRODUCCIÓN  
LUCIO DE SOUZA

## ATENEOS 6 #01 - MIRADAS

- 11 MIRADAS  
MERCEDES MEDINA  
LORENA LOGIURATTO  
ANDRÉS PAMPILLÓN  
+ CAROLA RABELLINO  
LUCIO DE SOUZA

## ATENEOS 6 #02 - ARTÍCULOS

- 19 PÚBLICO/PRIVADO/  
DOMÉSTICO/COMUNITARIO:  
REPENSANDO EL ESPACIO QUE  
HABITAMOS  
MERCEDES MEDINA
- 33 ACÁ ESTAMOS:  
POTENCIALIDADES Y  
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
INNOVACIÓN CIUDADANA EN LA  
EMERGENCIA SANITARIA PARA  
AFRONTAR LA COVID 19  
ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

- 59 CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE PANDEMIA:  
CONSTRUCCIÓN COLECTIVA  
DE ESTRATEGIAS PARA EL  
MUNICIPIO A

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

- 99 ACCIONES COVID-19:  
COLABORACIONES,  
ADAPTACIONES E  
INCURSIONES DE LOS  
INTEGRANTES DEL  
EQUIPO 1703 DURANTE LA  
EMERGENCIA SANITARIA 2020

MARTÍN DELGADO  
JOAQUÍN GONZÁLEZ  
RODRIGO PEDROSA  
CAROLINA TOBLER

## ATENEOS 6 #03 - TESIS

- 114 TRANSFORMACIONES  
URBANAS EN LA  
NEOLIBERALIZACIÓN:  
UN AGLOMERADO TURÍSTICO  
RIOPLATENSE. MALDONADO-  
PUNTA DEL ESTE (1985- 2018)  
LEONARDO ALTMANN MACCHIO

- 120 EL TRINOMIO TURISMO-  
PATRIMONIO-AMBIENTE COMO  
ESTRATEGIA: UNA MIRADA A  
LA RUTA 11, CORREDOR DE  
DESARROLLO TURÍSTICO

SILVANA CABRERA

- 124 CORTOCIRCUITOS Y  
RECALIBRACIÓN EN LA  
APLICACIÓN DE LA LEY 18.308

ADRIANA EPIFANIO

- 128 LA INFLUENCIA DE LA  
LEGISLACIÓN ESPAÑOLA  
EN LOS INSTRUMENTOS  
ESPECIALES DE  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
Y DESARROLLO SOSTENIBLE  
DE URUGUAY. SU APLICACIÓN  
EN MONTEVIDEO. LOS RETOS  
EN LA CALIDAD DE LOS  
RESULTADOS

MIGUEL EMILIO RODRÍGUEZ  
BONNECARRÈRE

# INTRODUCCIÓN

**LUCIO DE SOUZA**

**DIRECTOR EJECUTIVO**

**INSTITUTO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS**

**FADU-UDELAR**

El año 2020 no será recordado como uno más. La pandemia mundial por SARS-CoV-2 (covid-19) ha cambiado radicalmente las maneras en que hacemos todas las cosas. Las actividades de enseñanza, investigación y extensión que siempre hemos llevado adelante este año no son las mismas. Tanto por el tema como por la forma, nos hemos desplazado del sitio en que estábamos para poner otro foco sobre la realidad.

El confinamiento y la cuasi detención del mundo productivo hicieron aflorar con rapidez las peores situaciones de crisis tanto económica como social. En este panorama de descalabro, asociado a la gran incertidumbre que existió en los momentos de inicio, el 13 de marzo (día en que se declaró la emergencia sanitaria) todo el país debió cambiar de rumbo.

La Udelar toda ha cumplido un rol prominente para enfrentar la pandemia y ha colaborado de múltiples maneras con el país y su gente. La FADU no ha estado al margen y ha desplegado una serie de colaboraciones que han contribuido desde diversos sitios, entre los cuales nuestro instituto ha sido pieza fundamental.

La pandemia ha impulsado una vez más el esfuerzo de la comunidad docente para encontrar respuestas, aportes y soluciones, algo que ya es costumbre desde nuestra facultad y nuestro instituto. Basta recordar algunos eventos lejanos, como las inundaciones de 1959, o alguno más cercano, como el tornado de Dolores de 2016. Ahora, como entonces, la voluntad y la creatividad se aunaron para colaborar en la medida de lo posible a comprender mejor los procesos, elaborar mejores diagnósticos y colaborar directamente en territorio.

Y también para crear nuevas preguntas, cuestión fundamental para la Academia. La nueva condición de lo público, el espacio de la convivencia y el desahogo frente al confinamiento se han convertido en un debate crucial para nuestra disciplina y para nuestro instituto. La forma de la convivencia en la «nueva normalidad» ha sido revisada y debatida con el objetivo de crear nuevo conocimiento hacia el futuro.

Estos desafíos han sido tomados por el instituto como una oportunidad más para colaborar, pero también para pensar un territorio más justo, equilibrado y equitativo.

La grave crisis que el mundo aún vive por la pandemia es un problema eminentemente urbano. También hoy —como en otras épocas— no es

imaginable «la peste» en condiciones no urbanas. En 1966 así lo presentaba Lewis Mumford:

Esta suciedad y esta congestión, malas en sí mismas, acarrearán otras pestes: las ratas que transmitían la peste bubónica, las chinches que infestaban las camas y hacían un tormento del sueño, las pulgas que difundían el tifus, las moscas que visitaban por igual la letrina en el sótano y la comida del bebé. Además, la combinación de cuartos sombríos y paredes húmedas constituía un medio casi ideal para el cultivo de bacterias, sobre todo considerando que los cuartos repletos de gente proporcionaban las posibilidades máximas de transmisión a través del aliento y el tacto.

La ciudad en la historia

Este tema de la relación compleja entre la ciudad y la enfermedad ha sido y parece que vuelve a ser tema de nuestra disciplina. Y sobre esto hemos tenido que volver a pensar, incluso poniendo en duda algunas afirmaciones que hace apenas un año parecían indiscutibles, como la preferencia declarada de los urbanistas por la ciudad densa y compacta. Sin apurar una definición en contrario, tal parece que estas máximas axiomáticas han sido puestas hoy en discusión. O al menos deben ponerse en contexto, en relación a los espacios públicos que esas ciudades necesitan poner a disposición de sus ciudadanos. Espacios adecuados, abiertos y equipados para el uso de un colectivo que debe respetar el distanciamiento social.

También es cierto que esta situación puede ser circunstancial, pero no deberíamos olvidar la revelación que hemos tenido en este período de aislamiento de las dificultades de nuestras ciudades frente a esta circunstancia. El instituto ha puesto este año el mayor tiempo posible y la mayor cantidad de investigadores al servicio de estos problemas.

Pero, como si todo esto no fuera suficiente, no solamente la pandemia ha constituido un punto de quiebre en este 2020. La FADU, que estuvo inmersa en una sucesión de cambios desde hace al menos cinco años, está finalizando la definición de la nueva Estructura Académico-Docente. En ese sentido hasta la denominación del instituto ha cambiado: ahora es el Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (IETU) abriendo paso a un nuevo ámbito pleno de posibilidades de desarrollo a futuro.

En ese sentido, la departamentalización propuesta permitirá establecer nuevos vínculos con ámbitos de la FADU con los que el instituto no tenía relación. Los departamentos de Procesos Urbano-Territoriales, de Resiliencia y Sustentabilidad y de Información Geográfica y Comunicación impulsarán espacios que hasta hoy podían verse como marginales, ampliando positivamente las fronteras de trabajo del IETU.

En esta situación fuertemente cambiante y desestabilizante el instituto ha puesto empeño para continuar con sus tareas, imponiéndose además el desafío de colaborar en la medida de sus posibilidades. Esta publicación

pretende recoger y dejar constancia de los trabajos de investigación realizados o en desarrollo en torno a la temática de la covid-19 durante 2020.

Han sido trabajos nuevos que los investigadores han logrado poner en marcha rápidamente una vez declarada la emergencia sanitaria, o trabajos que mantienen una continuidad potente con líneas de investigación de largo plazo. La difusión de estas tareas desarrolladas es una cuestión fundamental para dar a conocer lo producido, pero a la vez es un mecanismo de rendición de cuentas abierto de lo que el IETU hace. El contenido de esta publicación está basado en las ponencias realizadas en el Ateneo del 23 de setiembre de 2020. En esta sexta edición se presentaron cuatro trabajos que se enfocaron en la pandemia desde diversos puntos de vista:

*Público/privado/doméstico/comunitario. Repensando el espacio que habitamos*, de Mercedes Medina, recoge una serie de reflexiones en torno a las afectaciones que la llamada «nueva normalidad» ha impuesto a nuestro modo de vida, donde la ciudad, la vivienda, el espacio público y el privado, así como las relaciones de proximidad, están siendo cuestionadas. El artículo presenta una serie de temas de debate y algunas alternativas posibles dentro de una reflexión que aún está en curso.

*Acá estamos: potencialidades y aspectos críticos de la innovación ciudadana en la emergencia sanitaria para afrontar la covid 19*, de Adriana Goñi Mazzitelli, aborda las respuestas y potencialidades de la innovación ciudadana y el trabajo colaborativo para enfrentar la crisis de la pandemia. Un proceso que se ha evidenciado a nivel mundial como una de las vetas emergentes más creativas de las sociedades afectadas.

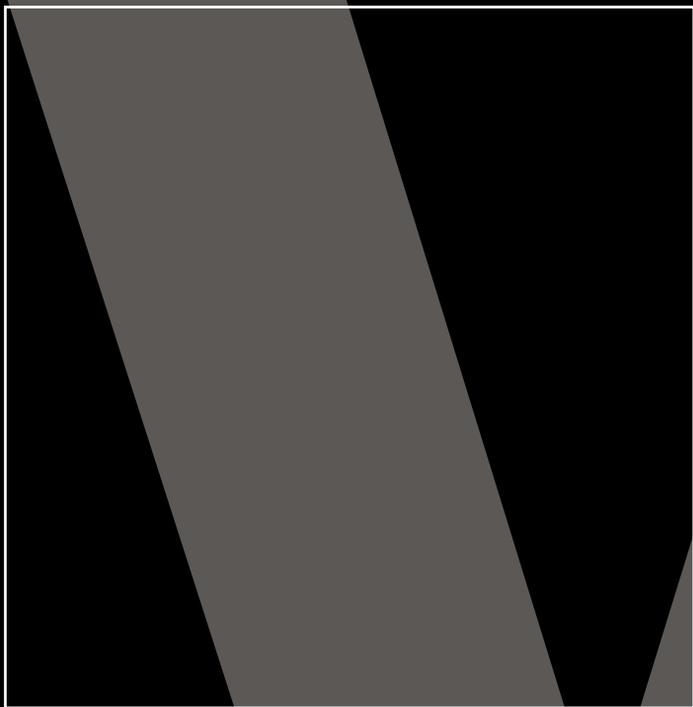
*Centralidades urbanas en contexto de pandemia. Construcción colectiva de estrategias para el municipio A*, de Eleonora Leicht, Andrés Quintans y Camila Centurión, aporta una mirada específica siguiendo la línea de investigación que el equipo venía desarrollando sobre las centralidades urbanas, en este caso a partir de un *webinar* especialmente desarrollado para construir alternativas para uno de los territorios más vulnerables de Montevideo, entendido a partir de la noción de resiliencia.

*Acciones covid-19. Colaboraciones, adaptaciones e incursiones de los integrantes del Equipo 1703 durante la emergencia sanitaria 2020*, de Martín Delgado, Joaquín González, Rodrigo Pedrosa y Carolina Tobler, relata la experiencia del equipo en varios trabajos de investigación adaptados a la lógica de la pandemia. En particular conviene destacar la colaboración con el Grupo Asesor Científico Honorario y el Grupo Uruguayo Interdisciplinario de Análisis de Datos con el objetivo de comprender científicamente la dimensión territorial de los contagios, tomando la metodología de estudios previos sobre el Sistema Urbano Nacional.

También se incluye en esta publicación un resumen de los valiosos aportes de cuatro tesis de posgrado defendidas este año que refieren a temas propios de la disciplina y del instituto.

Por último, en esta edición especial de Ateneos, se incluyen bajo el título Miradas algunas relatorías parciales acerca de las dificultades, potencialidades y desafíos de la enseñanza a distancia que tuvo que poner en marcha el IETU, de manera intempestiva. La intención es dejar registro de algunas experiencias particulares y de las consideraciones iniciales de los equipos docentes que se vieron enfrentados a ello. ✕





**#MIRADAS**



## **FICCIONES POLÍTICAS / GÉNERO, ESPACIOS Y TERRITORIOS EL GÉNERO EN PANDEMIA**

**Equipo docente: Mercedes Medina, Lorena Logiuratto, Camila Centurión, Florencia Streccia**  
**Colaboradora: María José Milans**

Diversas miradas encuadradas genéricamente en la teoría feminista han desplegado una producción de conocimiento que aborda críticamente la construcción del mundo y las relaciones sociales fundadas en la diferenciación sexual. Desde esta perspectiva, y a partir del desmonte del sistema sexo-género y de todos los dispositivos científicos, técnicos y de mercado que pautan las formas de producción y reproducción de la vida, emergen otros imaginarios capaces de articular nuevas politicidades y espacialidades. Las agendas sociales y académicas en curso dan cuenta de estos debates, desarrollando activamente programas y propuestas críticas y de cambio institucional, jurídico y político. El ITU no permanece ajeno a este contexto y se propuso para su agenda inmediata poner en debate, desde la perspectiva disciplinar, distintos aportes conceptuales de las teorías emergentes, y su articulación con las prácticas de materialización, usos y roles en el espacio.

Es así que se formula el curso optativo libre Ficciones Políticas / Género, Espacios y Territorios, que fue desarrollado en el primer semestre de 2020.

Formulamos dos objetivos: por un lado, estudiar una serie de referencias teórico-conceptuales y la acumulación del pensamiento feminista desarrolladas a lo largo de la historia y sus debates y articulaciones políticas; por otro, abordar críticamente las relaciones entre género y espacio a distintas escalas y su evolución en perspectiva histórica.

El desarrollo en clases semanales, en un espacio en formato taller de lectura y debate, fomentando el intercambio de intersubjetividades a partir de los textos y tópicos propuestos, se llevó adelante en modo virtual tras una primera oportunidad de encuentro y presentación presencial.

La experiencia, si bien nueva para las docentes y quienes se dispusieron a cooperar y participar en el desarrollo del curso, fue enriquecedora y positiva, ya que promovió una mirada más atenta hacia el otro en el colectivo.

Consideramos que nada sustituye la interacción presencial en el proceso de enseñanza-aprendizaje; sin embargo, la actitud de todos los participantes hizo posible una experiencia exitosa.

## TALLER DE DISEÑO DE COMUNICACIÓN VISUAL V (LDCV)

**Equipo docente: María Eugenia Brin, Anaclara Bugallo, Gastón Croce, Maite de los Santos, Beatriz Leibner, Pablo Muñoz, María Emil Saldaña**

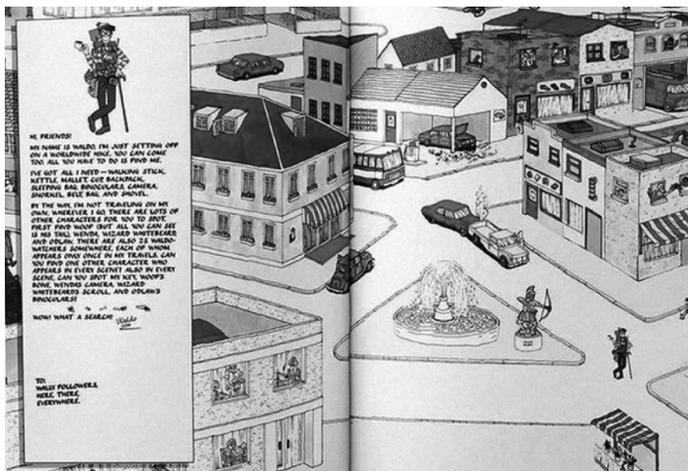


Figura 1. Ilustración de Martin Handford correspondiente a ¿dónde está Wally? utilizada como dispositivo de análisis para el diagnóstico de un entorno.

Recordar lo que fue marzo de 2020, incluso hoy, no es sencillo. Miedo, caos e incertidumbre se entrelazan con la entereza de saber que debíamos seguir adelante. Que el dolor —generado por abandonar dispositivos de enseñanza y aprendizaje diseñados y finamente ajustados por años— no tenía lugar: no había tiempo para el duelo.

El Taller de Diseño de Comunicación Visual V es el último taller previo al Proyecto Final de Carrera de la Licenciatura en Diseño de Comunicación

Visual. Desde el primer año trabajamos con casos reales en vinculación directa con el medio y distintas instituciones.

El objetivo del primer módulo es desarrollar un sistema señalético<sup>1</sup> que mejore la circulación y asegure un fácil acceso a los servicios. Para 2020 estaba previsto continuar el trabajo iniciado en Taller IV para el Instituto Nacional del Cáncer.

El martes 9 de marzo leímos la premisa en clase. Incluía visitas a las instalaciones, relevamiento y entrevistas, buscando generar un diagnóstico que configurara los requisitos para desarrollar el programa señalético.

El viernes 13 a las 18.00 anunciamos que debíamos cambiar el comitente: sería imposible que 70 personas visitasen un establecimiento hospitalario. Y a las 21.00 recibimos el comunicado de la suspensión de las clases presenciales.

En dos semanas, como la mayoría de los cursos, rediseñamos la estructura, la modalidad y los dispositivos, en pos de cumplir parte de los objetivos del programa.

El proceso —puertas adentro del equipo docente— fue racional, al punto del cinismo: definir qué experiencias sería posible desarrollar y cuáles no. Y con esa base, aceptar que debíamos *dejar ir* aquello que caracteriza al taller. La intención fue buscar mecanismos que permitieran la generación de un aprendizaje significativo a pesar de sacrificar el trabajo de extensión.

El desafío fue enorme. ¿Cómo enseñar y aprender a diseñar para la movilidad y el comportamiento en un espacio, estando confinados? ¿Cómo simular el cohabitar de un espacio para generar un diagnóstico describiendo, analizando y concluyendo sobre los aspectos de la realidad que defina requisitos, a partir de los cuales desarrollar el programa señalético? ¿Con un recorrido virtual, y dejar que la óptica de la cámara incidiera en la interpretación? ¿En base a un espacio conocido, como la FADU, y que la subjetividad del recuerdo limitara la lectura de posibles problemas? No, la complejidad del caso de estudio debía asegurarse. Múltiples actores y situaciones debían coexistir.

El meme de Wally en pandemia nos permitió encontrar la solución; un caso ficcional, una imagen que presenta un territorio delimitado, con múltiples actores y situaciones de uso (en su mayoría conflictivas), con nodos de incidencia previsible y la posibilidad de que distintos grupos de estudiantes logaran soluciones diferentes. Los resultados fueron tan buenos como en otros años.

La presión para definir el trabajo del segundo módulo no fue menor. Se mantuvo el tema central trabajando en el diseño de herramientas info-gráficas, generando piezas que vinculan visualización de información, recursos retóricos, textos explicativos, y diversas estrategias que contribuyen a entender temas complejos.

Nos vinculamos con Data.uy, una organización de la sociedad civil que trabaja temas de gobierno abierto, datos abiertos, acceso a la información

1. La señalética estudia las relaciones funcionales entre los signos de orientación en el espacio y los comportamientos de los individuos, organizando y regulando estas relaciones en función de una institución determinada. Tiene como objetivo: identificar, informar, dirigir, proteger al público desde las intervenciones que amerite el entorno para la creación de elementos gráficos teniendo en cuenta factores funcionales, arquitectónicos, culturales y estéticos. (SIMS, 1991:8)

pública y participación mediante el uso de tecnología cívica. Definimos trabajar sobre los resultados de la Encuesta Nacional de la Adolescencia y Juventud en temas como sexualidad, acceso a la educación en relación con el territorio, mercado laboral o nivel de ingresos, y sobre la Encuesta Continua de Hogares para comparar diferencias de ingresos según género y nivel socioeducativo. En adición, incluimos trabajar sobre las implicancias de la emergencia sanitaria generada por la covid-19 en lo económico, social y educativo.

La visualización de información implica trabajar sobre la producción de un lenguaje visual que represente datos cuantificables, herramientas fundamentales de la estadística, que permiten observar, ordenar y analizar grandes cantidades de datos con el objetivo de explicar y generar predicciones sobre cierto fenómeno. Por esa razón invitamos al Phd Ignacio Álvarez, profesor adjunto del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Sin embargo, la divulgación y el hacer accesible la información implica incorporar, a decir de Few, «estrategias de pensamiento, que incluyen el pensamiento crítico, el entrenamiento científico, el pensamiento visual, el pensamiento sistémico e incluso un pensamiento ético» (Few, 2018:45).<sup>2</sup> En este sentido, los trabajos realizados en 2020 cumplen con la definición.

Logramos llevar el taller a una virtualidad sincrónica, replicamos la división en estaciones y usamos plataformas para sustituir la «colgada». Pero sobre todo pudimos, junto con los y las estudiantes, mantener el compromiso y el espíritu de Taller V. En momentos en que la incertidumbre era común, mantuvimos un espacio de certidumbre y buscamos que los martes y viernes de 18.30 a 22.00 fueran un refugio, albergados en una vieja normalidad mediada por la tecnología.

## **PROFESOR DE TEORÍA DEL URBANISMO - PUB TALLER VELÁZQUEZ**

### **Docente: Lucio de Souza**

Han transcurrido dos semestres con la lógica de la pandemia impuesta. Los profesores y los estudiantes nos hemos adaptado muy rápidamente a una serie de cosas que nunca hubiéramos aceptado de buen grado en circunstancias normales. La plataforma EVA, que tanto nos mortificó siempre, ahora se revela como aliada. La aplicación Zoom, que convierte a los estudiantes en pequeños rectángulos en silencio aparente, nos parece el mejor recurso para darle sentido a lo que siempre hicimos: dar clase. No nos importa mucho lo que sucede del otro lado: suponemos una fluida comunicación en la que seguramente hay *delay* e interferencia.

¿Por qué razón deberíamos desconfiar de las prácticas que extraordinariamente hemos desplegado en unas semanas, si todo el mundo y todas las universidades han seguido el mismo camino? ¿Por qué dudar de que hayamos hecho las cosas bien si no han existido otras alternativas? Al fin y al cabo, tuvimos la Facultad y sus cursos curriculares, un espacio de trabajo ordenado (ahora virtual) y unas varas de medición acordes para acceder al ansiado título profesional. Y los estudiantes no perdieron el semestre y la Facultad siguió formando profesionales.

O tal vez las cosas puedan verse al revés... y lo que nunca tuvimos en este período de pandemia fue la Escuela, ese lugar donde nos encontramos, debatimos, nos cruzamos accidentalmente e ideamos —casi sin querer— nuevos espacios de reflexión y libertad.

2. Few, S. (2018). *Big Data, Big Dupe: A little book about a big bunch of nonsense*. Analytics Press.

## TU+CSPU

### Docentes: Andrés Pampillón y Carola Rabellino

Desde nuestro punto de vista, transcurrido un semestre y medio de dictado de cursos bajo pandemia, podemos aportar tan solo algunas primarias impresiones. En términos generales debemos destacar que la infraestructura, capacidades instaladas y recursos humanos de la Facultad estuvieron a la altura de las circunstancias, pues los cursos pudieron brindarse prácticamente sin interrupción, evitando toda una cadena de perjuicios, en primer lugar a nuestros estudiantes.

En segundo lugar será interesante, una vez que pase esta anómala situación, generar mecanismos de evaluación de esta experiencia y encontrar un nuevo punto de equilibrio entre las formas presenciales y virtuales de los cursos, ya que desde nuestro punto de vista ambas modalidades muestran virtudes y restricciones para los procesos de aprendizaje, la transmisión de conocimiento e incluso para la necesaria socialización entre pares, parte constitutiva e ineludible de cualquier formación universitaria y profesional. ✕



**PÚBLICO/PRIVADO/  
DOMÉSTICO/COMUNITARIO**  
REPENSANDO EL ESPACIO QUE  
HABITAMOS



**#ARTÍCULOS**



**PÚBLICO/PRIVADO/  
DOMÉSTICO/COMUNITARIO**  
REPENSANDO EL ESPACIO QUE  
HABITAMOS

MERCEDES MEDINA

**Mercedes Medina.** Arquitecta (Udelar, 1995). Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar, 2005). Doctora en Urbanismo (UPC, 2013). Profesora titular del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar). Profesora agregada del Taller De Betolaza (FADU-Udelar). Docente de posgrado, directora y evaluadora de tesis y trabajos de investigación. Autora de numerosas publicaciones y textos académicos.

## RESUMEN

La instalación a nivel planetario de la pandemia ocasionada por la covid-19 impacta profundamente en sociedades y economías, instalando la incertidumbre como componente fundamental en escenarios de futuro. El aislamiento y el distanciamiento social se instalan como primera medida para evitar los contagios. Se interrumpen las actividades de enseñanza, la mayoría de los comercios, los espectáculos públicos y, en general, todas las actividades que suponen presencialidad y contacto físico. Quedamos en suspenso. Más o menos rápidamente, nos vamos incorporando a actividades en forma virtual. En ese contexto, a dos meses de la llegada de la pandemia a nuestra región y aún aislados socialmente, el gobierno nacional argentino tiene la iniciativa de un llamado a concurso para soluciones habitacionales en contexto de emergencia, que activa un ámbito de reflexión y debate sobre el hábitat. Académicos de varios países nos encontramos en instancias de intercambio desde diversas perspectivas sobre los desafíos emergentes en los modos de habitar. El artículo presenta las reflexiones personales que tuve la oportunidad de exponer en la instancia del 4 de julio, con la que se cerró el ciclo de presentaciones. Su redacción mantiene el tono de guion para esa instancia. Las fuentes consultadas sobre los impactos de la covid-19 surgen de una búsqueda de la opinión que, desde diversos ámbitos disciplinares, se iba reflejando en documentos científicos en el momento en que fue armada la presentación.

**Palabras clave:** habitar | covid-19

PÚBLICO/PRIVADO/  
DOMÉSTICO/  
COMUNITARIO:  
REPENSANDO EL ESPACIO  
QUE HABITAMOS

MERCEDES MEDINA

En junio y julio del presente año, el gobierno argentino, por intermedio de los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Desarrollo Territorial y Hábitat, y de Educación organizó un ciclo de conferencias virtuales como apoyo al Concurso Nacional de Ideas «Hábitats Emergentes». Esta convocatoria, dirigida a estudiantes, docentes e investigadores de universidades argentinas, así como a profesionales, tiene alcance nacional y surge en el contexto de la emergencia causada por la covid-19.

El objetivo formulado en las bases del llamado fue «proponer soluciones a situaciones accidentales y esporádicas, proponer nuevas ideas que manifiestan otras formas y métodos de solución de problemas vinculados con poblaciones que deban enfrentar el colapso de su habitar» (Concurso Nacional de Ideas «Hábitats Emergentes», bases del llamado, p. 1). Se convoca a presentar ideas para un modelo innovador de viviendas ambientalmente eficientes, proyectadas con criterios de sustentabilidad. Se presentarán agrupaciones de doce viviendas, seleccionando además su implantación en ciudades específicas de cinco regiones.

Esta convocatoria es tomada además como una oportunidad para instalar un espacio de intercambio, debate y generación de conocimiento sobre la temática de la vivienda. Para ello se

organiza un ciclo de cinco conferencias virtuales. En cada una de ellas un académico extranjero y tres nacionales presentan sus reflexiones en torno a diversos aspectos que puedan contribuir a la reflexión conjunta sobre la temática del concurso.

Tuve la fortuna y el desafío de ser una de las convocadas. Esto me llevó a poner en orden algunas reflexiones personales que me planteaba en ese momento, cuando estábamos inmersos en la incertidumbre y viviendo las condiciones más duras de esta pandemia, de las cuales doy cuenta en el presente artículo.

## ¿NUEVA NORMALIDAD?

Estamos viviendo circunstancias inéditas. Los primeros meses de este año han instalado profundos cambios en nuestra vida y lo han hecho a nivel planetario. No es difícil suponer que algunas de estas transformaciones han llegado para quedarse o al menos serán duraderas, y que afectan a la sociedad, la economía, el espacio que habitamos y el modo en que lo hacemos.

Llevamos ya algunos meses en aislamientos más o menos severos y confinados a nuestro espacio doméstico, y aunque comenzamos a incorporar algunas actividades fuera de casa —en todos los casos en condiciones extrañas a las habituales—, seguramente no vemos el momento de volver a nuestras rutinas o costumbres anteriores al día de marzo en que la emergencia sanitaria se instaló en cada uno de los países de la región. Extrañamos nuestras actividades y a nuestros amigos. Sentimos nostalgia de nuestra vida anterior.

Nos explica Pedro Azara, profesor titular de Teoría e Historia en la Universidad Politécnica de Cataluña:

La nostalgia es una enfermedad. Como todas las palabras terminadas en *-algia* (neuralgia, cefalalgia, etcétera), *nostalgia* designa un dolor. *Algos*, en griego, significa dolor físico, pero también moral, dolor y daño, punzada y pena. (Azara, 2020)

Al profundizar en la etimología vemos que designa un tipo de mal común: es el anhelo del hogar perdido, lugar idealizado que, en el momento del regreso, sólo existe en la imaginación. Algunos hemos pasado por situaciones parecidas por diversos motivos. Sabemos que el lugar con el que soñamos en la distancia ya no es el que habíamos dejado y al que regresamos. Y ahora, ¿nos sucederá algo así?

Hablamos de retomar una nueva normalidad, y nos vuelve a explicar Azara: «La normalidad es la cualidad de lo que se adapta y responde a una norma». Si bien es asumida libremente y no es ley, es lo que ordena la convivencia. La costumbre actúa con fuerza de ley, regulando nuestra vida, sin cambios.

La novedad implica cambios, pasa por encima de lo establecido modificándolo y generando conflictos. Es por eso que la expresión *nueva normalidad* es un oxímoron. No puede existir una nueva normalidad. O es norma o es novedad.

Si asumimos, como dice Azara, que «la expresión *nueva normalidad*, en verdad, pretende ahuyentar el miedo que provoca la pérdida de las normas, la pérdida, en general, haciendo ver que lo peor ha pasado, o que no ha pasado nada», no queda otra alternativa que asumir la novedad. Porque, seguramente, nos enfrentaremos a la novedad; más aún, ya estamos enfrentados a ella. Debemos entonces modificar nuestra mirada para asumirla.

## NUEVOS DESAFÍOS

Sobre esta mirada es que me interesa reflexionar. Intentaré enunciar algunos desafíos que se presentan, a mi entender, a varias escalas de aproximación: en primer lugar, la escala urbana y el espacio público; en segundo lugar, la escala doméstica y el espacio privado; en tercer lugar, la interfaz entre las anteriores y el espacio comunitario, compartido.

¿Por qué la escala urbana? Porque es en las ciudades donde esta pandemia ha impactado con más fuerza.

En junio de este año, el Programa Ciudades Globales de CIDOB (*Barcelona Centre for International Affairs*) publicaba un reporte de la gestión de la covid-19 en doce ciudades de todo el mundo: Melbourne, Hong Kong, Barcelona, Buenos Aires, Milán, Berlín, Londres y San Francisco, entre otras.

En su presentación, Agustí Fernández de Losada analiza el papel que entonces estaban llevando adelante los gobiernos nacionales y las ciudades en la gestión de la situación de un virus que se propagó a través de los medios de transporte en la red de ciudades interconectadas y que se expandió desde las puertas de entrada a las periferias y a los barrios más vulnerables.

Los gobiernos nacionales tomaron las primeras medidas para controlar la epidemia, que se había transformado ya en pandemia: estados de alarma, suspensión de actividades, cierre de fronteras y primeras medidas para mitigar el impacto socioeconómico en la medida de lo posible.

Sin embargo, son las ciudades las que han tenido que tomar las medidas necesarias para proteger directamente a sus ciudadanos. El abastecimiento de servicios, las condiciones de higiene, seguridad y salubridad para el uso del espacio público, del transporte colectivo o de aquellas actividades que no podían cesar, como el comercio de alimentos o las farmacias, así como la atención a los más vulnerables y especialmente a las personas en situación de calle, quedaron en manos de quienes gestionan la ciudad.

El informe de CIDOB coloca como factores clave para la acción futura a los procesos de descentralización, la cooperación y la resiliencia como ejes de las políticas públicas.

Plantea como desafío **repensar las ciudades** para hacerlas más saludables sin sacrificar la densidad y para dar respuesta a la emergencia social sin dejar de lado la transición ecológica ni la crisis

PÚBLICO/PRIVADO/  
DOMÉSTICO/  
COMUNITARIO:  
REPENSANDO EL ESPACIO  
QUE HABITAMOS

MERCEDES MEDINA

climática. En esta dirección voy a esbozar algunos temas que podrían considerarse, y seguramente habrá muchos más.

Parece lógico que en ciudades con altas densidades la propagación del virus sea mayor y tenga efectos más devastadores. De hecho, quienes han podido se han trasladado a la periferia, en general a viviendas de veraneo, a pasar el aislamiento, buscando minimizar las oportunidades de contacto con otros.

Shima Hamidi, Sadegh Sabouri y Reid Ewing, investigadores especializados en urbanismo de la Johns Hopkins Bloomberg, Escuela de Salud Pública de la Universidad Johns Hopkins, examinaron las tasas de infección y las tasas de mortalidad de covid-19 en 913 condados metropolitanos de Estados Unidos.

El trabajo considera diversos factores, como la cantidad y densidad de población, los niveles de educación, las variables demográficas, incluidas la edad y la raza, y la infraestructura de atención médica, como la capacidad de camas en las unidades de cuidados intensivos.

Trabajando sobre el concepto de densidad de actividad, que considera a los residentes y a los trabajadores en un área determinada, la investigación arroja como resultado que a mayor densidad las tasas de mortalidad suelen ser más bajas, ya que en general tienen mejor infraestructura para la atención médica. También pone en evidencia que las áreas metropolitanas extensas, con vínculos económicos y sociales estrechos entre sus barrios, que propician desplazamientos permanentes entre ellos, son más vulnerables a la propagación del virus.

Este hallazgo, que los investigadores señalan como «importante, inesperado y profundo» (Hamidi *et al.*, 2020, p. 12), brinda un contrapeso a la posibilidad de defender un desplazamiento de población hacia las periferias suburbanas en busca de condiciones más saludables frente a crisis como la que estamos viviendo.

Si bien los investigadores formulan la necesidad de mayor investigación y mediciones sobre

la conectividad urbana y su relación con la propagación del virus, la sugerencia inmediata es propiciar la concentración sobre la extensión en la planificación urbana.

Esto me da pie para el siguiente punto: **ciudad de proximidad o la ciudad de quince minutos.**

En febrero de 2020, el urbanista Carlos Moreno, director científico de la cátedra de Empresariado, Territorio e Innovación de la Universidad de la Sorbona, publicó un artículo sobre la proximidad urbana. La vida en la ciudad nos lleva a medir nuestra jornada con la cadencia que marca el reloj: un tiempo lineal signado por la prisa, en el que ganar o perder minutos afecta nuestra economía. Perdemos nuestro vínculo con el espacio y, con ello, los lugares y posibilidades que la ciudad nos brinda para sentirnos realmente parte de ella. El autor nos plantea la posibilidad de trascender este cronourbanismo<sup>1</sup> del tiempo siempre pautado, dándole a cada lugar varios usos, según nuestros deseos y creatividad. En el artículo plantea la ciudad de quince minutos como el ámbito donde esto puede suceder.

El concepto refiere a una ciudad en la que se puede acceder a la vivienda digna, la educación, el aprovisionamiento, el ocio, la atención sanitaria y, si es posible, el trabajo en un radio que pueda abarcarse en quince minutos, ya sea caminando o en otro medio de transporte activo.<sup>2</sup>

Esta ciudad de proximidad nos da un par de oportunidades: por un lado, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos al reducir las horas diarias de traslados de un punto a otro de la ciudad para resolver nuestra vida cotidiana; por otro, mitigar la segmentación y segregación socioespacial si se aplica a toda la ciudad en una mirada abarcativa, acercando todas las funciones de la vida del ciudadano a todos los barrios, incluso los más vulnerables. Pero además permitiría a quienes estamos a cargo de las tareas de cuidados, o a las de reproducción, en la mayoría de los casos sumadas a las de producción y desarrolladas mayoritariamente en

el espacio doméstico, optimizar tiempos y mejorar ampliamente nuestra calidad de vida.

Con este enfoque, las centralidades barriales, de usos mixtos, en muchos casos debilitadas por diversos motivos, entre los que están los cambios en la modalidad de consumo que implicó la emergencia de las grandes superficies comerciales, deben ser reforzadas en conjunto con la mejora del espacio público y la dotación de servicios y equipamientos necesarios para el desarrollo de la vida cotidiana.

Nos hace pensar en la ciudad vital que defendía Jane Jacobs. O en el concepto de ciudad cuidadora que nos explica la socióloga Blanca Valdivia (2018). Repensar la ciudad desde su perspectiva es dejar de crear espacios con una lógica productivista, social y políticamente restrictiva, y empezar a pensar en entornos que prioricen a las personas que los van a utilizar multiplicando las oportunidades de vínculos y relacionamiento. Se trata entonces de superar el modelo de ciudad zonificada, en la que las actividades cotidianas están segregadas espacialmente.

Se presenta el desafío de reforzar el espacio público como ámbito de encuentro privilegiado, condensador social en el barrio, que se verá privilegiado como espacio de encuentro. Seguramente será necesario incorporar algunos criterios de diseño que se adapten a los nuevos requerimientos del distanciamiento social o de una mayor permanencia en tiempos más prolongados y por diversos usuarios en el mismo lugar a lo largo del día.

La movilidad en la ciudad toda, y más específicamente en las cortas y medias distancias, se verá modificada. La cercanía a centralidades vitales supondrá un uso menor del automóvil y el rediseño de la calle barrial, ya que habrá que priorizar a los peatones y a medios alternativos de traslado. Nos permitirá también una mayor presencia del verde, lo que seguramente mejorará la calidad de vida.

Recordemos que en su informe «El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012» la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece que las ciudades deberían disponer de un mínimo

## PÚBLICO/PRIVADO/ DOMÉSTICO/ COMUNITARIO: REPENSANDO EL ESPACIO QUE HABITAMOS

MERCEDES MEDINA

1. Carlos Moreno define cronourbanismo como la relación entre el tiempo útil y el espacio.
2. Esta propuesta de Carlos Moreno fue acogida por la alcaldesa de París, Anne Hidalgo.

de entre nueve y once metros cuadrados de espacios verdes por habitante. Si bien Montevideo dispone de casi trece metros cuadrados (12,68), seguramente esta nueva configuración de cortos traslados nos permitirá mejorar aún más.

El urbanismo táctico, las intervenciones a pequeña escala, podrían ser una buena herramienta para experimentar de forma progresiva y participativa con estas mejoras en el espacio público, reforzando el involucramiento de los ciudadanos con su espacio.

## **LA ESCALA DOMÉSTICA Y EL ESPACIO PRIVADO**

En junio de este año, José Soto Galindo publicaba, en la versión digital de *El Economista* de México, un artículo titulado «Para poder quedarse en casa», en el que planteaba que para ello hay que tener una casa. Lamentablemente, esta frase la hemos escuchado reiteradamente estos últimos meses. Las desigualdades existentes en todas las ciudades se han exacerbado en esta situación. No tenemos casa, no tenemos suficiente espacio en casa, no tenemos internet, no teletrabajamos y no podemos desarrollar otros trabajos porque no tenemos espacio para hacerlo.

En estos días hemos mirado con otros ojos o experimentado con nuestro cuerpo nuestro propio espacio doméstico. CityLab pidió a personas de todo el mundo que crearan mapas de sus vidas bajo encierro. Los resultados pueden verse en su sitio web: <https://www.bloomberg.com/features/2020-coronavirus-lockdown-neighborhood-maps/>.

Un tema constante en los mapas, enviados desde ciudades de todo el mundo, muchos de ellos dibujados a mano, fueron los parques locales y las calles arboladas, de cuya importancia ya hablamos. Pero varios muestran los mapas interiores de las viviendas y señalan recorridos e itinerarios en ellas, en muchos casos laberínticos.

En los metros cuadrados de los que cada uno dispone hemos permanecido varias semanas y

meses desarrollando actividades que habitualmente se llevan a cabo en otro sitio. En el mejor de los casos, en esos metros cuadrados teletrabajamos, teleestudiamos o trasladamos parte de nuestras oficinas o talleres, si es que tenemos la suerte de poder continuar con algún tipo de producción en casa para no detener el ingreso económico a nuestras vidas. Apoyamos a los menores en sus tareas, protegimos a los mayores, contuvimos emocionalmente los estragos del aislamiento, hicimos funcionar como pudimos las tareas de cuidados.

Nos vimos obligados a instalar la computadora en medio del espacio doméstico. Si tuvimos la suerte de conservar nuestro trabajo y de que este pudiera desarrollarse en horas razonables, seguramente debimos enfrentar el desafío que suponen varias reuniones por videoconferencia simultáneas en la casa, además de la sobrecarga de internet que vuelve inestables las comunicaciones.

Nuestra vida y nuestro hogar se alteraron, y descubrimos que no estábamos preparados para la ocasión.

Richard Sennet (2020) y David Harvey (2020) coinciden en que esta pandemia generará una nueva brecha social entre los que pueden trabajar a través de internet y aquellos que dependen de la presencialidad para subsistir. Garantizar el derecho a una vivienda justa y utilizar todos los medios para mitigar la brecha social causada por la tecnología será el desafío para las ciudades.

A partir de ahora la casa debe poder albergar un nuevo modo de habitar en el que coexistan el espacio doméstico y el privado. Porque doméstico y privado no son la misma cosa. Lo doméstico implica el trabajo necesario para llevar adelante el cuidado de las personas a cargo, las tareas reproductivas, mientras que lo privado es un espacio propio, individual, no vinculado con el trabajo.

¿Cómo asegurar a todos los que comparten la casa la privacidad personal y la relación familiar o social? En este punto llamo la atención especialmente sobre las mujeres en todas las situaciones —con aislamiento o sin él, aquellas que trabajan fuera de casa y las que no—, porque

mayoritariamente somos las que estamos a cargo.

La filósofa belga Françoise Collin (1994) nos advierte que ni en lo que llamamos habitualmente «lo privado», asociándolo al espacio doméstico, ni en lo que llamamos «público» las mujeres tienen asegurado su espacio personal. Las mujeres están privadas de su privacidad, y esto debe resolverse.

¿Cómo sería una vivienda que respondiera a las demandas de este nuevo modo de habitar en el que estamos ahora? En principio, deberíamos diferenciar el espacio privado del doméstico, profundizando en los requisitos de cada uno. Siempre, pero más aún en situaciones de aislamiento social, la casa debe resolverse para permitir el desarrollo personal y el correcto desempeño de las tareas de cada integrante. Esto implica revisar la distribución de los espacios y las superficies admisibles para que pueda suceder.

PÚBLICO/PRIVADO/  
DOMÉSTICO/  
COMUNITARIO:  
REPENSANDO EL ESPACIO  
QUE HABITAMOS

MERCEDES MEDINA

## EL POTENCIAL DEL ESPACIO COMUNITARIO

Finalmente, me gustaría hacer algunas reflexiones sobre el potencial que alberga el espacio comunitario. Me refiero al espacio destinado a uso común en conjuntos de vivienda, sobre todo de la vivienda de interés social, ya que en ellos existe un gran potencial para transformar roles y dinámicas en torno a las tareas productivas y reproductivas, y las formas de relacionamiento social y espacial entre los conjuntos y la ciudad.

Además de los usos habitualmente previstos, vinculados a fines recreativos, y dependiendo de las demandas específicas y de la capacidad de gestión de quienes los utilizan, pueden albergar actividades que liberarán tiempo y espacio para quienes tienen a cargo la atención de niños y personas mayores, entre otras tareas. En particular en esta situación de emergencia, pueden albergar iniciativas productivas o actividades de capacitación que permitan superar la etapa de aislamiento y mitigar sus efectos económicos.

Un par de experiencias que estamos desarrollando en el Instituto de Teoría y Urbanismo

(ITU, FADU, Udelar) ponen en evidencia este potencial.

En primer lugar, el proyecto en conjunto que estamos iniciando con el Área de Género de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), en las que existe un tejido social y redes instaladas y fortalecidas en la gestión de la propia cooperativa. Las inquietudes compartidas con el Área de Género de FUCVAM, que en el marco de la agenda de los cincuenta años de la institución se plantea la oportunidad de avanzar en el estudio de las lógicas de producción de conjuntos cooperativos con perspectiva de género, habilitan la formulación de una propuesta de trabajo conjunto que busca construir de manera colectiva y participada un análisis crítico de los modos de construcción de los espacios colectivos de los conjuntos. Se los entiende como espacios de gran potencialidad para transformar roles y dinámicas en torno al cuidado social, así como a las formas de relacionamiento social y espacial entre los conjuntos cooperativos y la ciudad.

En este proyecto estamos trabajando en conjunto con investigadoras vinculadas a la temática desde el campo de las ciencias sociales.

Aproximaciones a análisis espaciales previos realizados en el ITU nos han acercado a algunas cifras, en términos de porcentajes, en cuanto a las áreas destinadas a uso público, privado y a servicios o equipamientos a la interna de algunas cooperativas de vivienda. Esto pone en evidencia su potencial para dar respuesta a demandas de espacios específicos para apoyar, entre otras, a las tareas de cuidados, generando tiempo disponible para quienes hoy las llevan adelante y posibilitando un mayor y más igualitario desarrollo social, o sentando las bases para ello (Presentación del ITU en el 3<sup>er</sup> Encuentro de Mujeres de FUCVAM, 2019).

Obviamente, los resultados finales dependerán de la capacidad de gestión de los usuarios.

En segundo lugar, la experiencia que estamos desarrollando desde la FADU en conjunto con la Intendencia de Montevideo (IM) para su programa Fincas Abandonadas. Reactor Ciudad Vieja es un

laboratorio urbano guiado por el grupo de investigación y extensión en Urbanismo Colaborativo de nuestra facultad, que tiene como cometido acercar el urbanismo a procesos locales de empoderamiento y coconstrucción de propuestas colectivas de hacer ciudad.

El programa piloto Fincas Abandonadas de la IM tiene como objetivo recuperar inmuebles abandonados en el área central e intermedia de la ciudad, de manera de evitar su continua expansión y de contribuir en la redensificación e intensificación del uso del suelo urbano.

La FADU y el Departamento de Desarrollo Urbano de la IM firmaron un convenio para reforzar esta política urbana, del que surge un laboratorio urbano como espacio de innovación y participación. En ese ámbito el gobierno, los vecinos y los investigadores plantean sus proyectos, demandas, preocupaciones y conocimientos para contribuir en la toma de decisiones.

En el proceso se reflexiona sobre el uso exclusivo o la posibilidad de compartir actividades, espacios y objetos que se utilizan cada día en la vida cotidiana. Se genera una larga lista en la que finalmente se delinearán cuatro ejes sobre los cuales elaborar posibles prototipos de intervención y gestión: viviendas compartidas, otras economías, ecologías urbanas, y centros de arte, cultura y cuidados. En particular nos interesa destacar el tema de las formas colaborativas de habitar que implica el eje vivienda compartida, ya que abre el debate sobre la potencialidad de los espacios comunes para resolver las demandas cotidianas vinculadas a la atención de niños, ancianos y economía doméstica, entre otras.

## **¿CIERRE, SÍNTESIS?**

¿Cómo cerrar una reflexión sobre algo de lo que desconocemos prácticamente todo? ¿Cómo hacer una síntesis de un pensamiento que navega a tientas en un mar de incertidumbre? Aún hoy, cuatro meses después de las líneas que guiarán

la presentación y con algunas cosas al menos más claras, solo se me ocurre apelar a María Galindo cuando escribe:

Tengo coronavirus, porque aunque parece ser que la enfermedad aún no ha entrado por mi cuerpo, gente amada la tiene; porque el coronavirus está atravesando ciudades por las que he pasado en las últimas semanas; porque el coronavirus ha cambiado con un trinar de dedos como si de un milagro, una catástrofe, una tragedia sin remedio se tratara, absolutamente todo. Donde pises está, donde llegas ha llegado antes y nada se puede hoy pensar, ni hacer, sin el coronavirus entre medio. Parece ser que no solo yo tengo coronavirus, sino que lo tenemos todas, todes, todos; todas las instituciones, todos los países, todos los barrios y todas las actividades. (Galindo, María, 2020 p. 119)

Sin embargo al menos podemos tomar postura asumiendo como compromiso hacer de la crisis una oportunidad para repensar nuestras ciudades y los modos de habitar de una manera más participativa, inclusiva, sustentable y equitativa para todos sus habitantes. ✕

PÚBLICO/PRIVADO/  
DOMÉSTICO/  
COMUNITARIO:  
REPENSANDO EL ESPACIO  
QUE HABITAMOS

MERCEDES MEDINA

## BIBLIOGRAFÍA

- Azara, P.** (2020): Nostalgia. Recuperado de <http://tochoocho.blogspot.com/2020/05/la-nostalgia.html>. Consulta: mayo de 2020.
- Azara, P.** (2020): Como si no hubiera ocurrido nada. Recuperado de <https://tochoocho.blogspot.com/2020/05/como-si-no-hubiera-ocurrido-nada.html>. Consulta: mayo de 2020.
- Collin, F.** (1994): Espacio doméstico, espacio público, en *Seminario Permanente Ciudad y Mujer*, p. 231-2In. Recuperado de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/espacio-domestico-espacio-publico-vida-privada-2.pdf>. Consulta: diciembre de 2019.
- Fernández de Losada, A.** (2020): Gestionando una pandemia global. Hacia un futuro urbano más sostenible y resiliente. Recuperado de [https://www.cidob.org/articulos/cidob\\_report/n1\\_5/gestionando\\_una\\_pandemia\\_global\\_hacia\\_un\\_futuro\\_urbano\\_mas\\_sostenible\\_y\\_resiliente](https://www.cidob.org/articulos/cidob_report/n1_5/gestionando_una_pandemia_global_hacia_un_futuro_urbano_mas_sostenible_y_resiliente). Consulta: junio de 2020.
- Galindo, M.** (2020): Desobediencia, por tu culpa voy a sobrevivir, en *Sopa de Wuhan*, edit ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), pp. 119-129. Recuperado de <https://www.elextremosur.com/nota/23685-sopa-de-wuhan-el-libro-completo-y-gratis-para-leer-sobre-el-coronavirus/>. Consulta: junio de 2020.
- Gobierno Argentino** (2020): Bases del Concurso Nacional de Ideas «Hábitats Emergentes». Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/concurso-nacional-habitats-emergentes>. Consulta: mayo de 2020.
- Hamidi, Shima; Sabouri, Sadegh; Ewing, Reid** (2020): Does Density Aggravate the COVID-19 Pandemic? Recuperado de *Journal of the American Planning Association*, DOI:10.1080/01944363.2020.1777891. Consulta: mayo de 2020.
- Harvey D.** (2020): Política anticapitalista en tiempos de covid-19, en *Sopa de Wuhan* edit. ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), pp. 79-97. Recuperado de <https://www.elextremosur.com/nota/23685-sopa-de-wuhan-el-libro-completo-y-gratis-para-leer-sobre-el-coronavirus/>. Consulta: junio de 2020.
- Moreno, C.** (2020): Proximidad urbana y amor por los lugares: crono-urbanismo, cronotopia y topofilia. Recuperado de <http://www.networkproximidad-urbana-y-amor-por-los-lugares-crono-urbanismo-cronotopia-y-topofilia/>. Consulta: mayo de 2020.
- OMS** (2012): Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Recuperado de [https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/newsletter12/887\\_spa.pdf](https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/newsletter12/887_spa.pdf). Consulta: mayo de 2020.
- Sassen S, Sennett, R.** (2020): #repensando el mañana. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=AkxKHIVQNQ&fbclid=IwAR1c8N0tnCdltdguwgzW1iyYAMoVnJnlwjK8qkW8sLM0jV93Vkg7kexzvwzls&app=desktop>. Consulta: junio de 2020.
- Soto Galindo, J.** (2020): Para quedarse en casa hay que tener una casa, en *El Economista digital*, 14 de junio de 2020. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Para-que-quedarse-en-casa-hay-que-tener-una-casa-20200614-0007.html>. Consulta: junio de 2020.
- Valdivia, B** (2018): Del urbanismo androcéntrico a la ciudad cuidadora, en *Hábitat y Sociedad* (ISSN 2173-125X), n.º 11, noviembre de 2018, pp. 65-84. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2018.i11.05>. Consulta: junio de 2020.

## **ACÁ ESTAMOS**

POTENCIALIDADES Y ASPECTOS  
CRÍTICOS DE LA INNOVACIÓN  
CIUDADANA EN LA EMERGENCIA  
SANITARIA PARA AFRONTAR LA  
COVID 19



**#ARTÍCULOS**



# ACÁ ESTAMOS

## POTENCIALIDADES Y ASPECTOS CRÍTICOS DE LA INNOVACIÓN CIUDADANA EN LA EMERGENCIA SANITARIA PARA AFRONTAR LA COVID 19

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

**Adriana Goñi Mazzitelli.**<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias Antropológicas (Udelar, 2002). Doctora en Planificación Urbana y Territorial, con especialización en Planificación Colaborativa y Metodologías Participativas (Facoltà di Architettura, Università degli Studi Roma Tre, 2008). Profesora asociada del Departamento de Ambiente, Territorio y Paisaje (CURE, Udelar). Docente de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar). Profesora adjunta del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar). Lecturer y Visiting Professor en Universidades de América Latina, Europa y Estados Unidos. Investigadora Nivel 1 ANII. Coordinadora del Laboratorio de Urbanismo Colaborativo.

**1.** Ha participado en diversas fases del proceso de conformación de la Plataforma de Iniciativas Ciudadanas de Acá Estamos el equipo del Laboratorio de Urbanismo Colaborativo, Antrop. Camilo Zino, Arq. Cecilia Giovanonni, Arq. Lucía Segalierba.

## RESUMEN

En Uruguay la pandemia del coronavirus ha implicado grandes desafíos para las personas. Si bien no se han registrado altos índices de mortandad, se han tomado medidas similares a las de otros países: se aconseja el distanciamiento social y una drástica reducción de la movilidad y los encuentros. Nos encontramos para observar grandes movilizaciones de la sociedad civil, acciones de solidaridad ciudadana de base, así como la innovación acelerada de procesos en el sector público en colaboración con organizaciones sociales y empresas en todos los sectores. En este artículo intentaremos abordar el rol de la innovación ciudadana por medio de la plataforma de iniciativas ciudadanas Acá Estamos, en la que participamos como grupo de investigación aplicada; describiremos los resultados concretos en el breve período y las dificultades de pasar a otros niveles en la toma de decisiones y en la construcción de soluciones y escenarios colaborativos en lo referente a políticas territoriales y urbanas, dado el contexto institucional y social que se desarrolló en Uruguay entre marzo y octubre de 2020.

**Palabras clave:** innovación ciudadana | democracia deliberativa | codiseño de respuestas a la emergencia de covid-19 | resiliencia urbana

ACÁ ESTAMOS:  
POTENCIALIDADES Y  
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

## **1. INTRODUCCIÓN. LA PANDEMIA Y SUS EFECTOS**

La situación provocada por el coronavirus y la enfermedad que causa, la covid-19, nos enfrenta a un enorme desafío como planeta, como territorios y como ciudadanía. Cuando comencemos a desescalar progresivamente las medidas de aislamiento social contra la pandemia, nos encontraremos con una sociedad afectada por hondos cambios sociales y económicos, que ya existían pero la pandemia desvela y amplifica.

Sin embargo, trae también el desafío de visualizar en un acto totalizante, como lo fue el de las cuarentenas a nivel mundial, qué rol pueden cumplir los recursos digitales. Si es posible utilizar sus características positivas en tanto que recursos distribuidos en escalas y dimensiones hasta ahora utilizadas por pocos. O si, por el contrario, el salto a la arena digital y virtual agudiza los procesos selectivos de quienes acceden a recursos y constituyen grupos de presión para obtener beneficios propios de la emergencia, invisibilizando aún más a los sectores populares, no tanto por la falta de acceso a la red, sino por un pasaje de las estructuras de toma de decisiones existentes a este medio, sin tener los cuidados de autorrepresentación que en los últimos tiempos las metodologías participativas habilitaban en los procesos de emancipación política y social de las minorías y grupos emarginados (Clacso, 2020).

En este sentido los gobiernos y la academia tienen un rol fundamental, ya que fueron catapultados también a comprender al interno de estos flujos cómo recolocar su actividad en un sentido u otro. En este artículo intentaremos abordar el caso que nos interesa, que es la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la construcción de soluciones y escenarios colaborativos en lo referente a políticas territoriales y urbanas. Nos encontramos a observar grandes movilizaciones de la sociedad civil, acciones de solidaridad ciudadana de base, así como la innovación acelerada de procesos en el sector público en colaboración con organizaciones sociales y empresas en todos los sectores.

En Uruguay la pandemia del coronavirus ha implicado grandes desafíos para las personas. Si bien no se han registrado altos índices de mortandad, se han tomado medidas similares a las de otros países: se aconseja el distanciamiento social y una drástica reducción de la movilidad y los encuentros. Estos factores han generado un enlentecimiento sin precedentes en la economía y los mercados de consumo.

En los primeros meses de la pandemia, de marzo a julio de 2020, casi 250.000 trabajadores fueron enviados al seguro de paro según el ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Pablo Mieres. Se suma a esta situación la existencia de otros 400.000 trabajadores informales y de casi 100.000 empresas unipersonales sin derecho a este beneficio, lo que, según el ministro, en un informe presentado ante la Organización Internacional del Trabajo se estima que implica una pérdida en la tasa de empleo de alrededor de 100.000 puestos de trabajo.<sup>2</sup> La crisis económica y social ha golpeado fuerte y esto ha llevado a formas de autoorganización en todos los rangos de la vida, sobre todo en los cuidados, la alimentación y el trabajo.

Por un lado, han surgido cientos de ollas de alimentación populares autoorganizadas; en julio de 2020 se conformó la Red de Ollas Populares, con más de 200 bases solo en Montevideo, que ante la crisis y las medidas del gobierno enfocadas al mercado formal del trabajo, dejando fuera a los

trabajadores informales y precarios, pronosticaban un paulatino pero constante crecimiento de los concurrentes a las ollas hasta fin de año. En julio había 229 ollas solidarias activas en Montevideo, de las cuales hacían uso 38.719 personas. El municipio capitalino que concentra mayor cantidad de ollas populares es el A, con 91 centros activos, seguido por el D y el G, con 39 y 35, respectivamente.<sup>3</sup> Estos datos vuelven a poner en evidencia a nivel territorial cuáles son las áreas más frágiles de la ciudad, con una concentración de ollas en las periferias y la ciudad interna, y casi ninguna en la costa.<sup>4</sup> En octubre de 2020, la plataforma Solidaridad.uy, que trabaja apoyando a las ollas populares, mapea 500 puntos entre ollas y merenderos que distribuyen alimentos en Montevideo y su área metropolitana.<sup>5</sup>

El espacio urbano no estuvo ajeno al impacto del virus: se registró un aumento de la violencia de género en el espacio doméstico debido a la recarga de tareas de cuidados al cerrar los centros educativos y de apoyo a las familias, y se pasó por situaciones de riesgo en el abastecimiento y la asistencia médica a personas con dificultades para salir de casa, como enfermos y ancianos, mientras que otras personas debieron trabajar telemáticamente. Al mismo tiempo, la inusitada prohibición de utilizar el espacio público en forma habitual, con una policía que utilizaba medios como helicópteros y patrullaje permanente, dificultó la agregación de adolescentes y puso en riesgo los espacios lúdicos para niños, y durante los primeros meses se llegó a una extraña indefinición respecto de las acciones a tomar con las casi 2.000 personas en situación de calle, que vieron reducidos significativamente sus espacios vitales.<sup>6</sup>

El país cuenta con pocos recursos y experiencia desde el punto de vista de la gestión de emergencias humanitarias. Si bien a nivel institucional existen los comités departamentales de emergencia que coordinan con el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae), no existen políticas ni está previsto el financiamiento en el ámbito de sistemas de colaboración multiactoral —gobierno, academia,

sociedad civil, privados— para la organización ágil de servicios, ni acciones de innovación ciudadana que trabajen en red dando respuestas situadas y veloces en cada contexto local.

Al igual que sucedió a nivel internacional, el gobierno decidió crear un comité de expertos que se concentró en elaborar respuestas y estrategias que vienen desde los campos disciplinares de la medicina o la biología, en tomar medidas de aislamiento social propedéuticas para evitar los contagios y, en igual medida, en propuestas de amortización económica, generalmente subsidiarias, para las actividades que se ven obligadas a paralizar o enlentecer su producción.<sup>7</sup> Sin embargo, el apoyo económico es mínimo si se lo compara con los países del norte, y la precariedad laboral y de informalidad se ve gravemente afectada, con una perspectiva de difícil recuperación en una situación regional de profunda crisis económica y sanitaria. El agravamiento de las situaciones de Brasil y Argentina, que permanecen críticas hasta el día de hoy, conduce a esperar que otros puestos de trabajo que dependen de la estacionalidad turística se vean amenazados en el verano de 2021, así como las exportaciones regionales en los próximos años.

Por el momento queda claro que a nivel urbano muchas de las respuestas para paliar la crisis surgieron de redes solidarias de base. Esto no es extraño en un país que cuenta con una sociedad civil y una ciudadanía activas, que han logrado con el transcurso del tiempo constantes victorias gracias a la organización, en temas como asegurar los servicios básicos en manos del sector público, con plebiscitos contra la privatización del agua, de la energía, del petróleo, entre otras (Chávez, 2018). Por otro lado, la sociedad ha demostrado ser también muy activa en la gradual pero permanente victoria de derechos personales que reflejan un crecimiento de la diversidad, la tolerancia y la convivencia pacífica, como el matrimonio gay, la legalización del consumo de marihuana, el no a la baja de la edad de imputabilidad, las leyes que promueven los derechos de las mujeres, como la

## ACÁ ESTAMOS: POTENCIALIDADES Y ASPECTOS CRÍTICOS DE LA INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

2. <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mieres-oit-intervencion>

3. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/8/se-realizo-el-primer-encuentro-de-redes-de-ollas-solidarias-puntapie-para-la-creacion-de-una-coordinadora/>

4. <https://ollapopular.uy>

5. <https://www.solidaridad.uy>

6. <https://ladiaria.com.uy/coronavirus/articulo/2020/3/colectivo-de-personas-en-situacion-de-calle-el-coronavirus-agarro-muy-desprevenido-al-mides/>

7. <https://www.cepal.org/en/presentations/latin-america-and-caribbean-quantifying-impact-covid-19-view-reactivation>

legalización del aborto y la lucha contra la violencia de género. Este capital social y político se ha demostrado de vital importancia en la creación de soluciones veloces en época de pandemia y será fundamental en la recuperación de la consecuente crisis económica.

Las últimas noticias son las de una recuperación con tiempos inciertos, ya que si bien el distanciamiento social puede reducir la velocidad de contagio y permitir que los sistemas de salud no colapsen, el escenario mundial afecta indefectiblemente las economías locales en un mundo cada vez más interconectado. En su informe de setiembre de 2020, la Organización Mundial de la Salud habla de una colaboración entre países sin precedentes a nivel mundial, pero mientras no se cuente con una vacuna contra el virus las curas parciales en las distintas fases son una solución paliativa que no permite volver a la vida normal.<sup>8</sup> En la definida «nueva normalidad» será necesario considerar varios nuevos escenarios de organización social en el uso del territorio, y hacerlo con varios actores, ya que estamos frente a un cambio radical. Una aceleración sobre la aceleración que el sistema capitalista ya estaba dando en la producción y el consumo, lo que significaba una devastación de recursos naturales y un crecimiento de desigualdades sociales. En lo que nos interesa a nosotros, se traduce en el fracaso de las megaciudades y la masividad en la vida cotidiana que ya estábamos viviendo antes.

## **2. LOS INICIOS: FRENA LA CURVA IBEROAMÉRICA, RED CIUDADANA DE AUTOAYUDA CONTRA LA #COVID-19**

Al comprender, por un lado, la grave situación social que podía generar el encierro y, por otro, ver que en pocos días desde los primeros casos de contagio habían brotado cientos de iniciativas espontáneas de solidaridad —grupos informales de autoayuda, vecinos y vecinas que se ofrecían para hacer la compra a las personas mayores, jóvenes

que ayudaban cuidando a los niños de las y los trabajadores que no podían quedarse en casa, comunidades de *makers* que intentaban apoyar al sistema de salud con sus innovaciones, grupos de teatro y música que brindaban espectáculos en las redes sociales, sobre todo para acompañar a las personas solas y a las familias con niños que no tenían escuela—, el Laboratorio de Innovación Ciudadana del gobierno de Aragón, en España, decidió convocar a la comunidad de técnicos, activistas, gobiernos y universidades a construir una herramienta virtual, una plataforma que utilizara toda la experiencia acumulada sobre la innovación social y reforzara las numerosas muestras de resiliencia cívica que los territorios estaban expresando.

### **2.1. La plataforma de iniciativas ciudadanas**

El laboratorio lanzó un llamado, dirigido a la red de laboratorios de innovación ciudadana españoles, a los desarrolladores y a los sujetos activos y profesionales que trabajan en temas de participación, a que imaginen una plataforma virtual como herramienta para catalizar las colaboraciones entre la ciudadanía, los gobiernos, los emprendedores y todos los sujetos que quisieran colaborar activamente en tomar medidas para la crisis.

Sus objetivos fueron:

- > Observar las demandas y las ofertas de ayuda, mapear y analizar lo que hay, clasificar.
- > Mapear y realizar fichas por cada iniciativa.
- > Reforzar mediante un apoyo en la comunicación la creación de un soporte virtual que centralice las iniciativas dispersas.
- > Cocrear respuestas por medio de conectar acciones, ya sea en base territorial o en base a temáticas y sujetos afines.

En la descripción de sus motivaciones señalan:

En España contamos con unos servicios públicos robustos y con profesionales comprometidos que están dando el máximo por nuestra salud y bienestar.

Los virus se combaten con ciencia y conocimiento. Pero todo lo anterior no significa que no podamos contribuir también desde la sociedad civil, desde nuestras organizaciones sociales, nuestras empresas o nuestra propia familia, como ciudadanía responsable. El conjunto de retos es tan amplio y diverso, los cambios son tan acelerados y las condiciones tan inéditas, que exigen ir todas a una.<sup>9</sup>

## ACÁ ESTAMOS: POTENCIALIDADES Y ASPECTOS CRÍTICOS DE LA INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

Los procesos de innovación ciudadana y de gobierno abierto tienen una larga trayectoria en España. Partiendo de las autonomías, que reivindican un poder concreto en la decisión sobre los modelos de desarrollo territorial, y con una conciencia creciente de la necesidad de involucrar una diversidad de actores en las transformaciones, se han desarrollado procesos y programas dirigidos a la innovación pública a la vanguardia en Europa.

Los laboratorios de innovación tienen como objetivo facilitar el diálogo entre diversos grupos de la población y el gobierno. Por lo tanto, tienen la responsabilidad de participar en políticas de diversa índole cuando se les solicita incluir a las poblaciones y desarrollar herramientas, lenguajes y métodos propios para lograr este cometido.

Los programas que desarrolla el laboratorio, y a los que se suma Frena la Curva durante la emergencia sanitaria por la covid-19, son: Open Government Partnership, diseño colaborativo de servicios, Social Impact Academy, participación ciudadana y políticas públicas, voluntariado, Open Kids, Hateblockers, Gobierno Fácil, Visual Gob, escuela de participación, Libros que Unen.

Un grupo de personas, empresas, instituciones, organizaciones sociales, emprendedoras, laboratorios de innovación de los gobiernos públicos y otros voluntarios crearon la plataforma digital Frena la Curva para visibilizar, difundir y multiplicar el impacto de tantas iniciativas que pueden mitigar los efectos negativos de la pandemia.

El objetivo es ampliar su visibilidad, que se conozcan y repliquen en otros lugares. Esto movilizó a centenares de personas para incidir y crear impacto social con ello.

8. <https://www.who.int/news-room/detail/30-09-2020-un-welcomes-nearly-1-billion-in-recent-pledges-to-bolster-access-to-lifesaving-tests-treatments-and-vaccines-to-end-covid-19>

9. <https://frenalacurva.net>

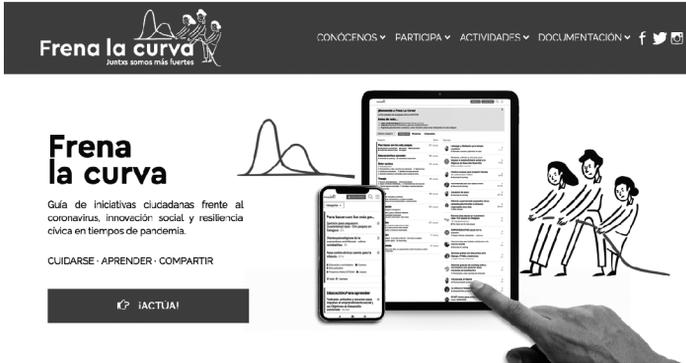


Figura 1. Plataforma Frena la Curva.

## Blog Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto.

Creamos este blog como un espacio abierto y colaborativo de difusión de conocimiento y prácticas en torno a las materias de Gobierno Abierto e innovación social. El canal oficial de participación ciudadana en las políticas públicas de Aragón es: <https://gobiernoaabierto.aragon.es>



Figura 2. Programas del Laboratorio de Innovación de Aragón.



Figura 3. Festival Frena la Curva Iberoamérica, mayo de 2020.

Al *data base* de iniciativas se le agregará un servicio geolocalizado para promover su visualización una vez que las iniciativas estén ubicadas, así como las demandas y los ofrecimientos de ayuda. Esto permitirá una relación mutua entre ellas, entre vecinos, con los servicios de sanidad, con los gobiernos y los emprendedores.

La herramienta de mapas sirve para canalizar, organizar y conectar toda la ayuda y la solidaridad entre una variedad de actores territoriales que deben colaborar para que las medidas sean efectivas.

ACÁ ESTAMOS:  
POTENCIALIDADES Y  
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI



Figura 4. Imagen del mapa interactivo Frena la Curva España.

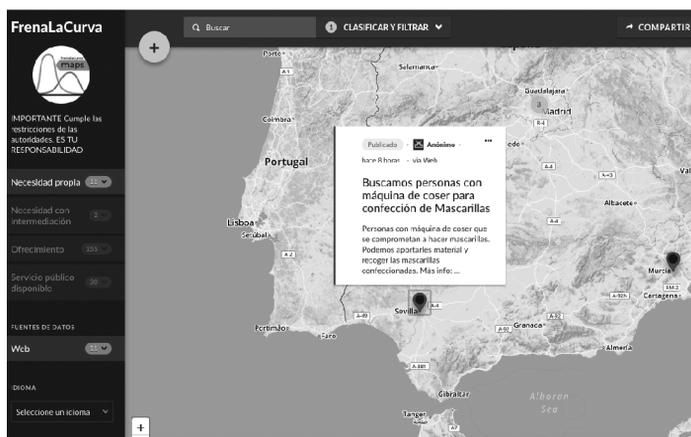


Figura 5. Imagen del mapa interactivo Frena la Curva.

### 3. ACÁ ESTAMOS URUGUAY

Acá Estamos Uruguay nace de la colaboración de MVD Lab, laboratorio de innovación ciudadana de la Intendencia de Montevideo, con el Laboratorio de Aragón, y poco a poco se han sumado varios sujetos en Uruguay que trabajan en temas afines.

[MVD Lab] es el laboratorio ciudadano de Montevideo, un nuevo espacio dedicado a facilitar el intercambio, la interacción y la innovación entre ciudadanía y gobierno. Un ámbito de producción, experimentación y difusión de proyectos innovadores desde el cual se generan puntos de encuentro con abordajes colaborativos y experimentales para alcanzar nuevas y mejores soluciones a los desafíos que plantea la ciudad.

A diferencia de las instituciones públicas que hemos heredado del siglo XX, estos laboratorios no tienen como función principal dar acceso y difundir iniciativas, sino ofrecer plataformas que facilitan la participación de los usuarios en los procesos de experimentación y desarrollo de proyectos. Es decir, los laboratorios ciudadanos son entornos efectivamente accesibles e inclusivos, en los que la ciudadanía se involucra en procesos de innovación abierta.

La forma de interactuar en redes promueve procesos colaborativos, estructuras horizontales y la idea de distribuir el poder, más que de concentrarlo piramidalmente. Es preciso estimular la cultura de la participación, profundizando la democracia y fortaleciendo las nuevas herramientas de participación digital. (Apolaro *et al.*, 2019)

La Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, por intermedio de sus investigadores del Laboratorio de Urbanismo Colaborativo del Instituto de Teoría y Urbanismo, con la colaboración de la Licenciatura en Diseño de Comunicación Visual y de la Escuela en Diseño Industrial, han desarrollado junto a los laboratorios de innovación de España, México, Brasil, Argentina, Venezuela,

Ecuador, Chile y Costa Rica, y de la Intendencia de Montevideo, acompañados por grupos de la sociedad civil, colectivos mediactivistas feministas, emprendedores de la economía social, entre otros, una plataforma virtual que tiene como objetivo central coordinar demandas de las personas en situaciones de riesgo o con dificultades por el aislamiento, con ayudas que pueden ser gubernamentales pero también de organizaciones civiles, vecinos y emprendimientos de diversa índole, que pueden cooperar en el gran desafío de detener a tiempo la propagación de la covid-19 y mitigar sus consecuencias.

La plataforma nace, antes que nada, como un proceso colaborativo que trabaja sobre la incertidumbre de las situaciones que nos esperan, reacciona a las necesidades, y se construye en una modalidad interactiva, según las medidas sanitarias restrictivas crecen y la identificación de modos de actuar eficaces y solidarios habilitan a entretejer y potenciar respuestas.

Un grupo de *hackers*, desarrolladores y diseñadores creó la plataforma con instrumentos que adaptaron las nuevas tecnologías, transformándolas en herramientas útiles para potenciar las actitudes empáticas y las acciones solidarias, para poblaciones cercanas o lejanas, con investigadores de procesos urbanos, redes territoriales e iniciativas de acción ciudadana.

Estas formas de comunicación innovadoras, que se revelaron centrales en la cuarentena de covid-19, utilizaron la web y las redes sociales para llegar al interior de la esfera doméstica interactuando con las necesidades de las personas e imaginando redes de intercambio y apoyo mutuo en la esfera pública de vecindad o en las redes de afinidad temática —consumo responsable, compras a pequeños productores, *makers* y diseñadores con equipamiento sanitario de fácil fabricación, entre otros—, que eran interpelados por la crisis con un nuevo interés de escuchar sus propuestas y acciones concretas.

Veremos más adelante que estas formas se mostraron también limitadas para la realidad

**ACÁ ESTAMOS:  
POTENCIALIDADES Y  
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
INNOVACIÓN ...**

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

latinoamericana, en la que las diferencias sociales dan poco acceso a estos medios virtuales e incluso en los lugares con un amplio acceso, como Uruguay, muestran usos ciudadanos que están alejados aún de formas de autoorganización popular. La brecha digital no se debe tanto a la falta de acceso a la red, sino al tipo de uso que los diversos sectores de la población hacen de ella; no todos la usan para trabajar, por lo que no se puede asumir tácitamente que exista una fácil correspondencia entre las prácticas territoriales y las herramientas digitales.

En los primeros tiempos, como puntapié inicial se trabajó en redes convocando a mapearse tanto a iniciativas que tuvieran algo para compartir como a quienes necesitaran ayuda. Gracias a la guía del grupo de mediactivistas MediaRed, se hizo una campaña de ayuda mutua para no permanecer solos, un trabajo con galerías de fotos, con placas y controlando a diario las necesidades, solicitudes y propuestas que llegaban por medio de un formulario electrónico de Google. Se dio a conocer el instrumento en medios de prensa que ayudaron a difundir la iniciativa y a explicar cómo funcionaban la plataforma y el mapa para facilitar el acceso a la población general.



**Figura 6.** Difusión de la plataforma Acá Estamos en TV Ciudad.



Figura 7. Campaña de Acá Estamos, elaborada por Chiara Leggiardo.

### 3.1. La plataforma

La plataforma permitió organizar la información de las distintas propuestas —tanto sobre actividades para hacer en casa como sobre ofrecimientos y pedidos de ayuda— en categorías que se inspiraban en las españolas pero rápidamente se adaptaron a los lenguajes y propuestas locales: información, salud, cuidados, para hacer con los más peques, trabajo, cultura, estudio, entre vecinos, conexión (Fig. 8).

#### Foros de iniciativas y noticias

Cada iniciativa que se proponía se colocaba con todos los datos en una ficha y luego en la interfaz de repertorio con las categorías, que resultaba en una forma de organización sencilla para quienes las recibían. Pero al mismo tiempo se traducían en lenguajes gráficos atractivos por medio de un foro de noticias para llegar en forma más amena, cercana y creativa a la población (Fig. 10).

### 3.2. Galerías y campañas de fotos

Las propuestas surgidas para galerías de fotos giraron fundamentalmente en torno a acciones que se hubiera deseado conmemorar o realizar en persona pero, debido a las restricciones sanitarias, era imposible hacerlo. La galería más importante propuesta para estar cerca fue la de la Marcha del Silencio (Fig. 9), que se lleva a cabo cada 20 de mayo en conmemoración de los detenidos

desaparecidos en la última dictadura cívico-militar: en 48 horas recibió centenares de adhesiones, la ciudadanía se expresó interviniendo en sus propios espacios de vida y enviando imágenes y videos con los que se elaboró videos y materiales gráficos que fueron una forma de encuentro y cercanía, y de activismo en el espacio virtual.

Si bien este fenómeno no es nuevo y es un medio que se utiliza en las campañas de adhesión a causas internacionales en las redes sociales, el hecho de realizar este gesto por ser el único posible fue de gran trascendencia al dejar en claro que no se renunciaba a la posibilidad de manifestarse. En alguna medida, además, dio una conciencia mayor de la dimensión que significa estar reducidos a los medios virtuales y formas telemáticas en una fecha y respecto de un tema tan trascendente. Si bien es prematuro analizar este doble movimiento en clave de efecto de prevención, se puede decir que aumenta también la conciencia de la necesidad de cuidarse para salir de la pandemia, tal vez más que las campañas oficiales de prevención, visto que se abren canales de comunicación sobre temas y momentos precisos de real interés de la población.

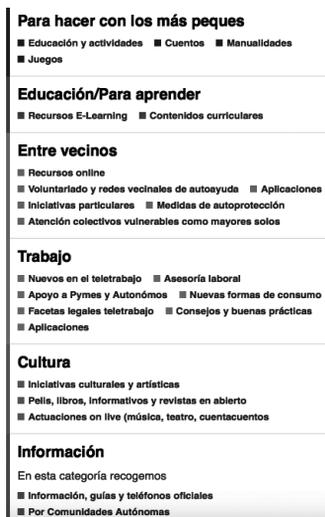


Figura 8. Categorías y menú principal de la plataforma de iniciativas Acá Estamos.

ACÁ ESTAMOS:  
POTENCIALIDADES Y  
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI



Figura 9. Algunas imágenes de la galería de fotos en ocasión de la Marcha del Silencio.



**Conversatorio virtual**  
**«Gobierno Abierto e Innovación Ciudadana en contextos de emergencia»**  
Posibilidades, limitaciones y desafíos que plantea la pandemia y su impacto a escala territorial.



**Tercer Foro Virtual: Semillas Libres y Soberanía Alimentaria Domingo 14 de Junio**

#AlAIre#SomosSemilla#Soberanía AlimentariaTercer Foro Virtual: Semillas Libres y Soberanía Alimentaria Domingo 14 de Junio de 2020 19 hrs <https://www.facebook.com/AtiQuilga/videos/27366827767129/> Tercer encuentro virtual con activistas, sembradores, expertos, organizaciones en torno a la defensa de la #SoberaníaAlimentaria y el sistema agroalimentario de Bogotá Región, nos proponen dialogar sobre la protección de las semillas nativas y criollas, como las



**Radio Butiá**

Un portal con radio web que funciona y se sostiene mediante el aporte de socios colaboradores (individuales o colectivos) que brinda el acceso a programas con canciones y contenidos diversos para la infancia creados por los integrantes del Movimiento de la Canción Infantil Latinoamericana y Caribeña. Esta



**Feria del Trueque de Radio Pedal**

Con el motivo de regenerar el tejido solidario, implementando alternativas de intercambio, encuentro y compañía, invitamos a esta feria para seguir desarrollando la red. Desde el mes de abril un equipo de la radio lleva adelante diversas acciones para combatir el impacto de la crisis sanitaria y económica en nuestra sociedad junto a varios colectivos [...]



**ECONOMÍAS TRANSFORMADORAS**

Foro Social Mundial de Economías Transformadoras continúa caminando, con desafíos más urgentes que nunca en un mundo en plena reconfiguración. En el marco de las nuevas condiciones, se ha reabierto la inscripción de participantes, organizaciones, actividades



**Había una vez una Pandemia...**

Proyecto del Museo Nacional de Antropología. Etiquetado Museo Nacional de Antropología

Figura 10. Imágenes de la web del foro de noticias de Acá Estamos.

### **3.3. Metodologías de construcción colectiva: desafíos situados, laboratorios ciudadanos distribuidos, prototipos y alianzas multiactores**

Los laboratorios de innovación ciudadana han desarrollado a lo largo de los años diversas metodologías que, como señala el MVD Lab,

convocan a personas con distintos conocimientos y diferentes grados de especialización para desarrollar proyectos en conjunto. Son espacios que promueven la experimentación y el aprendizaje colaborativo mediante plataformas que facilitan la participación de los usuarios en los procesos de experimentación y desarrollo de proyectos. El laboratorio parte de la apreciación y reconocimiento de otras formas de participación: la ciudadanía hoy articula sus intereses en red y se conecta de forma expandida, reconociéndose como agente de cambio, capaz de identificar oportunidades en los problemas de su comunidad, generando iniciativas que permitan ser motor de transformación social. ¿Qué es un laboratorio de innovación ciudadana? Los laboratorios ciudadanos convocan a personas con distintos conocimientos y diferentes grados de especialización para desarrollar proyectos en conjunto. Son espacios en los que, mediante la experimentación y el aprendizaje colaborativo, se impulsan procesos de innovación".<sup>10</sup>

Para que estos procesos de innovación tengan espacio para desarrollarse se agrupa a las personas por temas en lo que llamamos *desafíos situados*. Su objetivo es crear grupos de iniciativas y actores interesados en colaborar para responder a las necesidades que plantea una determinada situación, en este caso la emergencia producida por la covid-19.

En Acá Estamos se crearon cuatro desafíos situados según temas diversos.

#### **3.3.1. Tema: Desafío Alimentación**

Descripción: Uno de los temas que emergen con mayor fuerza y espontaneidad es el de la necesidad de asegurar la alimentación a un gran número de familias para las que los servicios sociales estatales no han considerado respuestas aún, o las respuestas son insuficientes. El grupo inicialmente trabajó en el mapeo y la georreferenciación de servicios gubernamentales, canastas, comedores, etcétera, así como en iniciativas ciudadanas como ollas populares y puntos de donación de los alimentos. El mapa interactivo permitió que cada olla o punto señale su necesidad e identifique un contacto para donaciones en forma automática. El objetivo fue la cocreación de respuestas integrales, en el pensar cómo debería organizarse un sistema a largo plazo que tenga en consideración una alimentación sana y medidas higiénicas que eviten contagios en estas iniciativas populares. Un grupo de trabajo multiactoral continuó esta articulación inicial en la que participó Acá Estamos, con lo que se demostró que era de mayor utilidad la plataforma Solidaridad.uy,<sup>11</sup> que apuntaba a un *data base* muy sencillo localizando por barrio las ollas y centralizando las donaciones que luego se distribuían. Se trabajó junto a organizaciones de la sociedad civil, otras plataformas que mapearon ollas populares, el Sindicato Médico del Uruguay, la Asociación Uruguaya de Nutricionistas, la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República y la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (Figs. 11 y 12).

#### **3.3.2. Tema: Desafío Salud equipamiento médico – makers y reparadores**

Descripción: La necesidad de reforzar los sistemas sanitarios con elementos específicos para proteger al personal médico, que a su vez protege a los pacientes, ha desafiado al mundo de los *makers* y reparadores a colaborar con una producción e invención que tiene tiempos lentos, en circunstancias que debían ser ágiles y manteniendo ciertos

criterios sanitarios. El grupo trabajó en la creación de manuales para la elaboración casera de insumos médicos: viseras de protección, máscaras, barbijos, indumentaria sanitaria. Estos insumos, en particular los barbijos, pasaron de ser una necesidad para personal sanitario a ser una necesidad para toda la población al levantarse gradualmente las medidas de cuarentena voluntaria y verse en la circunstancia de convivir con la amenaza del virus en la vida cotidiana por un período que aún no se puede definir. En el proyecto colaboraron La Fábrica,

ACÁ ESTAMOS:  
POTENCIALIDADES Y  
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

10. <https://montevideo.gub.uy/node/41513>

11. <https://www.solidaridad.uy>



Figura 11. Ollas anunciadas en las redes sociales de Acá Estamos.



Figura 12. Plataforma Solidaridad.uy, construida en colaboración entre la FEUU y otros actores, que continúa hasta el día de hoy el trabajo iniciado.



Figura 13. Manual de autoconstrucción de protectores faciales Acá Estamos.



Figura 14. Flavia Cardoso, desarrolladora responsable de la plataforma Acá Estamos, hace entrega, junto con el resto del equipo, de 21.000 kits de protectores faciales al Ministerio de Salud Pública.

HackLab, la Escuela Uruguaya Centro de Diseño, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, la Universidad de la República, el Departamento de Innovación y Diseño de UTU, egresados de la Escuela Uruguaya Centro de Diseño.

Desarrollaron dos acciones concretas. Por un lado, pusieron a disposición en el mapa y en la plataforma la necesidad de estos insumos y también la oferta de ayudas o señalización de grupos que estos estaban elaborando para ponerse en red. Por otro lado, trabajaron en el desarrollo de prototipos para la protección facial del personal de salud. Los prototipos son entendidos como «modelos que permiten representar y materializar

ideas y proyectos, o alguno de sus componentes, y ponerlos a prueba mediante instancias interactivas con usuarios. En los procesos de construcción colaborativa, los prototipos pueden utilizarse para implementar en forma temprana las soluciones y evaluar su impacto» (Apolaro et al., 2019).

Los resultados del Desafío Salud fueron la creación de un manual para autoconstrucción de viseras protectoras y en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud, la Universidad de la República y la UTU. Se diseñaron, realizaron y entregaron, en tan solo dos meses, 21.000 protectores faciales al Ministerio de Salud Pública para la protección del personal de salud.

### 3.3.3. Tema: Desafío Deserción Escolar en el interior del país en UTU

Descripción: proyecto A Brazos Tendidos. Frente a la dificultad de los estudiantes de UTU a nivel nacional para proseguir con las clases, se decide abrir un *laboratorio ciudadano distribuido* para que participen activamente junto con sus docentes en la identificación y recolección de iniciativas ciudadanas, mapas de ayuda y formas de autoorganización ante a la crisis.

Los laboratorios ciudadanos distribuidos son «espacios con énfasis experimental que proponen nuevas formas de participación y que, a través del trabajo colaborativo, integran y promueven proyectos e iniciativas ciudadanas en la búsqueda de soluciones innovadoras» (Glosario de Innovación en Apolaro et al., 2019).

El proyecto A Brazos Tendidos comenzó con un ciclo de charlas abiertas, virtuales y gratuitas sobre el aprendizaje y servicio solidario como herramienta para transformar la realidad a partir del aprendizaje. Con estos datos los docentes trabajaron en formatos de laboratorios de desafíos situados para resolver sus propias problemáticas frente a la crisis y buscar soluciones colectivas a los problemas de su localidad, utilizando la herramienta educativa como nexo y lugar de cocreación. En el proyecto trabajan el Departamento de

Innovación de UTU, el Laboratorio de Innovación de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento y Mvd Lab.

ACÁ ESTAMOS:  
POTENCIALIDADES Y  
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI



### **El Diseño en educación media: Una oportunidad para los gobiernos de generar cambios a mediano y largo plazo.**

Figura 15. Alejandra Martínez, promotora del Desafío Docente UTU en diseño colaborativo y políticas públicas.

#### **3.3.4. Tema: Desafío Economías Transformadoras**

Descripción: La disminución de circulación de personas y el cierre de pequeños comercios, actividades gastronómicas, ferias y lugares de venta de pequeños emprendedores pusieron en dificultades a un sistema económico ya frágil y de pequeña escala. Las grandes superficies, supermercados y cadenas de alimentos pudieron rápidamente adecuarse a estas transformaciones y ofrecer servicios de envío a domicilio, así como llegar a la población a través de los medios de comunicación tradicionales con sus ofertas y soluciones en la crisis. El objetivo de este desafío fue dar visibilidad a pequeños productores y emprendimientos de la economía social y solidaria, productores agroecológicos y familiares, cooperativas de producción, trabajadores no dependientes en dificultad para comercializar sus productos, y apoyarlos en la construcción de ofertas de productos y servicios especialmente en este contexto. Las acciones que se debatieron fueron desde mapearlos y ofrecer sus productos hasta realizar una campaña de consumo crítico



Figure 3. R|Urban participation  
Source: aia

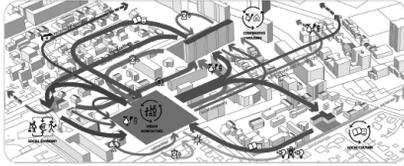


Figure 4. R|Urban local ecosystems  
Source: aia

**Figura 16.** Ejemplo de circuito de economías transformadoras y resiliencia social (Petrescu *et al.*, 2016).

que valore las formas colaborativas de comercialización, creación de plataformas logísticas de envíos a casa, así como la necesidad de nodos de acopio y lugares de distribución en la trama urbana, que serán claves para reforzar estos puestos de trabajo el día después. Se intercambia sobre la posibilidad de contar con circuitos o distritos de economías transformadoras, necesarios en la óptica de recuperar empleo, o sobre brindar apoyo a los comerciantes locales pero desde una visión que los fortalezca en su autonomía y en condiciones de mayor estabilidad y resiliencia frente a las crisis económicas. La idea de trabajar sobre el consumo ha estado en el centro de la discusión, probando para estimular la creación de grupos de compra responsable por condominio, apartamento, cooperativa, manzana y otras unidades a identificar.

Este trabajo se lleva adelante en colaboración con la Coordinadora de Economía Social y Solidaria, el EFI de Economía Solidaria de la Escuela Uruguaya Centro de Diseño y el Laboratorio de Urbanismo Colaborativo con su proyecto Reactor, financiado por la FADU con sus fondos para la Emergencia Covid-19. Colaboran Enlace Co-Work IM y Montevideo Rural, Pagro, la nueva agrupación de trabajadores no dependientes, la red de huertas comunitarias y la red de agroecología. Los resultados son la campaña de consumo responsable

y el circuito de economías transformadoras en la Ciudad Vieja, cuyo lanzamiento está previsto para marzo de 2021.

#### 4. REFLEXIONES FINALES: VALORIZAR LAS HERRAMIENTAS, RECONOCER SUS LIMITACIONES Y ASPECTOS CRÍTICOS

La pandemia de covid-19 es un fenómeno demasiado reciente para poder analizar los efectos y la posibilidad de haber generado o acelerado transformaciones significativas en ámbitos de innovación ciudadana. Nuestra propuesta inicial como Udelar consistió en, por un lado, apoyar prontamente a la creación de dispositivos que lograsen poner en conexión movimientos espontáneos de ciudadanos entre sí y con los gobiernos para potenciar las respuestas a los desafíos que significaron el distanciamiento social y las demás medidas sanitarias de restricción en el uso de la ciudad y la organización de la vida cotidiana. De todos modos, pudimos comprobar algunas potencialidades y debilidades en los procesos como el de Acá Estamos, que se repitieron en otros lugares de Iberoamérica o que hacen parte de un contexto local nacional en el que comprender el rol que está ocupando en la actualidad la cocreación de soluciones en la emergencia.

##### 4.1. Transición del gobierno: discontinuidad y dispersión

El momento de transición, con un gobierno que asumió el 1º de marzo y la declaración del estado de pandemia el 13 de marzo, determinó una gran dificultad e imposibilidad de identificar con claridad actores institucionales estratégicos para intercambiar sobre el mapa de iniciativas y recursos que emergía del trabajo, e invitarlos a participar en las propuestas que convocaban a tomar acciones para paliar la crisis, en particular la económica, y que podían potenciarse en articulación con servicios estatales u oficinas de apoyo técnico a corto y mediano plazo.

En parte esto se evidenció en la forma en que se desarrollaron o no los desafíos situados. El **desafío salud**, que proponía la creación de los protectores faciales, pudo llevarse a término rápidamente porque el ámbito de la salud estaba considerado como prioritario y flexibilizó sus protocolos para recibir materiales médicos, para lo que jugó a favor el hecho de estar en diálogo con organizaciones internacionales.

Por el contrario, el **desafío de la alimentación** no encontró un acuerdo institucional y quedó restringido a las respuestas espontáneas de la emergencia, las ollas populares, como respuestas definitivas que se mantienen desde marzo hasta octubre de 2020, momento en que estamos cerrando este documento, y no sabemos cuánto más durarán. Parte de las propuestas que surgieron desde la sociedad civil consistió en acompañar a las ollas populares o en el surgimiento de comedores gestionados por el Estado, que sería lo deseable, con la creación de huertas urbanas gestionadas por las comunidades para complementar el abastecimiento de alimentos. Se prefirieron políticas de breve término: transferencia de recursos financieros, en el caso del gobierno nacional, y entrega de víveres y canastas, en el caso de los gobiernos departamentales. Hasta el día de hoy no se ha planteado, al menos desde el gobierno nacional, acciones que apunten a apoyos estratégicos que utilicen esas propuestas ciudadanas, las potencien y las integren al sistema de alimentación estatal vigente.

Durante el trabajo en el grupo se había intercambiado con integrantes del área de Montevideo Rural de la IM, que proponía aumentar el número de tierras y subvencionar el inicio de la producción, o apoyar a los productores ya existentes conectándolos con un sistema circular de compras públicas hacia comedores de emergencia para familias con esos insumos. Es decir, acciones estructurales que permitirían sobrellevar en parte el abastecimiento necesario para la contingencia actual y resistir uno o dos años, es decir, el período que lleve la recuperación, pudiendo además marcar caminos

ACÁ ESTAMOS:  
POTENCIALIDADES Y  
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

interesantes para la reconversión agroecológica y de cadena corta de los alimentos.

#### **4.2. La necesidad de canales estables en la innovación ciudadana hacia una gobernanza colaborativa**

En alguna medida, la potencialidad del instrumento se hizo evidente al poder avanzar en pocas semanas en varias propuestas que se demostraban factibles y que aprovechaban la inteligencia colectiva de estas interacciones ágiles, demostrando también que los sujetos para realizarlas existían y consideraban razonable trabajar en conjunto en una misma dirección.

Lo que se puso en evidencia, sin embargo, fue que estos espacios de interacción y construcción dinámica y profesional de propuestas estaban quedando fuera de los verdaderos canales de toma de decisión en las actuaciones para enfrentar la pandemia. Por un lado, porque, a diferencia de Frena la Curva, en España, que posee un laboratorio de innovación ciudadana en un gobierno local, en donde varias políticas públicas toman ya esta herramienta como un canal real para acoger propuestas y realizar una coconstrucción de políticas públicas o acciones concretas.

En Montevideo los laboratorios de innovación ciudadana como el MVD Lab o Enlace Co-Work son de reciente creación. El primero, además, forma parte de un departamento de Participación Ciudadana que no ha adoptado como referencia transversal estos instrumentos para trabajar las varias temáticas en la gestión de la ciudad. Dicho departamento desarrolla los proyectos de presupuestos participativos junto con los municipios de la capital. Cabe destacar que los presupuestos participativos han sido, y pueden continuar siendo, una herramienta de gran utilidad en la redistribución de fondos según las necesidades detectadas por los habitantes (Allegretti, 2012, Sintomer, 2007). No se agota allí el panorama de posibilidades a las cuales ha llegado la planificación participativa y colaborativa en los últimos 20

años, que ha incorporado por ejemplo el codiseño o las experiencias de gestión asociada y cogestión de proyectos importantes de transformaciones urbanas. Es decir, los canales de cocreación de respuestas colaborativas son extremadamente débiles en la Intendencia de Montevideo, se encuentran fragmentados y deberían reforzarse con el aumento de las experiencias de creación de políticas públicas que utilicen estas metodologías.

Por otro lado, a nivel nacional se decidió concentrar las decisiones, se priorizó la jerarquía de los mandos mediante una estrategia que se utilizó en muchos países, con comités de emergencia que informaban técnicamente y gabinetes de ministros que decidían con el presidente, apoyados por un protagonismo de aparatos de control y represión. Esto va exactamente en contra de los procesos de descentralización y participación ciudadana y vuelven a ignorar los otros niveles de gobierno, en particular el tercero, que es estratégico ya que hace el trabajo territorial en la escala micro: en su momento los centros comunales zonales en Montevideo y, a partir de la aprobación y puesta en vigencia de la Ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana, en 2010, los municipios.

Como señala Doina Petrescu, en estos casos de emergencia en los que es de vital importancia potenciar la ayuda mutua en tiempos rápidos, con la garantía de un apoyo sólido del Estado detrás, concentrar las decisiones debilita la posibilidad de ampliar y multiplicar los recursos, así como de involucrar a las personas en forma activa. La posibilidad de contar con personas calificadas, infraestructuras, plataformas y otras herramientas para facilitar esta organización es de fundamental importancia. Los procesos de coproducción de resiliencia tienen éxito cuando dialogan con formas ya existentes de gobernanza colaborativa, en las que los roles de una multiplicidad de actores en la toma de decisiones son de alguna manera reconocidos como complementarios y estratégicos dentro de las acciones de los gobiernos (Petrescu *et al.*, 2016).

### 4.3. Ciudades inteligentes, participación virtual o combinación de procesos territoriales con herramientas digitales

Montevideo ha desarrollado varios dispositivos que la colocan en lo que podemos llamar «ciudades inteligentes» o *smart cities*. Desde utilizar una serie de aplicaciones para organizar el tráfico, obtener información en tiempo real y moverse en la ciudad en coordinación con el transporte público, hasta trámites ágiles en línea y formas de participación electrónica como Montevideo Decide.<sup>12</sup>

Montevideo Decide es una plataforma digital de participación ciudadana en la que la ciudadana propone ideas y se financia a las que obtienen mayor número de votos. En alguna medida es una actualización de la forma actual en que se desarrollan los presupuestos participativos,<sup>13</sup> con la diferencia de que no tiene base territorial, sino que es posible enviar propuestas libremente desde toda la ciudad. Esto implica que se mantengan los problemas de los presupuestos participativos, es decir, que son ideas que no surgen de debates territoriales sino de propuestas individuales o de agrupaciones de ciudadanos, que se ponen en competencia entre sí y deben obtener la mayor cantidad de votos posible para ser financiadas: necesitan tener al menos 500 votos para pasar al estudio de viabilidad. Por otra parte, no hay ninguna evaluación en temas de prioridad, pertinencia o impacto social de las ideas que pasan a votación, mucho menos un diálogo con otras políticas urbanas prevalentes. Además, cuentan con una capacidad muy reducida de financiación, como demuestran los números de las tres ediciones habilitadas, y se utilizan recursos humanos para estudiar; por ejemplo, en 2019 se presentaron 500 propuestas votadas por 93.000 personas, de las cuales se financiarán solo las 12 más votadas. Sería interesante comprender si las propuestas no votadas se llevarán igualmente adelante en la medida en que son parte de procesos territoriales o relacionales que continúan en el tiempo.

ACÁ ESTAMOS:  
POTENCIALIDADES Y  
ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

12. <https://decide.montevideo.gub.uy>

13. Adoptados por la ciudad de Montevideo un año después de que surgieran en Porto Alegre, Brasil, en su origen los presupuestos participativos eran procesos de codecisión sobre las prioridades del propio territorio y la necesidad de analizar cómo invertir los fondos públicos y hacer transparentes las inversiones del Estado. Estaban enraizados en fuertes movimientos territoriales que colaboraron en la salida de las dictaduras militares con la tarea de «abrir» la máquina político-administrativa «cerrada» por decenios de procesos de corrupción. Para invertir la ruta se favorecían inversiones locales que reactivaran la vida social y política urbana encargada de construir y mantener una democracia. Los procesos de presupuesto participativo eran entendidos como momentos de debate, diagnóstico de las situaciones territoriales y participación activa en la construcción de criterios para decidir las prioridades, que tenían que ver con la equidad territorial y la sinergia, además de los tradicionales de impacto ambiental, económico y social, y se proponían comisiones locales de seguimiento encargadas de colaborar en la gestión

Al igual que Montevideo Decide, Acá Estamos contó con un grupo de técnicos preparados para el desarrollo de la herramienta virtual y de la necesaria coordinación y facilitación para los grupos, pero tal vez se anticipó con la construcción de la herramienta a las necesidades reales en lo local. Este es uno de los problemas que se enfrentan cuando se exportan modelos de innovación ciudadana desde otros lugares. En este caso, influyó algo tan poco previsible como cuál sería el desarrollo de la pandemia y la conformación de grupos territoriales, que por varias de las razones antes mencionadas —dificultades de coordinación con las instituciones y falta de crecimiento de la pandemia en Uruguay en cuanto a su impacto— decayó en su utilidad en la medida en que los recursos territoriales de base y las redes de solidaridad populares lograron contener los efectos y fueron necesarias herramientas virtuales sofisticadas.

Las herramientas digitales y la participación digital no establecen formas de compromiso real con las transformaciones territoriales y las comunidades por sí mismas, por lo que es fundamental que nazcan como soporte y apoyo a estos, en una segunda instancia, o que logren dialogar y entrar en relación encontrando un mutuo beneficio al colaborar.

Acá Estamos pasó de una fase inicial de apertura a propuestas y acciones, plataforma y mapa, en lo que parecía ser el inicio de la curva, un momento en el que hubo gran interés externo, a un momento de aplanamiento de la curva y resolución de los propios temas, en que gran parte del voluntariado perdió el interés. El grupo logró conectarse con actores locales que se estaban organizando por los caminos tradicionales y verificó la potencialidad de la herramienta. Pero el hecho de que no fuera necesario el distanciamiento social disminuyó en forma concomitante la necesidad de plataformas virtuales para conectarse.

Podemos decir que se recogieron importantes aprendizajes, entre ellos se verifica la riqueza de explorar con una comunidad internacional

especializada que busca promover herramientas que enriquezcan procesos deliberativos y de coconstrucción de soluciones, algo que Frena la Curva Iberoamérica logró en gran medida.

Pero, por otro lado, la necesidad de situar el instrumento, aun en momentos de emergencia, necesita una serie de negociaciones en la base: comprender cuándo es el momento más apropiado y mediante qué modalidades se debe entrar en diálogo con actores estratégicos que abren canales de trabajo y sin los cuales es difícil la sostenibilidad y el impacto en el tiempo. La otra es la necesidad de acompañarse a los movimientos territoriales, no sustituirlos sino relativizar el rol de las plataformas virtuales a su funcionalidad de apoyo a los procesos de ayuda mutua y solidaridad que surjan. La potencialidad del instrumento de conectar lo desconectado, de generar nuevas propuestas a partir de voluntades y competencias dispersas, no de eliminar. Sin embargo, hacernos las preguntas de control —¿quién viene antes: el grupo y las propuestas de solidaridad y apoyo mutuo, o la herramienta que las potencia?— lleva a formular otras a partir de ellas y las facilitan. Es fundamental.

#### **4.4. Financiamiento universitario para proyectos de análisis socioterritorial en las respuestas ciudadanas y gubernamentales ante las emergencias**

Por último, una dimensión potencial que vemos, desde el punto de vista de la investigación territorial, fue la que se propuso analizar el proyecto *Dinámicas socio-territoriales de las respuestas ciudadanas y gubernamentales al COVID 19*, presentado ante la emergencia por la covid-19 ante la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Udelar. Es decir, analizar la dimensión espacial-territorial de colaboración en la creación de propuestas y protocolos de actuación para la resiliencia social pretendía trabajar en función de la organización de la información, la territorialización de los datos, la ubicación y análisis

ACÁ ESTAMOS:  
 POTENCIALIDADES Y  
 ASPECTOS CRÍTICOS DE LA  
 INNOVACIÓN ...

ADRIANA GOÑI MAZZITELLI

y transformación del propio territorio que habrían significado esas inversiones (Goñi Mazzitelli et al., 2013).

de información georreferenciada sobre servicios públicos e indicadores sociodemográficos que permitirán identificar espacialmente ámbitos con mayor vulnerabilidad respecto de poblaciones de riesgo del virus, así como de la accesibilidad de servicios urbanos públicos ya existentes necesarios en su prevención y mitigación. La intención era apoyar a los tomadores de decisión y valorizar las iniciativas ciudadanas partiendo de un mapa que utilizara las bases de datos censales y los sistemas de información territorial de organismos como la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Administración de los Servicios de Salud del Estado, el Ministerio de Desarrollo Social y las intendencias departamentales.

Esta parte del proyecto no se llevó adelante porque la CSIC financiaba solo materiales para grupos ya en funcionamiento, por lo que no tenía posibilidades de ser aprobado. Nos parece una dimensión importante a considerar en la perspectiva de potenciar los recursos estatales y los de las iniciativas ciudadanas que antes que nada deben conocerse y ser evaluados en sus impactos cuantitativos y cualitativos en tiempo real. La CSIC financió a grupos ya existentes y solo con materiales, por lo que imposibilitó la creación de propuestas nuevas frente a un tema inédito en Uruguay y el mundo. ✕



Figura 17. Nube de palabras de la experiencia de Acá Estamos. Elaboración propia.

## BIBLIOGRAFÍA

Allegretti, G. (2012). Participatory Budgeting in China: A Contribution to Democratization? *International Journal of Political Theory*, n.º 2.

Apolaro, A. et al. (2019). *Mañana Labs. La ciudad como construcción colectiva*. Intendencia de Montevideo, Mastergraf, Montevideo.

Cabannes, Y. (2007). *¿Qué es y cómo se hace un presupuesto participativo? Campaña Mundial por la Gobernabilidad Urbana*, UN-Hábitat, Regione Lazio, Provincia di Milano.

Chávez, D. (2018). *Repensar lo público. Estado, sociedad y servicios básicos en América Latina*. Icaria, Barcelona.

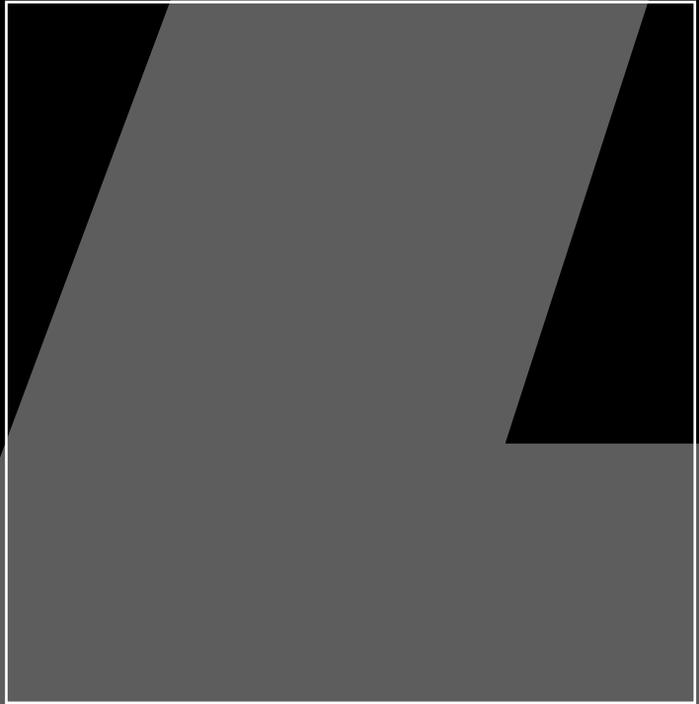
Goñi Mazzitelli, A. et al. (2013). *Democrazia emergente*. Ganegemi, Roma.

Petrescu, D., Petcou, C. & Baibarac, C. (2016). Coproducing commons-based resilience: lessons from R-Urban, *Building Research & Information*, 44:7, 717-736, DOI:10.1080/09613218.2016.1214891.

## Videografía

CLACSO (2020). *Diálogos sobre la participación ciudadana en el Cono Sur: aprendizajes pandémicos*, 28 set, GT Procesos y Metodologías Participativas. <https://youtu.be/4tp8lls7DbY>

**CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE PANDEMIA**  
CONSTRUCCIÓN COLECTIVA  
DE ESTRATEGIAS PARA EL  
MUNICIPIO A



**#ARTÍCULOS**



# CENTRALIDADES URBANAS EN CONTEXTO DE PANDEMIA

## CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE ESTRATEGIAS PARA EL MUNICIPIO A

ELEONORA LEICHT (responsable)  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

**Eleonora Leicht.** Arquitecta (Udelar, 1995). Magíster en Diseño Urbano (Oxford Brookes University, 1999). Doctoranda en Arquitectura (FADU-Udelar). Profesora adjunta del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar).

**Líber Andrés Quintans.** Arquitecto (Udelar, 2008). Especialista en Intervención en Patrimonio Arquitectónico (FADU-Udelar, 2010). Docente asistente del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar).

**Camila Centurión.** Arquitecta (Udelar, 2018). Maestranda en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar). Docente ayudante del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar).

## RESUMEN

El artículo preparado para la ocasión de *Ateneos 6* presenta, por un lado, una breve reseña del corpus teórico que sustenta las actividades que el Espacio de Formación Integral (EFI) Centralidades Urbanas impulsa en contexto de pandemia. Por otro, expone algunas estrategias propuestas para el territorio del Municipio A frente al acontecimiento, puestas a consideración en el *webinar* que el equipo organizó en julio de 2020.

Este equipo ha trabajado desde sus inicios con el PTI del Cerro y con la comunidad del Municipio A, uno de los territorios más vulnerables desde el punto de vista económico y social de Montevideo. No obstante, entendemos que posee capacidades resilientes, con un gran potencial de reserva de suelo rural y un sistema de pequeñas centralidades alejadas del continuo urbano pero complementarias y conectadas, aspectos que suman a la hora de sobrellevar la situación.

En la tercera sección figuran las presentaciones de los invitados al *webinar*. Contamos con los valiosos aportes de colectivos —Municipio A, PTI del Cerro— que contaron sus acciones frente a la pandemia. Luego se presentó el Plan Parcial del Mercado Modelo (Municipio D) como referente en el uso sostenible de los espacios públicos y generador de una nueva centralidad en la ciudad. Por último se expuso la propuesta Ensayos Urbanos en la Nueva Normalidad, con algunos ejemplos de urbanismo táctico en aplicación.

El escrito se organiza de la siguiente manera:

- > 1. El EFI Centralidades Urbanas y corpus teórico en contexto de pandemia
- > 2. El Oeste de Montevideo como oportunidad de resiliencia
- > 3. Compendio de ponencias de invitados al *webinar*

Se cierra con la bibliografía utilizada en la primera y segunda sección

**Palabras clave:** pandemia | resiliencia | centralidades | Municipio A

**CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIA**

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

**1. EL EFI CENTRALIDADES  
URBANAS Y CORPUS TEÓRICO EN  
CONTEXTO DE PANDEMIA****1.1. Introducción**

Cuando se mencione «2020» de aquí a unos años, todos vamos a saber perfectamente de qué estamos hablando. Nos referimos a un año singular, que da inicio a un acontecimiento adverso masivo, una crisis mundial con emergencia sanitaria y social producto de la pandemia de covid-19, que marcará un antes y un después en la historia del siglo XXI. Mientras que la fiebre española llevó 29 millones de víctimas, las perspectivas que auguran algunos a nivel mundial son muy desalentadoras y conllevarían 62,5 millones de víctimas de la actual pandemia (*The Washington Post*, 7/5/20). Si bien la enfermedad afecta a pobres y ricos, no es democrática desde el punto de vista socioterritorial. Sabemos que la situación afecta mucho más a los más vulnerables, en un contexto de desigualdad social global que se replica en la escala local.

Nuestro plan de trabajo en el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) para el corriente año se vio atravesado por la situación de pandemia. Surgió

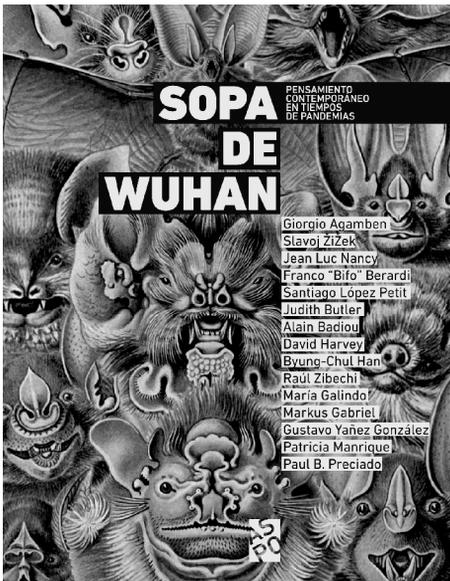
la preocupación por la situación y nos preguntamos qué podíamos hacer desde nuestro colectivo de investigación.

Se dispararon lecturas de pensadores contemporáneos en torno al tema, condensadas en dos publicaciones de libre circulación: *Sopa de Wuhan* y *La Fiebre* (ASPO). Estas recogen algunas reflexiones tempranas de autores consagrados que vuelven a sus temas preferidos, en una especie de inercia: Giorgio Agamben enfatizó sobre el estado de excepción, Byung-Chul Han siguió insistiendo sobre el peligro de la captura de las redes digitales, Slavoj Žižek aprovechó para reinventar un nuevo futuro puesto no solo como probable sino inminente. Coincidimos con Denise Najmanovich cuando invita a tomarse un tiempo: «Aprovechar esto que nos pasa para dar lugar a lo que habitualmente la inercia de la vida no permite».

Urbanistas contemporáneos reconocidos —José María Ezquiaga desde Madrid, Stefano Boeri desde Milán—, sumados a los *webinars* organizados por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Usina Social de Rosario (Argentina) y otras fuentes empezaron a manejar terminología y

conceptos como urbanismo táctico, nueva normalidad, la ciudad de los 15 minutos, la vigencia de las concentraciones urbanas acotadas, el retorno de la idea de higienismo, etcétera.

En este contexto entendimos que el tema que nos convoca como colectivo —las centralidades—<sup>1</sup> cobraba renovada vigencia cuando asistimos, en marzo de 2020, al cierre temporal de los *shoppings*, de la mano del retorno al consumo cotidiano en el comercio del barrio, entre otras razones. También ante las recomendaciones de preferir los espacios abiertos a los cerrados, impulsando la apropiación tanto de las áreas verdes como de las calles para diversos eventos, antes confinados. La vieja premisa de las distancias apropiadas para moverse a pie desde la vivienda a los diversos equipamientos colectivos es reivindicada en este contexto. Las distancias cortas e intermedias adquieren un renovado valor, ya sea para desplazarse a pie o para determinar radios de cobertura del *delivery*.



Figuras 1a y 1b. Lecturas inspiradoras. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia. Portadas (ASPO, 2020).

## 1.2. El Espacio de Formación Integral Centralidades Urbanas 2020

Con el Espacio de Formación Integral (EFI) diseñamos una estrategia de trabajo con el Municipio A y el PTI del Cerro como principales aliados en el territorio en contexto de pandemia.

Este EFI ha trabajado desde sus inicios con la comunidad del Municipio A o del Oeste, de los territorios más vulnerables desde el punto de vista económico y social de Montevideo. Pero, por otro lado, entendemos que el Municipio A posee capacidades resilientes ante este acontecimiento, con un gran potencial de reserva de suelo rural y pequeñas localidades rodeadas de campo, alejadas del continuo urbano. Se hace referencia a Santiago Vázquez, Santa Catalina, Playa Colorada, Pajas Blancas, Paso de la Arena, por citar algunos. El EFI ha trabajado años anteriores en la puesta en valor de estas localidades y sus centralidades. Es así que se propuso **un modelo colaborativo para el abordaje del sistema de centralidades del Municipio A** (Ateneos ITU, 2019). En escenario covid-19, parece oportuno continuar adentrándose por este camino. Se trata de reformular nuestras prácticas integrales buscando estrategias en colectivo para afianzar el referido **modelo territorial**, ya que comparte algunas de las medidas de hábitat saludable que indican las recomendaciones internacionales en este particular contexto, tales como propiciar el habitar en pequeñas comunidades aisladas pero conectadas (Boeri, 2020). Otra de las recomendaciones manejadas por algunos autores hace énfasis en la revalorización del **barrio** como espacio de distancias cortas, con los equipamientos y servicios necesarios para la comunidad. Y allí es donde las **centralidades barriales** recobran todo su vigor. Resulta oportuno introducir el concepto de **resiliencia** y pensar juntos las capacidades del territorio para resistir las adversidades y el acontecimiento inesperado, y valerse de las fortalezas que le son propias.

### CENTRALIDADES URBANAS EN CONTEXTO DE PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

1. Los conceptos manejados por este equipo de investigación en torno a las centralidades fueron expuestos en *Ateneos 5*, celebrado en 2019.

## Objetivos del EFI

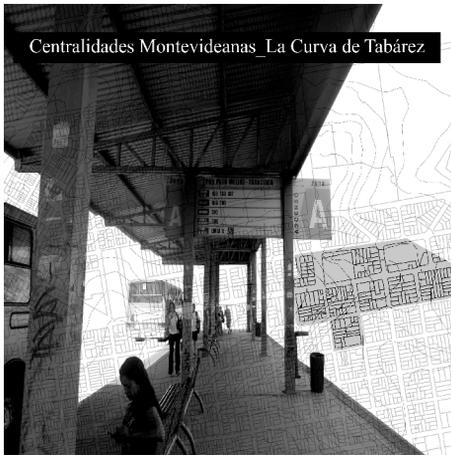
- > Construir conocimiento colectivo en torno al urbanismo y la pandemia, y sus posibles implicancias.
- > Generar un espacio de reflexión y análisis acerca de los antecedentes, registro e impactos de la pandemia de covid-19 en la ciudad y especialmente en el territorio del Municipio A.
- > Considerar la capacidad resiliente del Municipio del Oeste en el contexto montevideoano.
- > Generar un espacio propositivo de lineamientos y estrategias hacia iniciativas, planes y proyectos urbano-territoriales para el Municipio A en el

escenario covid-19, en una dimensión multiescalar: territorial, urbana, barrial, con énfasis en las centralidades.

- > Documentar/registrar las actividades y productos obtenidos en el EFI en territorio del Municipio A, con el fin de aportar a construir un marco teórico-práctico en la era pospandemia.

### 1.3. Principales actividades del EFI 2020

La actividad central del EFI propuesta este año, dada la recomendación de minimizar las actividades presenciales, se condensó en un *webinar* con la



CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN



Figuras 2a, 2b, 2c, 2d y 2e. Espacios de Formación Integral Centralidades Urbanas, ediciones 2016 en adelante. Fuente: elaboración propia.

participación activa del colectivo del Municipio A, del PTI del Cerro y otros invitados que aportaron en la temática. Se trata de una puesta en común de problemas y oportunidades para el Municipio A en contexto covid-19 y de cómo reforzar el modelo territorial de sus centralidades, así como revisitar el potencial de sus barrios, teniendo presente el derecho a la ciudad. También se concibe como un espacio para poner en entredicho —si corresponde— algunas de las recomendaciones internacionales que pueden hacer agua si se aplican a lo local.

Como actividades complementarias, se participó en **Usina Bar #1** (29 de agosto de 2020), actividad organizada por la FADU que lleva adelante un archivo general de cuarentena. Resultado de una convocatoria abierta, es una colección horizontal de reflexiones, registros, prácticas y dispositivos (espaciales, digitales, comunicacionales) que nos ayudaron a sobrellevar y a aprender de estas duras semanas de 2020. Está conformado por más de 120 aportes que, en conjunto, ofrecen un rico panorama desde el que narrar nuestra propia historia.

También fuimos invitados a **Foros! Diálogos Transversales** (8 de octubre de 2020) en el PTI

del Cerro. Se trata de instancias de intercambio que integran a personas de diferentes ámbitos de la sociedad civil, instituciones y academia. Foros es un proyecto que trata sobre las maneras de amplificar la presencia de lo público y lo colectivo desde la noción de la desespecialización programática en las periferias de Montevideo y su región metropolitana. La actividad fue auspiciada, entre otros, por el Taller Martín de la FADU, el Municipio A y PTI del Cerro.

A continuación se indican algunas preguntas disparadoras del debate en el marco del EFI y a modo de buscar estrategias colaborativas: ¿Cómo pensar la ciudad en tiempos de pandemia? ¿Cuáles son los escenarios probables? ¿Qué estrategias a corto y largo plazo podemos proponer en esta pandemia desde el urbanismo? ¿Cómo afecta la pandemia en las comunidades del Oeste? ¿Qué tan resiliente es este territorio al acontecimiento adverso? ¿Qué fortalezas y oportunidades endógenas tienen para enfrentarla? ¿Cómo serán las estrategias urbanas apropiadas a sus barrios y centralidades? ¿Qué papel juega el sistema de centralidades y equipamientos del Municipio A en este nuevo contexto? Su nuevo rol como comercios de proximidad y abastecimiento cotidiano. Los espacios emergentes para recuperar la vitalidad comercial y cultural.

Desde el inicio de la pandemia la Universidad de la República (Udelar) está abocada a aportar en la temática desde muy diversas miradas ([www.coronavirus.udelar.edu.uy](http://www.coronavirus.udelar.edu.uy)), y aun en confinamiento se han realizado foros y encuentros con invitados internacionales, propiciando saludables «interacciones extendidas», al decir de la pedagoga Mariana Maggio (2020). Es en este marco que el equipo se vio motivado a diseñar el *webinar*, a sabiendas del riesgo que implica abordar un tema sensible y sobre el que impera aún hoy mucha incertidumbre. No obstante, intelectuales reconocidos ya aventuran sus opiniones en la prensa o en publicaciones *online* acerca del futuro de las ciudades en contexto de pandemia y las alcaldías de muchas urbes del mundo, incluidas las nuestras,

ya están implementando estrategias urbanas a corto y largo plazo en este nuevo escenario que nos toca vivir. En definitiva, se trata de poner en juego un conocimiento colectivo en construcción —desde la teoría y la práctica— entre la comunidad y la Udelar.

### **Articulación entre investigación, enseñanza y extensión**

Este particular contexto de distanciamiento implica repensar nuestras prácticas en territorio. Se trata de transformar un acontecimiento adverso —la imposibilidad de vernos, al menos por ahora— en una oportunidad. Si bien la vinculación virtual no sustituye de ninguna manera lo presencial en el territorio, tiene aristas inesperadas de mucho potencial. Es lo que algunos llaman las interacciones extendidas, que permiten tomar contacto con otros colectivos que atraviesan situaciones similares a nivel regional e incluso mundial. Este año y en el mientras tanto apostamos a trabajar en esta dirección. Como dice Raquel Rolnik (*La usina social*, 15/5/20), la pandemia constituye la exposición de un modelo en crisis, donde habrá que reinventarse a partir de los sujetos y las territorialidades existentes. Por su parte Alicia Novick (*La usina social*, 15/5/20) no ve la crisis como oportunidad sino más bien como la excusa para hacer visible lo invisible, o para poner sobre la mesa temas que estaban soslayados. Todas estas cuestiones imponen trabajar desde la integralidad, revisando nuestros ejes temáticos de investigación en torno al sistema de centralidades y dando voz a los distintos actores que están operando en el territorio. El EFI, por medio de los *webinars* —con participación del colectivo del Municipio A, nuestro equipo de investigación de Centralidades e invitados locales e internacionales con distintas experticias y saberes—, es el nodo articulador entre la enseñanza, la investigación y la extensión.

«Enriquecedor y continental». (C. Zurmendi, ponente invitada)

El evento se desarrolló el lunes 6 de julio de 2020, en modalidad *zoom*. Se presentaron algunos productos de investigaciones y ensayos en curso que pudieran aportar en esta coyuntura, y contó con invitados de la comunidad que dieron su punto de vista respecto de la situación en el territorio del Municipio A.

Los colectivos del Municipio A y del PTI del Cerro contaron sus acciones a corto y mediano plazo ante la pandemia. Luego se presentó el Plan Parcial del Mercado Modelo como referente en el uso sostenible de los espacios públicos y generador de una nueva centralidad en la ciudad. Por último, se presentó la propuesta Ensayos Urbanos en la Nueva Normalidad, con algunos ejemplos de urbanismo táctico.

CENTRALIDADES URBANAS EN CONTEXTO DE PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN



Figuras 3a y 3b. Curso de educación permanente y *webinar*. Afiches diseñados en el marco de las actividades previstas en el marco del EFI 2020. Fuente: elaboración propia.

A las 19.30 se dio inicio al seminario web con la asistencia de 24 presentes, y se alcanzó a 32 asistentes en su transcurso.

#### **Presentaciones:<sup>2</sup>**

- > Referentes del Municipio A
- > Referentes del Parque Tecnológico Industrial del Cerro
- > Equipo Centralidades Urbanas
- > PRUEMM (Proyecto de Renovación Urbana)
- > Ensayos urbanos para la nueva normalidad

#### **Dinámica planteada:**

- > Breve introducción de cada equipo previa a su presentación.
- > Presentación de los expositores disponiendo de un tiempo de 10 minutos por equipo.
- > Durante las exposiciones se podía enviar consultas mediante el chat del evento.
- > Una vez finalizada la parte expositiva de todos los equipos, se hizo a cada ponente las preguntas que oportunamente los asistentes enviaron.
- > Posteriormente los asistentes habilitaron una nueva ronda de preguntas y exposiciones.
- > Dado que el evento contó con participantes de otros países, espontáneamente se dio un intercambio de experiencias en la que se puso en evidencia la inquietud en aquellas medidas que ha tomado cada país y el resultado que habían tenido hasta entonces.
- > Finalmente, se dio por concluido el evento.

Al finalizar la parte expositiva se dio una discusión más allá de las ponencias que se resumen en la sección 3 del presente artículo. Lo que se plantea aquí es un breve resumen de las consultas y aportes realizados por los asistentes al seminario, que contó entre la audiencia con técnicos y ciudadanos locales y también con técnicos de otros países latinoamericanos.

Los pobladores plantearon temas como los problemas de movilidad en el Municipio A, las tensiones por el uso y atravesamiento de transporte mayoritariamente de carga y los usos

logísticos que enfrenta la centralidad del Paso de la Arena.

Algunos actores locales destacaron la importancia de la oportunidad de exponer la información que permite conocer tanto la problemática como las acciones que se están llevando a cabo en el territorio y avanzar en su articulación especialmente en este momento de pandemia, ya que de alguna manera se puede diferenciar lo que sucede en este municipio de lo que sucede en otras zonas de Montevideo. La existencia de parques y espacios verdes, la producción de alimentos y el desarrollo de emprendimientos en este municipio se diferencia de la situación de “encierro” en otras zonas de mayor densidad poblacional, menor área de espacios verdes y actividades de tipo terciario que necesitan del ingreso de alimentos a su territorio. No obstante, esta situación que parecería tan ventajosa en el Municipio A se contrapone en términos de capacidad de acceso económico por parte de la población a la salud, alimentos y otros bienes, evidenciando la necesidad de acciones a nivel social. También colabora en explicar esta situación la diferencia del trabajo que desarrollan mayoritariamente los pobladores de esta área de Montevideo en relación con otras, ya que las posibilidades del teletrabajo son desiguales en los distintos segmentos del mercado laboral.

La arquitecta María del Carmen Domínguez, del Municipio A, distingue la existencia de varias redes y mesas de trabajo en el territorio, que atienden a distintas situaciones —género, discapacidad, tercera edad e infancia y adolescencia—. No obstante, destaca la urgencia del momento y que el contacto directo entre las instituciones y los vecinos generó iniciativas de respuesta inmediata que seguramente propenderán a vincularse y coordinarse.

Desde Buenos Aires, la arquitecta Lorena Vecsliir destaca el carácter crucial del momento, que permite estudiar y entender de forma distinta las centralidades urbanas, tradicionalmente identificadas con las sedes de grandes oficinas. Resalta la importancia del comercio de cercanía

**CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIA**

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

2. Los artículos presentados por los invitados al evento figuran en la sección 3.

y la interrelación, en el suelo metropolitano de nuestras ciudades, entre lo laboral, el ocio, los servicios esenciales, el acceso a los bienes y el espacio público. El conflicto por el uso del espacio público se hace evidente en momentos en que los parques públicos se cierran para evitar su uso y paralelamente se habilitan días y horas para que algunas sendas vehiculares se convierten en pistas de atletismo que generaron una alta densidad de uso.

Por su parte, la arquitecta María Ondina, quien participa desde Honduras, destaca lo importante de los intercambios como este *webinar* a partir del reconocimiento de que estamos en un proceso de aprendizaje de público ensayo y error. Sin dejar de señalar que lo ensayado con éxito en un lugar puede fallar en otro, sostiene que es necesario «cambiar nuestros esquemas cognitivos» y «aprender del otro» cambiando «desde los planteos educativos y sus mallas curriculares para ese futuro inmediato». Plantea que en este momento a nivel mundial se producen cambios en las prioridades y lo que se pone de manifiesto es la necesidad de subsistencia que, según los problemas estructurales de cada país, será más o menos acuciante.

La abogada ambientalista Alma Sánchez compartió desde Costa Rica lo difícil que resulta la implementación de cuarentenas sin que la gente salga a las calles en países con altas tasas de comercio informal (60% en su caso) y con viviendas de escasa área que resultan insuficiente para el desarrollo de la vida familiar sin posibilidad de usar el espacio público.

El cierre del *webinar* estuvo a cargo de la responsable del equipo, quien invitó a los presentes al Ateneo 6 del ITU.

**Perspectivas a futuro**

Se prevé continuar celebrando instancias de intercambio que profundicen en los temas trabajados en el *webinar* y, a su vez, adaptarse estratégicamente de acuerdo a como vaya impactando la pandemia a lo largo de 2020 y 2021.



Figura 4. Participantes del *webinar* por la plataforma Zoom.

Concretamente, se postula la convocatoria para el apoyo a actividades en el medio 2020-2021. Con la premisa de promover la realización de actividades culturales y de divulgación que vinculen a la Universidad con el medio, se propone la realización de mesas redondas codiseñadas con el PTI del Cerro, por medio de la Mesa Social del Oeste, en torno a la construcción de estrategias socioterritoriales en un escenario estimado de pospandemia, en 2021.

Se estima que las mesas redondas tengan lugar en el primer semestre de 2021. Serán dos jornadas de dos horas cada una, con la participación de invitados especiales locales y de la región. Los invitados serán definidos en función de la evolución de la problemática en la región, en el país y en el Municipio A. Las jornadas —se estima que serán presenciales, con las precauciones del caso— tendrán lugar en el PTI del Cerro por dos razones: porque es la sede de los coorganizadores y porque es una forma de potenciar el vínculo con la comunidad y facilitar el acceso de los participantes locales.

## 2. EL OESTE DE MONTEVIDEO COMO OPORTUNIDAD DE RESILIENCIA ANTE LA PANDEMIA

A continuación se presentan algunas estrategias propuestas para el territorio del Municipio A por el EFI Centralidades 2020 en ocasión del *webinar* que el equipo organizó en julio de 2020. Se proponen para esta instancia algunas estrategias de resiliencia frente a la pandemia en el Municipio A. Antes que nada, esbozemos una posible definición.

¿Qué nos aporta la noción de resiliencia? Es la capacidad de reinventarse, de hacer visible lo que está invisible, de poner sobre la mesa temas que estaban soslayados. Construir resiliencia urbana implica transformar los desafíos de nuestras ciudades frente al cambio y la incertidumbre global en oportunidades. Existe una trayectoria histórica de la construcción de resiliencia en Montevideo, que podríamos afirmar que se inicia en 1726, con la fundación de San Felipe y Santiago, y continúa con una serie de hitos: en 1856 Montevideo se

CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIAELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

transforma en la primera ciudad de América del Sur con saneamiento; en la segunda mitad del siglo XX, los sucesivos planes urbanos y estratégicos para el departamento consideran el tema implícitamente. En definitiva, la resiliencia, en este tiempo, implica también la capacidad de reinventarse (Intendencia de Montevideo, 2018).

## 2.1. Repensar las relaciones entre la ciudad, la naturaleza y la agricultura

El Municipio A de Montevideo tiene una distribución singular de lo urbano y lo rural en su territorio, que lo distingue de los demás municipios del departamento. Mientras que algunos, como el B o el CH, son 100% urbanos, el A tiene una gran superficie de suelo rural, con salpicados urbanos, en distribuciones lineales a lo largo de los caminos de acceso, pero también en forma de urbanidades puntuales con bordes precisos, que se conectan en forma de peine a lo largo del par estructurador principal Ruta 1-Batlle Berres. Entendemos que esta distribución rururbana tiene mucho potencial de resiliencia en contexto de pandemia, siempre que los abastecimientos cotidianos y los equipamientos básicos estén disponibles, acercándonos a la tan mentada **ciudad de los 15 minutos**.

La importante superficie de suelo rural, y en particular de suelo rural natural, con que cuenta el Municipio A da cuenta de la voluntad de proteger los hábitats y ecosistemas asociados por medio de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes (Plan de Ordenamiento Territorial y Directrices Departamentales), lo que indica que se cuenta con un factor de resiliencia territorial que puede jugar un papel significativo en contexto de pandemia y pospandemia, ya sea en términos de soberanía agroalimentaria o en términos de reactivación de la economía (producción agropecuaria, turismo rural-costero, etcétera).

Esta mirada es complementaria a la del Plan Parcial del Arroyo Pantanoso —recientemente elevado para su aprobación—, del que una buena parte de su cuenca transcurre en el Municipio A.

Asimismo, el *área de amortiguación* del humedal del río Santa Lucía en tanto integrante del Sistema Nacional de Áreas Protegidas ha preservado gran parte del territorio del Oeste de nuevas urbanizaciones.

También está asociada a este punto la idea del **higienismo**. No en vano, cuando se produjo la epidemia de cólera de 1886 en Montevideo, la aristocracia montevideana se confinó en las chacras

del Miguelete. La epidemia habría venido de Nápoles y Génova, primero a Buenos Aires y de allí a Montevideo, en el vapor Rivadavia. En cuatro meses costó la vida de unos 450 montevidianos, según las crónicas de Milton Schinca en *Boulevard Sarandí*. Como en otras pandemias que azotaron Montevideo, la enfermedad es compartida entre pobres y ricos. No se escapa nadie. Sin embargo, la pandemia no es democrática en la ciudad de la

### ***El Plan Parcial del Arroyo Pantanoso***

*Tiene como objetivo favorecer un cambio profundo en la integración socioterritorial del departamento y en la calidad de vida de su población, interviniendo decididamente en la transformación de la relación de la ciudad con el arroyo Pantanoso y del imaginario colectivo respecto del mismo. Dentro de la escala cuenca se define la **cuña verde** como área de protección del arroyo: áreas junto al cauce que se prevé que cumplan funciones públicas relevantes (ambientales, hidráulicas, de acceso y disfrute público, etcétera), tiene el potencial para integrar espacialmente las diversas áreas que atraviesa y generar nuevas dotaciones de espacios públicos.*

### ***Estrategias de implementación del Plan en el Municipio A:***

***Áreas de actuación integrada.*** Refiere a aquellas áreas que poseen las mayores problemáticas socioambientales y cuya transformación es estructural para los objetivos del Plan. Requieren una intervención prioritaria, integral y coordinada desde las políticas públicas para su transformación efectiva y se consideran determinantes en la realización del plan: Ombúes Nuevo, Cantera del Zorro, Cachimba del Piojo, Barrio Maracaná.

***Áreas de proyecto urbano estratégico.*** Son aquellas áreas de escala intermedia que no se encuentran entre las áreas de actuación integrada pero se consideran estratégicas por su potencial de generar transformaciones estructurales en el entorno a partir de su desarrollo mediante un proyecto urbano que permita generar las condiciones para transformar sustancialmente su condición actual y reprogramar sus usos: entorno del PTI, Centralidad Paso de la Arena, Sarandí-Nuevo Sarandí, Cañada Jesús María.

***Proyectos de estructuración territorial.*** Son aquellas intervenciones estructurales que requieren la coordinación de infraestructuras y acondicionamientos del espacio público para dar cumplimiento a múltiples fines y que impactan directamente en las condiciones hidráulicas del arroyo: continuación de Llupez, entorno de Battle Berres.

***Acciones tempranas.*** Son intervenciones que en el corto plazo potencian el proceso de planificación-gestión y explicitan claramente la nueva relación ciudad-agua prevista en el Plan: parque lineal del Paso de la Arena, paseo Mirador de los Humedales, explanada pública y paseo costero del PTI.

*La estrategia de resiliencia del Plan Parcial del Arroyo Pantanoso se integra en un marco más amplio de articulación de las políticas públicas de los tres niveles de gobierno que se ha dado en llamar Programa de Transformación Integral de la Cuenca del Pantanoso.*

CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN



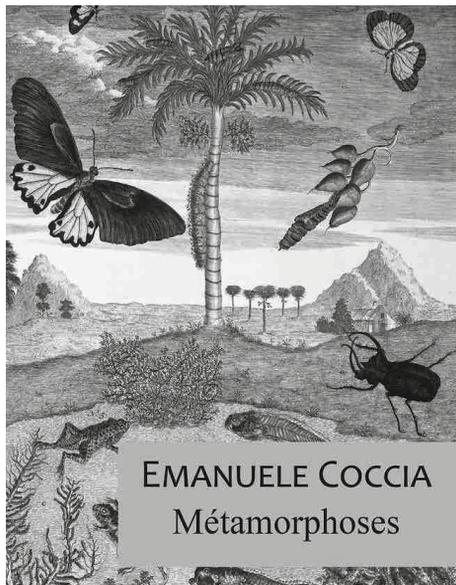
**Figura 5a.** Acción temprana «Paseo Mirador de los Humedales». Fuente: Plan Parcial del Arroyo Pantanoso, IM.



**Figura 5b.** Acción temprana «Explanada pública y paseo costero del PTI». Fuente: Plan Parcial del Arroyo Pantanoso, IM.



**Figura 6.** Categorización y subcategorización del suelo en el Municipio A. Fuente: Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, IM.



**Figura 7.** Portada de *Metamorfosis*. Emanuele Coccia, 2020.



**Figura 8a.** Foto aérea en el entorno de Los Cilindros (Fuente: IM).



**Figura 8b.** Foto aérea en el entorno de La Baguala (Fuente: IM).

pobreza o de la desigualdad, afecta más a unos que a otros, en particular a los que igual tienen que salir a trabajar y exponerse, los que viven en condiciones de hacinamiento en viviendas no apropiadas y con necesidades básicas insatisfechas (NBI), entre otras el saneamiento.

Un punto a favor de una mirada higienista es la abundancia de áreas verdes abiertas, públicas y de libre acceso con las que cuenta el Municipio A. En ese sentido su territorio es resiliente. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que toda ciudad debería tener más de 11 metros cuadrados de zonas verdes por habitante para garantizar la calidad del aire, indicador que el territorio en cuestión supera ampliamente.

En síntesis, la nueva demanda creciente de espacios al aire libre lleva a repensar las relaciones entre la ciudad, la naturaleza y la agricultura. Estas posibles conexiones pueden convertirse en un catalizador para fomentar la transición ecológica. Emanuele Coccia y Stefano Boeri discuten la relación entre hombre y naturaleza que la epidemia en curso nos lleva a repensar, del papel estratégico del mundo vegetal y del concepto de metamorfosis.

## CENTRALIDADES URBANAS EN CONTEXTO DE PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

### 2.2. Recreación y turismo en la nueva normalidad



**Figura 9.** Foto de Montevideo desde la Fortaleza del Cerro. Fuente: Página web <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/la-intendencia-estudia-la-posibilidad-de-instalar-un-ferry-que-conecte-el-puerto-con-el-cerro-de-montevideo/>

La actividad turística en la nueva normalidad en todo el mundo —tras la pandemia del coronavirus— ha de comenzar su recuperación mediante los viajes de corta distancia. La tendencia es hacia el **turismo de proximidad**. Es una oportunidad para conocer más y mejor el Uruguay, un país de escala humana que posee un valioso y disfrutable patrimonio natural y cultural.

La faja costera de al menos 43 kilómetros lineales de la que dispone el Municipio A es un gran reservorio de espacio público en forma de parques y playas: parque Lecocq, parque Segunda República Española, Punta Espinillo, parque y playa de Punta Yeguas, parque Vaz Ferreira y, ya más urbano, el parque lineal Débora Céspedes en la rambla del Cerro, recientemente inaugurado. Por otro lado, la orla de playas del Cerro, Los Cilindros, Playa Pascual, La Colorada, Mailhos, y el área de los humedales del Santa Lucía. En el Municipio A también se ubica el Cerro de Montevideo, hito

natural y referencia para la ciudad, un punto de relevancia turística, con su fortaleza y parador a remozar. Este reservorio no solo es un importante capital para los montevideanos, sino que puede constituirse en un fuerte atractor para el turismo nacional y eventualmente extranjero en el contexto de nueva normalidad. Se sugiere impulsar estrategias que mantengan este territorio público y accesible mediante la caminería rural existente en forma de peine. Y un turismo responsable con los recursos naturales, el paisaje, con arraigo en el desarrollo local y el patrimonio natural y cultural existente.



Figura 10. Espacios públicos y lugares turístico-recreativos en el Municipio A. Fuente: elaboración propia.

## Postales del Oeste y el fomento del turismo local

El diseño de las postales de centralidades del Oeste tiene el objetivo de difundir la singularidad de cada una de ellas, destacando alguna imagen icónica y los principales servicios y equipamientos asociados. Fueron elaboradas en el marco del proyecto Entramados con el Sector Productivo, financiado por CSIC-VUSP (Vinculación Universidad-Sociedad y Producción) y finalizado en 2019.

### CENTRALIDADES URBANAS EN CONTEXTO DE PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
 ANDRÉS QUINTANS  
 CAMILA CENTURIÓN

#### Pajas Blancas

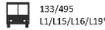
**GENERAL**

Categoría PDT: Local  
 Matriz: pesca artesanal / balneario  
 Situación: borde  
 Cuenca: Río de la Plata Oeste

**PARTICULARIDADES**

Antigua centralidad de balneario convertido en barrio periférico.  
 Conserva viviendas de pescadores artesanales

**EQUIPAMIENTO**



#### Santiago Vázquez:

**GENERAL**

Categoría PDT: Local  
 Matriz: paso curso de agua / actividades industriales  
 Situación: enclave  
 Cuenca: río Santa Lucía

**PARTICULARIDADES**

Establecimiento matadero S. XIX  
 Puerto deportivo / parque / reserva bañales

**EQUIPAMIENTO**



Figuras 11a y 11b. Postales de centralidades del Municipio del Oeste: Pajas Blancas, Santiago Vázquez. Fuente: proyecto Entramados, CSIC-VUSP. Elaboración propia.

### 2.3. La vigencia renovada de las centralidades urbanas en contexto de pandemia

«La naturaleza debe estar cerca de casa, a rápido acceso, para que tanto mayores como niños puedan desplazarse hasta allí en muy poco tiempo. La actividad económica y el empleo deberán estar a pocos metros del hogar, así como los colegios, los centros de salud o los mercados y tiendas de calle. Habría que diseñar una ciudad organizada por células urbanas, algo que con el tiempo ha ido desapareciendo, ya que en los últimos años ha primado la tendencia a vivir en barrios periféricos de monocultivo de viviendas en los que apenas hay nada».

«La ciudad ideal contaría con mercados vecinales en los que se venden productos frescos de proximidad o cosechados en el mismo barrio».

J. M. Ezquiaga, 2020



Figura 12. La ciudad ideal y la ciudad de los 15 minutos. Fuente: <http://www.moreno-web.net/paris-y-su-plan-para-eliminar-el-coche-una-ciudad-de-15-minutos/>

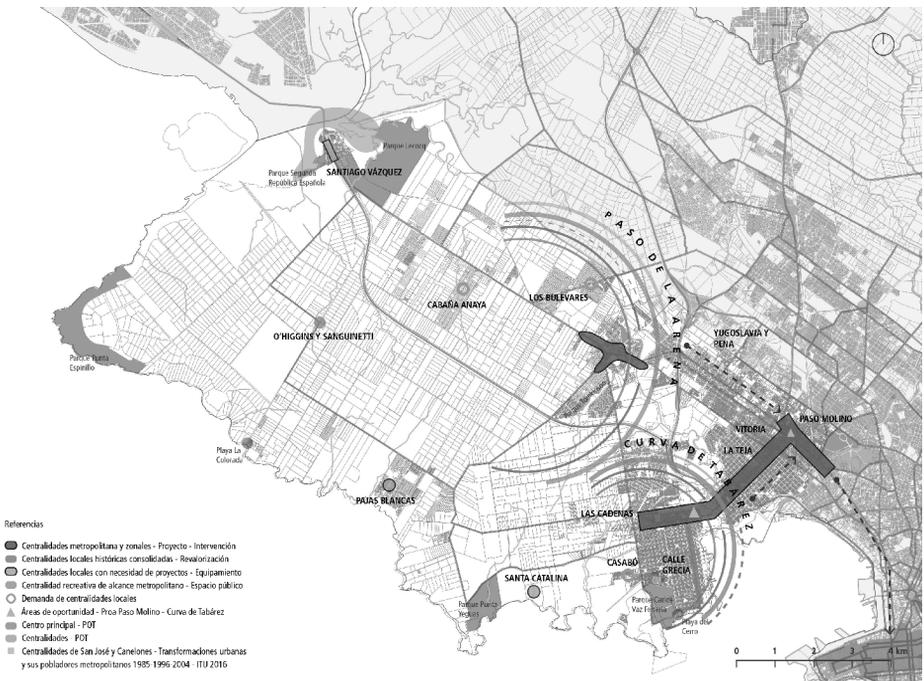


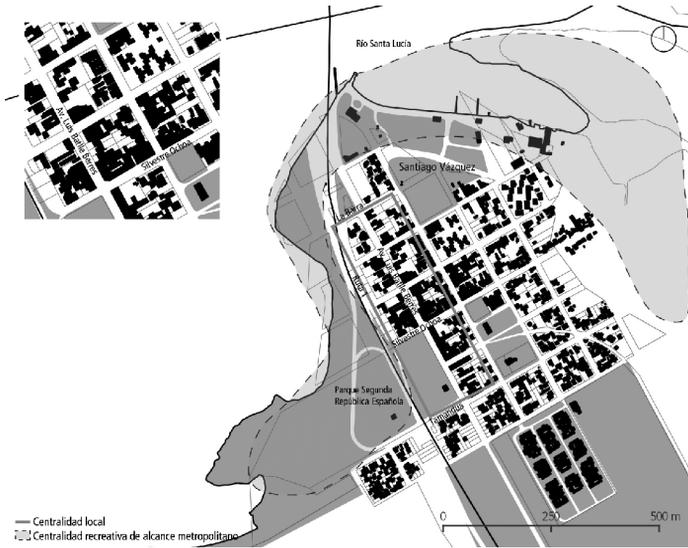
Figura 13. Modelo colaborativo de centralidades del Municipio A. Fuente: elaboración propia.

El modelo colaborativo de centralidades del Municipio A se asemeja a un *archipiélago urbano* conectado.

Se propone una reconfiguración del **subsistema de centralidades del Municipio Oeste** basada en **complementariedades y vínculos**

CENTRALIDADES URBANAS EN CONTEXTO DE PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN



Figuras 14a y 14b. Santiago Vázquez, único pueblo del departamento de Montevideo, Municipio A. Revivir los pequeños centros rodeados de áreas verdes, una estrategia contra la dispersión pospandémica, según Boeri. Fuente: elaboración propia.

signados por la accesibilidad territorial, que adquiere plena vigencia en contexto de pandemia, con los lineamientos que se detallan a continuación.

En los casos en que se hallan elementos pre-existentes valiosos (aspectos urbanos, históricos, área comercial consolidada, espacios públicos calificados, equipamientos) la estrategia propuesta es explorar proyectos de carácter integral con el objetivo de fortalecer la identidad en cada una de las centralidades, poniendo en valor la impronta que le da carácter e interés en la escala metropolitana. Ejemplos de ello son el potencial de Santiago Vázquez, vinculado a los variados espacios públicos de calidad en el entorno del río Santa Lucía como espacio de ocio a nivel metropolitano; y Santa Catalina, con la posibilidad de explorar vínculos con el Parque Punta Yeguas. Se suman atractivos de carácter local, como Pajas Blancas con su vinculación al acceso a la playa, así como la importancia de la puesta en valor de centralidades locales históricas como la calle Grecia, en el Cerro, los caminos O'Higgins y Sanguinetti, y Vitoria, en Nuevo París.

Se evalúa la pertinencia de impulsar y proyectar centralidades de jerarquía local en zonas de consolidación habitacional con deficiencias de servicios, como Casabó, Cabaña Anaya y Los Bulevares.

Para la conurbación de centralidades del Oeste sobre los ejes Agraciada y Carlos María Ramírez se propone un proyecto integral, que debe incluir la centralidad de **Paso de la Arena** con su rol de centralidad urbana, con el objetivo de realizar intervenciones en clave de garantizar el derecho a la ciudad donde además se visualice la relevancia que dicha pieza territorial tiene para el Oeste de Montevideo.

### 3. PONENCIAS DE INVITADOS AL WEBINAR

#### 3.1. Municipio del Oeste en contexto de pandemia

Municipio A

Ponente: Arq. María del Carmen Domínguez

Este municipio paralizó sus actividades entre el 13 de marzo y el 13 de abril del corriente año acatando las medidas tomadas por el gobierno nacional tras decretar el estado de emergencia sanitaria nacional a consecuencia de la constatación de casos de covid-19, enfermedad considerada una pandemia por la OMS.

A partir del 14 de abril, al decretarse el inicio de actividades para la industria de la construcción y el transporte de pasajeros, se fueron retomando otras áreas de actuación con presencialidad alterna esporádica (una vez a la semana). Esta presencialidad ha ido en aumento hasta la fecha, en que nos encontramos con una presencialidad de tres días a la semana, alternada para evitar aglomeraciones y cumpliendo con el distanciamiento social, uso de tapabocas y extremando medidas de higiene tanto de los locales como del personal en funciones. Durante el período de paralización de actividades este municipio mantuvo igualmente en funcionamiento, extremando las medidas de protección, los servicios de:

- > **Barrido por contrato.** Incluye tareas de barrido de calles y veredas, entorno de los árboles y contenedores, limpieza de cordones y papeleras municipales. El barrido se realiza en distintos puntos del territorio de los servicios CCZ 14, 17 y 18.
- > **Barométricas por contrato y municipales.** Servicio de desagote de pozos negros para vecinos de contexto socioeconómico de bajos recursos. Se realiza a solicitud del vecino y mediante declaración jurada.
- > **Podas por contrato.** Servicio de podas y raleos tendientes al mantenimiento del arbolado

público con el objetivo de mejorar la iluminación y la seguridad.

- > **Mantenimiento de boca de tormenta por contrato.** Servicio de desobstrucción de bocas de tormenta en el territorio del Municipio A.
- > **Alumbrado.** Mantenimiento del alumbrado público en el territorio del Municipio A, con alternancia presencial del personal municipal.

CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN



Figura 15. Barrido por contrato. Fuente: Municipio A.



Figuras 16a y 16b. Atención a la emergencia sanitaria. Fuente: Municipio A

- > **Atención de emergencias alimentarias con entregas de canastas.** Distribución de CanastasUy, canastas de la Intendencia de Montevideo y municipales. Apoyo a ollas populares en el territorio.
- > **Campañas de comunicación** a nivel local con Equipos Sociales y Unidad de Comunicación en relación a servicios de emergencia a la población. Se colectivizó toda información de relevancia para la población colectivizando iniciativas y acciones privadas y/o estatales en el territorio.
- > **Talleres virtuales** de diferentes temáticas: Tercera Edad, Municipio Saludable, con el objetivo de potenciar la participación ciudadana en el periodo de aislamiento voluntario planteado por las autoridades nacionales y departamentales.
- > **Actividades incentivando el intercambio social** en tiempo de pandemia: Día del Libro, maratón de lectura en homenaje a Elder Silva (poeta salteño con mucha actividad en el Oeste de Montevideo) y CoronArte (expresiones culturales).

### 3.2. El Parque Tecnológico Industrial del Cerro en contexto de pandemia

PTI Cerro

Ponentes: Laura Benzo y Mariana Pérez

El PTI del Cerro (PTIC) es un parque tecnológico industrial público de propiedad de la Intendencia de Montevideo. Es el más grande del país, declarado por la Ley de Parques Industriales por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) en diciembre de 2013. Es una bandera productiva, económica, laboral, industrial, social, cultural, territorial, de acumulación histórica, del gobierno departamental para la construcción del futuro. Se encuentra ubicado en el Oeste de Montevideo, en las instalaciones del ex frigorífico EFCSA (Establecimiento Frigorífico del Cerro Sociedad Anónima).

Los parques tecnológicos e industriales son instrumentos de desarrollo, de inclusión social y de transformación territorial. Si bien el PTIC cuenta con varias dimensiones, la dimensión social se vuelca a la transformación territorial desde la inclusión, articulando instituciones y colectivos. Desde esta dimensión se busca romper las brechas de desigualdad, poniendo los recursos departamentales y municipales a disposición para abordar las problemáticas y necesidades del barrio.

Para ello se institucionaliza la Mesa Social del PTIC, que es un espacio integrado por técnicos y profesionales pertenecientes a organizaciones sociales, programas públicos y centros de enseñanza pública de la zona. Funciona como articulador y generador de estrategias para tratar diferentes problemáticas del territorio, como alimentación, salud, trabajo y vivienda, entre otras.

Con la emergencia sanitaria por la presencia de la covid-19 en Uruguay, el PTIC ha generado un conjunto de acciones como forma de hacer frente a la emergencia y también pensando a mediano y largo plazo.

A partir de las diferentes inquietudes que fueron presentando los técnicos en dicho espacio,



Figura 17. Taller abierto sobre salud mental en tiempo de coronavirus. Fuente: Municipio A.

**CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIA****ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN**

por la emergencia sanitaria y la crisis económica que estaba agravando las situaciones de las familias del barrio, comenzaron a gestarse iniciativas y proyectos para afrontar esta situación, pensando en la emergencia pero también con proyección pospandemia, siendo el PTIC el principal articulador de estos proyectos.

**Dentro del eje Alimentación**

Una de las primeras acciones de emergencia que se llevaron a cabo en el área Agroecológica Comunitaria del PTIC, en coordinación con Movimiento para las Autonomías y ASSE, fue la entrega domiciliaria de canastas de hortalizas (cosechadas en la propia huerta del PTIC) a los integrantes del colectivo Compaz, que trabaja diariamente en la huerta del parque. Posteriormente se continuó con la entrega de canastas, incluyendo un «kit huertero» estandarizado como una primera aproximación a la realización de huertas en las propias casas.

Siguiendo esta primera aproximación de entrega de «kits huerteros» y al verse restringido el trabajo en las huertas comunitarias y el ingreso económico de muchas de las familias del Oeste de Montevideo, la Mesa Social del PTIC decidió comenzar con el proyecto Huertas en Casa como estrategia a corto, mediano y largo plazo para abordar la problemática de la producción y el acceso a la alimentación.

Es así que se propuso trabajar sobre la producción de alimentos en clave de soberanía y autonomía alimentaria: alimentos como modo de estar bien, alimentación como «tratamiento», saber cocinarse, desegmentar a las personas a partir del encuentro.

El proyecto consiste en instalar huertas en las casas, con la coordinación de los diferentes referentes de la mesa social, siendo el PTIC y el Parque Público Punta Yeguas las «huertas semillas», es decir, los lugares de acopio de compost, semillas y plantines. Lo que se pretende con la instalación de huertas en las casas es no quedarse en lo individual, sino generar una red comunitaria, rescatar

lo colectivo y afianzar lazos institucionales, ya que toda la operativa requiere un trabajo coordinado con Parque Público Punta Yeguas, Apex y Montevideo Rural, entre otros.

### **Acciones a corto plazo**

Los referentes de la Mesa Social hicieron un relevamiento de las familias interesadas. Este incluía información sobre con cuánto espacio al sol cuenta, si tiene espacio de tierra o piso, si precisa cajones o recipientes, si produce o necesita compost, plantines o semillas. Luego se comenzaron a implementar las huertas en las casas mediante duplas (un referente de la familia y un técnico en huerta), tomando todas las medidas de higiene necesarias. Los insumos (compost, semillas, plantines) fueron proporcionados por el PTIC y Montevideo Rural. El traslado de materiales y de las duplas de trabajo se hizo en las camionetas de Apex y del CCZ 17.

### **Acciones a mediano y largo plazo**

Generar un espacio de formación/capacitación más amplio e integrador dentro del área Agroecológica Comunitaria del PTIC, donde se brinde capacitaciones con ejes transversales sobre agroecología y soberanía alimentaria, pensado también como un espacio de encuentro e intercambio entre vecinos.

Generar un espacio de formación popular entre el PTIC, el Parque Público Punta Yeguas y Apex mediante la recuperación histórica de las huertas comunitarias del Cerro, generando el involucramiento de los vecinos y recuperando voces invisibilizadas.

Desarrollar la huerta comunitaria del PTIC como «semilla» en el territorio, es decir, que sea el lugar de generación y acopio de compost, semillas, plantines.

Otro de los proyectos que surgieron dentro del eje Alimentación es el proyecto Amasando una Posibilidad, desde la dirección del liceo 70 en coordinación con UC DIE, Jóvenes en Red y el PTIC, por la posibilidad del uso de la cocina «industrial» de

la institución educativa y de la cocina comunitaria del PTIC. Esto pone en juego una mirada atenta a la situación de emergencia alimentaria de los y las estudiantes del liceo, así como de los programas Jóvenes en Red. El proyecto consiste en la elaboración de bandejas de panificados, panes, galletas, ojitos, polvorones, tortas, bizcochos, *muffins*, entre otros, una vez por semana. Se amasa en el PTIC y se hornea allí y en el liceo 70. La entrega se hace en el liceo y los destinatarios son los estudiantes y las ollas populares del territorio. La elaboración está a cargo de grupos de entre dos y tres voluntarios egresados del curso de panadería del PTIC-Inefop. La extensión del proyecto en esta modalidad está prevista hasta fines de julio, pero se propone explorar las posibilidades de continuar con el proyecto bajo la modalidad de recurso pedagógico didáctico y alimentario del liceo.

### **Dentro del eje Prevención e Higiene**

Frente a la emergencia sanitaria, el PTIC puso a disposición una serie de artículos de prevención y colaboración para las diferentes iniciativas del barrio, como las ollas populares y los programas sociales vinculados a la Mesa Social del PTIC. La coordinación y entrega de los artículos se llevó a cabo en conjunto con Apex; se entregaron tapabocas, guantes, botas descartables, alcohol en gel y leña.

También se comenzó la fabricación de mascarillas faciales en el Laboratorio de Fabricación Digital del PTIC. En una primera instancia se entregaron 1.500 mascarillas al Departamento de Desarrollo Económico de la comuna, que fueron destinadas a funcionarios de escuelas y centros de salud. Desde el PTIC se pretende continuar con esta iniciativa para contemplar demandas puntuales de instituciones.

CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN



Figura 18. Proyecto Amasando una Posibilidad. Fuente: PTI Cerro.



Figuras 19a y 19b. Proyecto Huertas en Casa. Fuente: PTI Cerro.

### 3.3. Impacto de la pandemia en la actividad comercial de las centralidades urbanas del Municipio A

Ponente: Arq. Leonardo Gómez

La emergencia sanitaria planteada por la pandemia de covid-19 ha establecido entre sus múltiples problemáticas y derivaciones un nuevo contexto global de reflexión sobre la ciudad y una redefinición de algunas de las estrategias orientadas a su sostenibilidad ambiental y a sus reequilibrios sociales, económicos y urbanos.

Desde el estudio específico del fenómeno de las *centralidades urbanas* en el departamento de Montevideo (y más particularmente el de los casos correspondientes al territorio del Municipio A), este escenario debe ser necesariamente visualizado como una oportunidad para la revitalización de estas áreas, jerarquizando su rol como ámbito de convivencia y promoviendo su apropiación responsable por parte de la comunidad, involucrándola además en su gestión y proceso de reactivación.

Adecuando el enfoque a las restricciones de la convocatoria, se tomará en consideración solo uno de los cinco ejes que fueron definidos en la metodología de abordaje, el que refiere a la *actividad comercial*.

Para establecer el nivel de incidencia de la pandemia en este aspecto se recurrió a datos aportados por la Asociación de Comerciantes del Paso Molino y Belvedere, la Asociación de Comercios de la Calle Grecia y de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), los que fueron complementados con informaciones brindadas por CAMBADU (principal gremial del comercio minorista).

Si bien se trata de datos provisorios, las diferentes fuentes parecen indicar que la actividad comercial vinculada a estas centralidades y a los establecimientos comerciales de proximidad se ha visto comparativamente menos afectada que la situación presentada por la CNCS (se adjuntan datos elaborados por esta, correspondientes a marzo, abril y junio).

Si bien se registró un notorio descenso de la actividad comercial al comienzo de la emergencia sanitaria en el conjunto de empresas vinculadas a las centralidades urbanas consultadas, en junio la mayoría ya había vuelto prácticamente a la normalidad. Aunque, por un lado, se identificaron rubros particularmente problemáticos (gastronomía, hotelería, etcétera) y situaciones puntuales de cierres definitivos, por otro, varios rubros registraron aumentos significativos en sus ventas (autoservicios, ferreterías, construcción, artículos para el hogar, etcétera).

Existe cierto consenso en señalar como principales causantes de este fenómeno la permanencia de la población en sus hogares (esto determinó un repliegue al consumo en el comercio de proximidad), el cierre temporal de los *shopping centers*, la condición de las centralidades urbanas como «centros a cielo abierto» y la reticencia a concurrir a establecimientos masivos como los relacionados a las grandes superficies.

Pese al carácter provisorio de estas apreciaciones y a las incertidumbres que encierra esta «nueva normalidad» en cuanto a la real proyección histórica de estos cambios de comportamiento, no hay dudas de que la emergencia sanitaria de la covid-19 constituirá un punto de inflexión que acelerará algunas de las modalidades de consumo ya existentes (comercio electrónico) y determinará nuevas transformaciones cuyos alcances y derivaciones futuras no es posible dimensionar en la actualidad.

Solamente a modo de ejemplo se señalan los impactos que la pandemia ha producido en las dinámicas laborales tanto en el ámbito público como privado, potenciando el teletrabajo y minimizando los desplazamientos urbanos y los contactos interpersonales.

Son inciertas las proyecciones futuras de este tipo de transformaciones, pero, de ser así, estos cambios estarían prefigurando un modelo de ciudad en el que la vida en los barrios adquiriría un nuevo protagonismo y significación al poder dar satisfacción (aunque más no sea de manera parcial)

CENTRALIDADES URBANAS EN CONTEXTO DE PANDEMIA

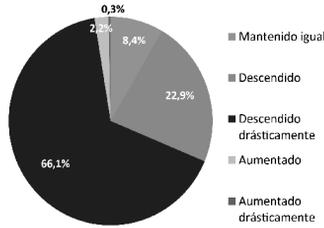
ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

**EN LOS ÚLTIMOS DÍAS, ¿CÓMO SE HAN COMPORTADO SUS NIVELES DE VENTA?**

Del total de empresas que respondieron la encuesta, el **89,0% (560 empresas)** indicó que en estos primeros días, luego de conocerse lo casos iniciales de coronavirus en el país, sus niveles de venta cayeron. Incluso el **66,1%** de las empresas considera que ese descenso fue muy pronunciado.



ENCUESTA ECONÓMICA DEL COVID-19



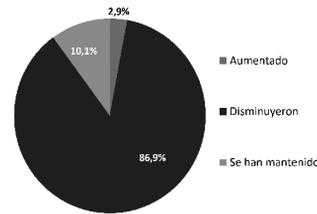
**Figura 20a.** Impacto económico a marzo de la covid-19 en las empresas. Datos correspondientes a marzo de 2020. Fuente: Encuesta covid-19 1ª edición. Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay.

**¿CÓMO SE HAN COMPORTADO SUS NIVELES DE VENTA EN LAS ÚLTIMAS TRES SEMANAS, RESPECTO A LOS PERÍODOS PREVIOS?**

El **86,9%** de las empresas (533 empresas) que respondieron la encuesta registraron una caída en sus niveles de venta a partir de la llegada del COVID-19 al país.



ENCUESTA ECONÓMICA DEL COVID-19



**Figura 20b.** Impacto económico de la covid-19 en las empresas. Datos correspondientes a abril de 2020. Fuente: Encuesta covid-19 2ª edición. Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay.

**¿BAJO QUÉ SITUACIÓN EN TÉRMINOS DE ACTIVIDAD SE ENCUENTRA SU EMPRESA?**

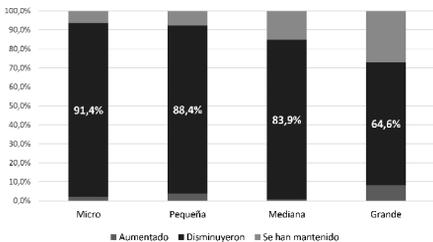
A pesar de este proceso de reapertura de las diferentes actividades económicas, durante el mes de junio, la mitad de las empresas encuestadas (49,7%) aún permanecen desarrollando sus operaciones de forma parcial, es decir o bien están con horarios reducidos o con alguna de sus sucursales cerradas.



ENCUESTA ECONÓMICA DEL COVID-19



**Figura 20c.** Impacto económico a junio de la covid-19 en las empresas. Datos correspondientes a junio de 2020. Fuente: Encuesta covid-19 3ª edición. Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay.



Asimismo, las micro empresas son las que registran un mayor porcentaje de respuestas con caída en sus niveles de venta, el **91,4%** de las micro empresas disminuyeron sus ventas en las últimas semanas.



ENCUESTA ECONÓMICA DEL COVID-19

**Figura 21.** Impacto económico a abril de la covid-19 en las empresas. Datos correspondientes a abril de 2020. Fuente: Encuesta covid-19 2ª edición. Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay.

a demandas de trabajo, consumo, tiempo libre y descanso en radios físicos y temporales más acotados (*slow cities*).

Estos posibles escenarios futuros constituyen potencialmente una oportunidad para estas centralidades urbanas tradicionales, pero reformuladas y resignificadas a partir de la jerarquización de sus actividades y equipamientos, de la calificación de sus entornos urbanos y espacios públicos, y de la implementación de nuevos modelos de gestión y de participación entre los distintos actores públicos y privados implicados.

### 3.4. El traslado del Mercado Modelo

Intendencia de Montevideo

Ponente: Arq. Fabiana Castillo

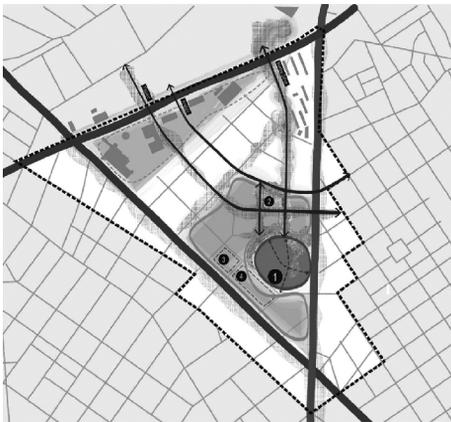
El Mercado Modelo es hoy el mayor punto de concentración de productos hortifrutícolas a nivel nacional y, por tanto, su dinámica marca el ritmo de todo un barrio.

Con el desarrollo del Parque Agroalimentario y el traslado del Mercado Modelo a ese espacio, previsto para fines de 2020, se abre una oportunidad para la transformación y revitalización de la zona, que se encuentra estratégicamente ubicada

en el baricentro urbano y poblacional de la ciudad y cuenta con excelente conectividad y todos los servicios e infraestructuras urbanas.

La Intendencia de Montevideo (IM) ha liderado un proceso de planificación y gestión integral, incorporando, por medio de un concurso internacional de ideas arquitectónicas y urbanísticas, talleres y diagnósticos, aportes de la población del área, la academia, el sector privado y los actores públicos donde se «liberarán» seis hectáreas de suelo propiedad de la IM y otro tanto de padrones privados.

El Proyecto de Renovación Urbana Entorno Mercado Modelo (PRUEMM) coloca en el centro de las decisiones urbanas la diversidad y la vida de las personas, la resiliencia, la innovación y la flexibilidad, y aborda en sus lineamientos las cinco cualidades urbanas que plantea el urbanismo feminista —diversidad, vitalidad, autonomía, proximidad y representatividad—, lo que implica recuperar y crear espacio público para recrearse, para el uso peatonal y movilidad activa, considerando las diferencias fisiológicas, de género, etarias y culturales de la población.



**Figura 22a (izq.).** Ámbito Síntesis de la propuesta. Fuente: Proyecto de Renovación Urbana Entorno Mercado Modelo, IM.

**Figura 22b (der.).** Esquema de nueva configuración de vías (rojo: peatonal, azul: de convivencia, amarillo: STM y verde: recalificación). Fuente: Proyecto de Renovación Urbana Entorno Mercado Modelo, IM.

CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIAELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

Figura 23. Perspectiva propuesta para Rep. de Corea desde Cádiz hacia Av. D. A. Larrañaga. Fuente: Proyecto de Renovación Urbana Entorno Mercado Modelo, IM.



Figura 24. Perspectiva propuesta para la apertura de nueva calle peatonal frente al Mercado. Fuente: Proyecto de Renovación Urbana Entorno Mercado Modelo, IM.

## Una nueva forma de habitar Montevideo

La nueva configuración urbana entiende el espacio público como un componente fundamental e invita a una nueva forma de habitar Montevideo. Propone que los espacios de movilidad —calles y veredas— y los espacios públicos —plazas y parques— se fundan en una sola experiencia —al estilo de las supermanzanas—, que se suma a la renovación del barrio como una microcentralidad barrial —ciudad de los 15 minutos— concebida desde la caminabilidad y la convivencia, con espacios públicos centrados en el disfrute al aire libre y la movilidad activa y segura en tanto derechos ciudadanos. De esta manera el barrio se airea con nuevas vías de carácter peatonal y de convivencia que permean los barrios contiguos y los nuevos espacios públicos —plazas—, articuladores de las diferentes escalas: el barrio, la ciudad.

La propuesta apuesta por nuevos y variados usos (polifuncional), con énfasis en lo residencial y en programas que generen empleo, principalmente de perfil en innovación, TIC y audiovisual, y una apuesta habitacional por la convivencia de los espacios residenciales con los productivos y complementarios para el desarrollo de la vida reproductiva, personal y comunitaria, consolidando un tejido social heterogéneo y evitando procesos de gentrificación.

### 3.5. Ensayos Urbanos Nueva Normalidad

FADU + FMED / Udelar

Ponentes: Arq. Catalina Radi y Arq. Constance Zurmendi

#### Equipo

**FADU:** Arq. Catalina Radi, Arq. Martín Cajade, Arq. Constance Zurmendi, Arq. Raúl Velázquez, Lic. Jessica Stebniki, Lic. Martín Tarallo, Lic. Patricia Larrosa.

Vínculos institucionales-externos.

**FMED:** Dra. Marianela Rodríguez, Dr. Ari Zeida, Mag. Lic. Carolina Prolo.

Desde mediados de marzo de 2020, a partir de que se oficializaron los primeros casos de covid-19 en Uruguay, los espacios públicos cambiaron drásticamente y de un día para otro sus reglas habituales de uso. Las actividades que naturalmente consideramos saludables se vieron cuestionadas. La atención del control a la propagación del virus hizo foco en playas, veredas, parques y plazas, y la difusión se mediatizó en mayor o menor medida en diversos canales informativos —televisión, prensa, radios, redes sociales, entre otros—, limitando e incluso cancelando sus usos. Entre las actividades a reconfigurar se encontraban diversas prácticas cotidianas colectivas: ferias barriales concurridas, la rambla de Montevideo, enorme cantidad de grupos diversos realizando actividades deportivas o en cuerdas de tambores, entre otros.

Teniendo en cuenta que «el espacio público define la calidad de la ciudad, porque indica la calidad de vida de la gente y la calidad de la ciudadanía de sus habitantes»,<sup>3</sup> es claro que los usos del espacio instalados por el «urbanismo de cuarentena»<sup>4</sup> al que refiere Di Campi ponen en peligro calidades muy apreciadas que deben ser preservadas, sobre todo en la perspectiva de que la situación de riesgo sanitario se mantenga en el tiempo. En contexto de emergencia la medida de *distanciamiento físico sostenido* es necesaria para el control de los contagios como lo es también adecuarse a nuevas modalidades de uso de los espacios públicos. Resulta entonces imprescindible incorporar elementos que eviten o minimicen las pérdidas de calidades, en el sentido expresado por Borja y Muxí, que vendrán asociadas a un uso peculiar de lo público al que obliga el distanciamiento.

Algunos de ellos pueden ser la implementación de estrategias de comunicación que incluyan una señalética clara y sintética y garanticen la incorporación de hábitos para un uso de espacios comunes abiertos adecuado a las nuevas condiciones. Otras podrán tener que ver con aumentar los usos en tiempo o en superficie, o incluso con desplazar aquellos tradicionalmente interiores hacia el espacio exterior para su implementación;

es el caso de manifestaciones de arte y cultura, eventos masivos, clases escolares, distribución de alimentos, entre otros. Para todo ello es necesario que tanto a corto como a mediano plazo la dimensión urbana se plantee como lugar crítico de intervención y análisis.

Ensayos Urbanos propone aportar a la reflexión sobre cómo y en qué aspectos adaptar los ambientes colectivos para compartir una realidad más amigable. El espacio público, con crisis sanitaria o sin ella (tal vez más con ella), podría ser abordado con propuestas alternativas con fines específicos y propios de la vida urbana. El uso de playas, veredas, parques y plazas es uno de los aspectos en que esta incertidumbre más se percibe: «el espacio común sufre una gran pérdida como efecto de la pandemia. La distancia social es la menos social de las distancias. La sociedad es intercambio e interacciones. Observar al otro como una posible bomba biológica transforma a los espacios públicos, la calle, la plaza como lugares amenazantes donde crecen la desconfianza y el autoritarismo».<sup>5</sup>

Transitamos un momento inédito y de gran incertidumbre, una oportunidad que nos exige estructurar el entorno para que pueda ser legible, es decir, fácilmente reconocido y decodificado en base a un proceso bidireccional entre el ciudadano y su ambiente próximo. Las ciudades chicas o grandes se presentan como lugares precisos donde identificar > idear > testear > iterar un conjunto de acciones claves, para desplegar más usos, mejores cualidades espaciales, y retomar con mayor intensidad la vida urbana. Estamos ante una oportunidad para convivir en los espacios comunes como un proceso variable y en constante revisión, con más preguntas que certezas, donde el desafío radica en habitar los espacios al aire libre, cuidándonos cada uno y al colectivo, sin perder la intensidad de la vida urbana.

El equipo que integra tres carreras de la FADU, sumado a un equipo de microbiología de la FMED, tiene como meta relacionar las evidencias científicas de las posibilidades de transmisión del virus

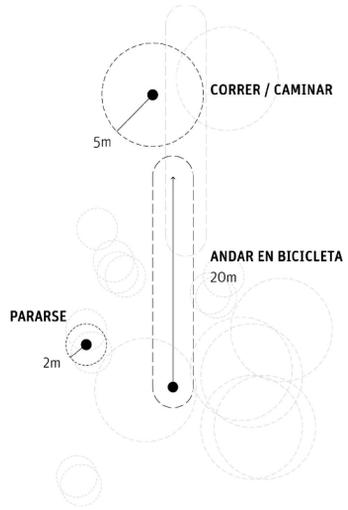
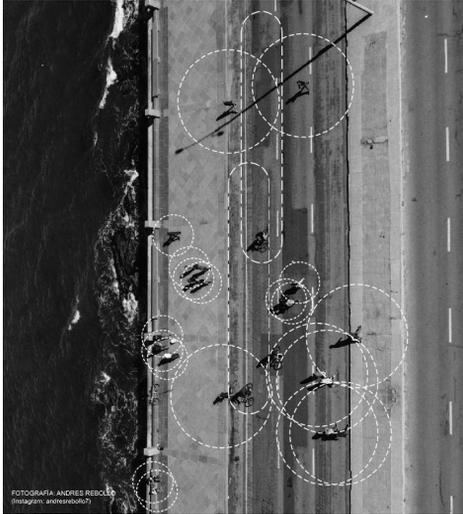
## CENTRALIDADES URBANAS EN CONTEXTO DE PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

3. Borja, Jordi; Muxí, Zaida: *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Electa, Barcelona, 2003.

4. Bianchetti, Cristina; Boano, Camillo; Di Campi, Antonio: *Urbanismo de cuarentena: la mutación que vivimos pero que interpretaremos más tarde*, 2020. Disponible en línea en: <https://producciondelespacio.org/2020/04/30/urbanismo-de-cuarentena-la-mutacion-que-vivimos-pero-que-interpretaremos-mas-tarde/>

5. Angelis, Carlos: *La nueva normalidad*. Perfil, 2020. Disponible en línea en: <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/la-nueva-normalidad.phtml>



Figuras 25a y 25b. Paseos libres de motores. Rambla de Montevideo. Fuente: EUNM.

CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIA

ELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN



CON TAPABOCAS 65%  
SIN TAPABOCAS 35%



RELEVAMIENTO 30/5

**18 DE JULIO**



Figuras 25c y 25d. Paseos libres de motores. 18 de Julio. Fuente: EUNM.

SARS-CoV-2 en los espacios públicos para instalar usos saludables, a largo plazo, que protejan e integren aún más a los ciudadanos en su uso y disfrute.

Ensayos Urbanos Nueva Normalidad ha sido presentado en diversas ocasiones ante organismos públicos. Fue recibido por la Comisión Sectorial de Descentralización del Congreso de Intendentes, fue remitido al Congreso de Intendentes (14/05/2020), a la Comisión Interdepartamental de Directores de Deportes (25/05/2020), presentado al Comité de Emergencia de la FADU (26/05/2020) y en el *webinar* Laboratorio de Centralidades Urbanas: Construcción colectiva de estrategias para el Municipio del Oeste en contexto de pandemia, ITU (06/07/2020) y en el Festival Usina, FADU (29/08/2020). Asimismo, ha tenido difusión a través de entrevistas en medios nacionales de radio, televisión, portales web y podcast.

Contacto: eunnuy@gmail.com

Más información: la difusión se realiza a través de la plataforma: <https://tecuido.uy/espacios-publicos/>. ✕

CENTRALIDADES URBANAS  
EN CONTEXTO DE  
PANDEMIAELEONORA LEICHT  
ANDRÉS QUINTANS  
CAMILA CENTURIÓN

## BIBLIOGRAFÍA

- (en secciones 1 y 2 del presente artículo)
- Amadeo, P. (Ed.) (2020).** *Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias. Mundo.* La Plata: ASPO Ediciones.
- Amadeo, P. (Ed.) (2020).** *La fiebre. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemias. Latinoamérica.* La Plata: ASPO Ediciones.
- Boeri, S.; Coccia, E. (2020).** *Metamorfosi delle piane.* Disponible en <https://www.facebook.com/watch/?v=165395164802253>.
- Ezquiaga, J. Ma. (2020).** Artículos varios. Disponible en <http://ezquiagaarquitectura.com/ezquiaga/blog/>.
- FADU (2020).** *Usina FADU.* Disponible en <https://usina.edu.uy/>.
- Intendencia de Montevideo (2018).** *Montevideo resiliente. Estrategia de resiliencia.*
- Intendencia de Montevideo (2014).** Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- La Usina Social (2020).** La Usina en la construcción de ciudades resilientes. *Webinar*, 14 de mayo. Disponible en <https://www.lausinasocial.org/agenda/en-la-construccion-de-ciudades-resilientes-un-llamado-a-la-accion-post-pandemia-2974>.
- Leicht, E., Gómez, L., et al. (2019).** Centralidades del oeste. Entramados con el sector productivo. Comisión Sectorial de Investigación Científica. Proyectos de Vinculación Universidad – Sociedad y Producción. Informe final.
- Leicht, E.; Gómez, L. et al. (Eds.) (2019).** *Laboratorio de Centralidades Urbanas. Propuestas, experiencias e intercambios en clave regional.* ITU-FADU-Udelar. Montevideo: Taller Gráfico.
- Leicht, E.; Matos, A. et al. (2019).** Centralidades con derecho. Modelo para el Municipio del Oeste de Montevideo. En *Ateneos 5*. ITU-FADU-Udelar. Montevideo: Gráfica Mosca.
- Maggio, M. (2020).** Enseñar en tiempos de pandemia. Teleconferencia. Disponible en: [http://udelar.edu.uy/portal/eventos/evento/conferencia-tiempo-de-pandemia-oportunidad-de-reinventar-la-ensenanza/?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=facebook](http://udelar.edu.uy/portal/eventos/evento/conferencia-tiempo-de-pandemia-oportunidad-de-reinventar-la-ensenanza/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook).
- Méndez, R. (2012).** Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. En *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, vol. XLIV, N° 172, pp. 215-231.
- Municipio A.** <https://municipio.montevideo.gub.uy/>.
- Najmanovich, D.** Conversación, 22/5/2020. Pensar los vínculos en estos tiempos de pandemia. Disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=iVhCEO4Uoqc&ab\\_channel=DeniseNajmanovich](https://www.youtube.com/watch?v=iVhCEO4Uoqc&ab_channel=DeniseNajmanovich).
- Oreggioni, L. et al. (2020):** *FOROS! Encuentros de Diálogos transversales.* <http://www.fadu.edu.uy/patio/?p=96828>.
- Programa Apex-Cerro (2020).** Entrevista al director de Apex, Miguel Olivetti. +Oeste Radio. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=A2V\\_l0WPxEo&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=A2V_l0WPxEo&feature=youtu.be).
- Programa Apex-Cerro, 11/05/2020,** Acortando la distancia: Apex en la emergencia sanitaria. Disponible en: <https://udelar.edu.uy/portal/2020/05/acortando-la-distancia-apex-en-la-emergencia-sanitaria/>.
- Schinca, M. (2003).** *Boulevard Sarandí.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Universidad de la República:** [www.coronavirus.udelar.edu.uy](http://www.coronavirus.udelar.edu.uy).



**ACCIONES COVID-19**  
COLABORACIONES,  
ADAPTACIONES E INCURSIONES  
DE LOS INTEGRANTES DEL  
EQUIPO 1703 DURANTE LA  
EMERGENCIA SANITARIA 2020



**#ARTÍCULOS**



# ACCIONES COVID-19 COLABORACIONES, ADAPTACIONES E INCURSIONES DE LOS INTEGRANTES DEL EQUIPO 1703 DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA 2020

MARTÍN DELGADO  
JOAQUÍN GONZÁLEZ  
RODRIGO PEDROSA  
CAROLINA TOBLER

**Martín Delgado Filippini.** Arquitecto (Udelar, 2005). Maestrando en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar). Profesor adjunto del Taller Danza y asistente del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (FADU-Udelar). Socio de RE Estudio de Arquitectura e Integrante del colectivo Supersudaca.

**Joaquín González.** Estudiante de arquitectura. En 2018 se integró al equipo de trabajo 1703 para colaborar con la investigación Dimensiones Urbanas del Uruguay Agreexportador. Desde entonces ha participado en diversas investigaciones del equipo y en el equipo ejecutivo del Concurso para el Área Dique Mauá. Es colaborador honorario del Taller Danza de la carrera de Arquitectura.

**Rodrigo Pedrosa.** Estudiante avanzado de Arquitectura. Ayudante en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar), período 2016-2019.

**Carolina Tobler.** Arquitecta (FADU-Udelar). Magíster en Arquitectura (PUC-Chile). Doctoranda en Arquitectura (FADU-Udelar). Profesora adjunta de Taller de Proyecto e Historia de la Arquitectura II. Docente ayudante del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos. Fundadora de Cotignola Staricco Tobler.

## RESUMEN

En este artículo se describe la actividad de los integrantes del equipo de investigación 1703 durante la emergencia sanitaria causada por la epidemia de covid-19. Esta actividad supone un cambio importante respecto de la planificada originalmente, que estaba previsto que abordara el estudio *Territorios del turismo en Uruguay* (TTU) y el *workshop* «Turismo y forestación: nuevos paisajes de ocio en Uruguay».

La actividad del equipo giró durante la emergencia sanitaria en torno a dos ejes de trabajo. El primero —turismo pospandemia— implicó la revisión y adaptación de la investigación TTU en clave pandémica. El segundo surgió como una demanda espontánea del entorno académico del país, que se volcó a entender las distintas racionalidades de propagación de la epidemia. En este marco, la colaboración con instituciones como el Grupo Asesor Científico Honorario, el Grupo Uruguay Interdisciplinario de Análisis de Datos Covid-19 y el Instituto de Computación de la Facultad de Ingeniería para la comprensión de la dimensión territorial de los contagios llevó a revisar los estudios de movilidad y vínculos interurbanos desarrollados en las investigaciones del Sistema Urbano Nacional del equipo 1703.

**Palabras clave:** turismo | sistema urbano | pandemia

## ACCIONES COVID-19

MARTÍN DELGADO  
JOAQUÍN GONZÁLEZ  
RODRIGO PEDROSA  
CAROLINA TOBLER

1. El equipo de investigación CSIC 1703 Acondicionamiento y Sistema Urbano del ITU está integrado actualmente por Martín Delgado, Joaquín González, Rodrigo Pedrosa y Carolina Tobler.

## 1. INTRO

En este artículo se describe la actividad de los integrantes del equipo de investigación 1703<sup>1</sup> durante la emergencia sanitaria causada por la epidemia de la covid-19. Esta actividad supone un cambio importante respecto de la planificada originalmente, que giraría en torno al estudio *Territorios del turismo en Uruguay* (TTU) y el *workshop* «Turismo y forestación: nuevos paisajes de ocio en Uruguay».

TTU surgió como un trabajo a ser realizado en convenio con el Ministerio de Turismo (Mintur) y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) a raíz de un pedido específico del Mintur: en los estudios acerca de las cadenas productivas que venía realizando el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU), la cadena turística era una ausencia a incorporar. El proyecto de investigación elaborado y presentado se enfocó en estudiar la demanda de productos turísticos por parte del turismo receptivo; la oferta, con énfasis en alojamiento y gastronomía; y las cuencas laborales relacionadas con el turismo.

La investigación iba a ser complementada con el *workshop* «Turismo y forestación: nuevos paisajes de ocio en Uruguay», que incluiría dentro

de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) la carrera de Arquitectura y la licenciatura en Diseño de Paisaje. Asimismo, se contaría con la participación de docentes e investigadores de universidades extranjeras: Felipe Correa (University of Virginia) y Félix Madrazo (The Why Factory, TUDelft). Por razones sanitarias el *workshop* no se llevó a cabo, pero sirvió como primera aproximación desde el ITU a los cursos de Proyecto Urbano Avanzado (PUA, aproximación que se intentará consolidar en 2021, tomando en consideración la nueva estructura docente de la FADU).

El plan para 2020 debió ser reformulado, entre otras cosas, debido a la imposibilidad de obtener y estudiar datos que sirvieran de referencia para el estudio. Solo a modo de ejemplo, los números de viajes internacionales en mayo de 2020 se habían reducido 98%.<sup>2</sup>

Esta imposibilidad es, además, de nivel mundial. La pandemia está teniendo un impacto fuerte en la recopilación de datos de turismo, ya que (aun en los países en los que se está retomando alguna actividad turística) las fuentes de datos y los métodos de recopilación habituales no están disponibles.

A estos impedimentos se suman las iniciativas que toma la facultad para atender la emergencia social y sanitaria, confirmando la necesidad de modificar los objetivos del trabajo y el enfoque del tema.

De este modo, la actividad del equipo giró durante la emergencia sanitaria en torno a dos ejes de trabajo. El primero —turismo pospandemia— implicó la revisión y adaptación de la investigación TTU en clave pandémica. El segundo surgió como una demanda espontánea del entorno académico del país, que se volcó a entender las distintas racionalidades de propagación de la epidemia. En este marco, la comprensión de la dimensión territorial de los contagios llevó a visitar los estudios de movilidad y vínculos interurbanos desarrollados en las investigaciones del Sistema Urbano Nacional (SUN) del equipo 1703.

## 2. TURISMO POSPANDEMIA

Uno de los cambios inmediatos que produjo en el equipo la llegada de la covid-19 fue el giro en el enfoque de la investigación en turismo planteada para 2020. Lo que surgió como *Territorios de turismo en Uruguay* pasó a ser *Turismo pospandemia*. Un cambio que intenta comprender los cambios que va a generar la pandemia en el consumo de las experiencias turísticas.

¿Qué procesos territoriales asociados al turismo van a potenciarse o consolidarse a causa de la pandemia? Para abordar esta interrogante, *Turismo pospandemia* se compone de una serie de conversatorios con expertos, un microciclo de conferencias en colaboración con los cursos de Urbanismo Avanzado del Instituto de Proyecto, y la realización de una serie de especulaciones acerca de los posibles efectos territoriales de la covid-19 en el sector turismo de Uruguay.

### 2.1. Conversatorios

*Turismo pospandemia - Conversatorios* es una invitación a reflexionar acerca de posibles alternativas de recuperación del turismo en un escenario de pandemia controlada. Se busca que el diálogo se centre en la dimensión urbano-territorial del turismo, considerando factores tanto internos como externos a la política de turismo: gestión del coronavirus en Uruguay, estado del tráfico aéreo, apertura de fronteras, recesión económica, etcétera.

Los objetivos de los conversatorios son la reorientación de los objetivos de investigación y el comenzar los contactos con expertos en turismo de cara a conformar el imprescindible grupo interdisciplinario para la investigación más amplia que propone TTU (que se planea desarrollar en 2021).

Asimismo, los conversatorios se entienden como producto en sí mismos, capaces de establecer diálogos centrados en la dimensión urbano-territorial del turismo.

### 2.1.1. Conversatorio 1

Los participantes de este primer encuentro fueron Benjamín Liberoff, Carlos Fagetti (ex jefes del Mintur), Cristian Pos (funcionario del Mintur) y Adrián Risso, especialista en economía del turismo, con quien habíamos establecido contacto en 2019 por el proyecto TTU.

Se propuso una agenda de tres ejes temáticos de reflexión: nuevo turismo interno, reducción de la oferta, y garantías y protocolos.

#### 2.1.1.1. Nuevo turismo interno

La tendencia a la búsqueda de una restitución en las cadenas de suministro para lograr una mayor autonomía promovida a nivel global por distintos gobiernos<sup>3</sup> se hace más visible en el escenario actual. La cadena turística probablemente no permanezca ajena a estos procesos, lo que podría llevar a una desglobalización de la cadena del turismo.<sup>4</sup> Por otra parte, la crisis de la covid-19 generará por un tiempo una reducción del tráfico internacional de turistas.

¿Puede este escenario llevar a reforzar y a pensar más el turismo interno? Los expertos concuerdan en que volcarse al turismo interno a corto plazo es la opción más viable de cara a la recuperación de la cadena. Sin embargo, el volumen de la demanda turística en nuestro país, sumado a una disminución del salario real, hace que el turismo interno pueda implicar (en el mejor de los casos) una mitigación y no una solución a los problemas.

Se rescata como positivo que la mayor parte del turismo externo (de más compleja recuperación) en el caso uruguayo es regional, lo que permitiría una recuperación por regiones geográficas o la creación de burbujas de viaje. Esa recuperación debería aspirar a un incremento del uso de segundas residencias (de recuperación más rápida que la hotelería). La segunda residencia surge como tema central; la importancia de su mapeo y de ese punto se repetirán a lo largo de toda la conversación.

### ACCIONES COVID-19

MARTÍN DELGADO  
JOAQUÍN GONZÁLEZ  
RODRIGO PEDROSA  
CAROLINA TOBLER

2. Fuente: UNWTO World Tourism Barometer and Statistical Annex, August/September 2020.

3. Guerra comercial de Donald Trump, *Brexit*, sucesivas crisis del Mercosur, etcétera.

4. Su, L., & Leng, S. (2020). Coronavirus puts global 'people supply chain' under threat. Retrieved 20 October 2020, from <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3074201/coronavirus-covid-19-game-changer-global-people-supply-chain>

### 2.1.1.2. Reducción de la oferta

Los entrevistados indican que puede preverse una reducción de la oferta turística, ya que no está asegurada la reproducción de las condiciones sociomateriales que habilitaban el funcionamiento de la cadena turística en el pasado. El cierre de restaurantes, hoteles, empresas de transporte y otras firmas de servicios turísticos (casinos, cruceros, etcétera) puede implicar, desde una dimensión territorial, la pérdida de acondicionamiento y de recursos del territorio.

¿Cuáles son los sectores más afectados? ¿Qué tipo de firmas serán las más resilientes a los desafíos del turismo pospandemia? Tal como en el primer eje, lograr ese mapeo de la oferta, en particular la segunda residencia, se vuelve central para el análisis y la evaluación de la oferta.

### 2.1.1.3. Garantías y protocolos

Los protocolos para el turismo van a jugar un papel importante en la adaptación de la infraestructura turística. Impondrán limitaciones que quizás pongan en juego la existencia de algunas actividades turísticas: medidas sanitarias en hotelería, preparación de alimentos, transporte, museos, recreación, espacios públicos. ¿Qué protocolos puede dar Uruguay como país? ¿Qué sectores tendrán mayor capacidad de adaptación?

Los participantes del conversatorio concordaron en que los protocolos tendrán una incidencia enorme en los costos. La viabilidad económica de la oferta puede verse muy comprometida con las limitaciones que establezcan. Nuevamente, se entiende que la gran capacidad de alojamiento que presentan las segundas residencias tiene ventajas por sobre los hoteles colectivos a la hora de aplicar protocolos y dar garantías ciertas a los usuarios.

### 2.1.2. Conversatorio 2

Este segundo encuentro contó con la participación de Silvia Altmark y Ramón Álvarez Vaz (Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración), Rossana Campodónico

(docente de Teoría del Turismo del Área de Estudios Turísticos, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, FHCE) y Gabriel de Souza (investigador del Área de Estudios Turísticos, FHCE).

El diálogo se centró en las potencialidades del alojamiento turístico privado y de segunda residencia, que se verifica como una gran oportunidad porque (además de la ventaja en cuanto a garantías y protocolos) la oferta de turismo privado supera en diez veces a la hotelería y otros servicios colectivos.

¿Qué pasa con la reactivación del empleo turístico si el retorno a la actividad se dará principalmente por el alojamiento turístico privado? ¿Qué sucede con los destinos turísticos en los que escasea el alojamiento privado?

A esto se suma el desafío de cómo estudiarlo: la opción más viable se entiende por la sumatoria de muchas fuentes: desde análisis de consumo de UTE y OSE hasta *web scraping* de aplicaciones como Airbnb.

El mapeo de segunda residencia es un tema de alta complejidad, incluso a nivel internacional. En Uruguay se suma el peso de la inversión extranjera, principalmente de argentinos, en el tema de segunda residencia. Esto genera ruido adicional en el análisis de datos entre la segunda residencia para el turismo y la existencia de residentes extranjeros o fiscales.

### 2.1.3. Conversatorio 3

Los conversatorios fueron encadenando temas: a partir de las conclusiones y aportes de los expertos se proponen los temas para el siguiente. De este modo, a la discusión sobre segundas residencias y el peso de la inversión y el uso por parte de extranjeros se suma la flexibilización en los requisitos para obtener la residencia fiscal.

Para tratar ese tema se va a plantear un tercer conversatorio, a realizarse con operadores inmobiliarios extranjeros, en particular argentinos, que trabajan tanto en Maldonado como en Rocha.

Desde el ITU se ha comenzado a coordinar algunas instancias de vinculación con los talleres, en particular con los cursos de PUA de los talleres de proyecto de la carrera de Arquitectura. Es una relación que se entiende importante en sí misma, más aún en el marco de la reestructura docente. Por su condición de ser cursos pequeños (en el marco del nuevo plan no son obligatorios), interesa particularmente proponer una serie de eventos que se repitan en el tiempo y que permitan superar los problemas de escala de estos cursos.

Durante el segundo semestre de 2020 estaba previsto que se desarrollara el *workshop* «Turismo y forestación: nuevos paisajes de ocio en Uruguay», que no llegó a concretarse debido al contexto sanitario.

En su lugar se organizaron dos charlas que se entendieron de interés para los cursos de PUA: una conferencia internacional sobre turismo y zonas de excepción, dictada por la arquitecta Keller Easterling, y una charla local, «Turismo pospandemia», dictada por el equipo 1703 del ITU.

### 2.2.1. Conferencia de Keller Easterling<sup>5</sup>

Teniendo en cuenta la situación de turismo de pandemia, sumado a las nuevas regulaciones de residencia fiscal adoptadas, Uruguay puede considerarse una zona de excepción, en el sentido en que Keller Easterling utiliza el término.<sup>6</sup>

Sus investigaciones sobre zonas de excepción y su observación de que sería interesante emular la forma en que generamos los protocolos en tiempos de covid-19 en el rediseño urgente de otros protocolos son temas que permitirán comprender los posibles cambios que podría enfrentar el turismo en el futuro cercano.

### 2.2.2. Charla «Turismo pospandemia»

En el mismo marco, el equipo de investigación dictó una conferencia enfocada en la pregunta

## ACCIONES COVID-19

MARTÍN DELGADO  
JOAQUÍN GONZÁLEZ  
RODRIGO PEDROSA  
CAROLINA TOBLER

5. Keller Easterling. Arquitecta, escritora y profesora en Yale. Formó parte de la exposición *Elements*, de Rem Koolhaas, para la Bienal de Venecia 2014. Ha expuesto en Storefront for Art and Architecture, Rotterdam Biennale, entre otros. Algunas revistas con las que ha contribuido: *Domus*, *Grey Room*, *Volume*, *Log*, *Harvard Design Magazine*, *Perspecta* y *ANY*.

6. Easterling, Keller. *Extrastatecraft: The Power of Infrastructure Space*. London: Verso, 2016. Print.

¿qué procesos territoriales impulsará o profundizará el turismo de pandemia en Uruguay? En esa instancia se analizaron las tendencias presentes en el territorio, que podrían intensificarse a partir de la pandemia.

### **2.3. Turismo de pandemia: Uruguay, zona de excepción**

Al momento de redactar este artículo el equipo se encuentra elaborando el ensayo *Turismo pos-pandemia: tendencias y escenarios del turismo en Uruguay en contexto covid*. Este ensayo toma como hipótesis que Uruguay puede leerse como zona de excepción, tal como plantea Easterling. La tradición de inversión inmobiliaria turística, manejada en gran parte por inversores extranjeros, implica la construcción de urbanizaciones vacacionales privadas de baja identidad que conforman una urbanización atlántica incompleta. A esta situación se suma el nuevo marco legislativo, que facilita la obtención de la residencia fiscal y que probablemente genere mayor ambigüedad al momento de distinguir entre primera y segunda residencia.

El consumo turístico en Uruguay como zona de excepción emerge como uno de los procesos territoriales que pueden acelerarse o consolidarse a causa de la pandemia. Este fenómeno se puede asociar con un posible aumento de la urbanidad difusa protagonizada por urbanizaciones vacacionales privadas de baja densidad: clubes de campo y clubes de chacra.

## **3. SUN-COVID**

### **¿Cómo incorporar la dimensión territorial del Sistema Urbano Nacional al estudio de la pandemia?**

En el entendido de que la dimensión geográfico-espacial de la pandemia causada por la covid-19 es clave para la comprensión de sus lógicas de propagación y la generación de estrategias de control, durante la emergencia sanitaria se apuesta

a aportar en diversos ámbitos desde una mirada espacial asociada al estudio de la movilidad de personas y al sistema de ciudades. Ello contempló la presentación de la investigación del Sistema Urbano Nacional (SUN) a diversos equipos técnicos abocados al estudio de la epidemia, la provisión de bases de datos del equipo de investigación para el modelado predictivo, la elaboración de cartografías de las cadenas de contagio de la epidemia y la generación de informes de análisis de la movilidad de personas.

Durante este período se generaron vínculos de trabajo con diversos grupos e instituciones, entre los que se destaca la colaboración con el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), el Grupo Uruguayo Interdisciplinario de Análisis de Datos Covid-19 (GUIAD Covid-19) y el Instituto de Computación de la Facultad de Ingeniería (Inco-Fing).

## **3.1. GUIAD COVID-19**

El GUIAD COVID-19 se autodefine como un «grupo de científicos e investigadores uruguayos de diferentes disciplinas e instituciones reunidos con el objetivo de aportar en la mitigación del impacto del COVID-19 a partir del análisis de datos relacionados con esta enfermedad».

### **3.1.1. Repositorio GUIAD**

#### *Provisión de marco geoespacial e insumos para modelado estadístico*

Con el fin de contribuir a la expresividad espacial de los modelos predictivos de la pandemia, el equipo 1703 se incorporó al GUIAD. En ese marco, hizo presentaciones del SUN, con especial énfasis en la metodología y las bases de datos utilizadas. Las bases de datos de dicho estudio, así como sus actualizaciones, fueron incorporadas al repositorio privado del GUIAD.

### 3.1.2. Programa de innovación en el análisis de datos

#### *Contribución a postulación a fondos*

En el marco de esta colaboración del ITU con el GUIAD, el equipo 1703 fue invitado a presentar, como parte de un equipo de investigadores de múltiples servicios de la Universidad de la República (Udelar), una propuesta al llamado *COVID 19 Global South Artificial Intelligence and Innovation Program*.



En este enlace se puede acceder al llamado: <https://drive.google.com/file/d/1zWv14e3f8TP-HKqWPcEo5zsdeugJwHEU/>



En este enlace se resumen los cuatro puntos de la propuesta: <https://docs.google.com/document/d/1ZnSPQEvI2ORKipLxfJkh20sGJhKzq1KpHEqUWvR-kN10/>

## 3.2. INCO-FING

A poco más de un mes del reporte de los primeros casos positivos de covid-19 en Uruguay, la Udelar organizó el seminario virtual «Escenarios epidemiológicos y capacidades de atención del sistema de salud», con el fin de compartir con la comunidad académica y el público en general los avances alcanzados en el entendimiento de la epidemia en Uruguay. En ese marco, el profesor agregado Pablo Rodríguez Bocca del Inco-Fing,<sup>7</sup> presentó «Covid-19: modelos con metapoblaciones. Perspectiva de análisis de redes».<sup>8</sup> Explicó cómo un abordaje de metapoblaciones permitía entender el desarrollo diferencial de la epidemia

## ACCIONES COVID-19

MARTÍN DELGADO  
JOAQUÍN GONZÁLEZ  
RODRIGO PEDROSA  
CAROLINA TOBLER

7. El Instituto de Computación de la Facultad de Ingeniería es responsable, en la Universidad de la República, de la formación académica, la investigación, la extensión y el asesoramiento al medio público y privado de Uruguay en el área de la informática.

8. Rodríguez Bocca, P. (2020): Covid-19: modelos con metapoblaciones. Perspectiva de análisis de redes. En *Escenarios epidemiológicos y capacidades de atención del sistema de salud* (pp. 2:33:00). Montevideo: Udelar. Recuperado de <https://youtu.be/KDG4E3u5Llc>

en poblaciones que cumplieran con ciertos requisitos de estanqueidad y vínculo. Entre los ejemplos presentó un modelo que distinguía poblaciones con un criterio geográfico.

### 3.2.1. Optimización de subpoblaciones con base en el SUN para modelado MPSIR en Uruguay

*Provisión de insumos y optimización de subpoblaciones para modelado estadístico*

El entendimiento sistémico de la organización de la población en el territorio uruguayo propuesto por el SUN se presentó como un modo de optimizar la división en metapoblaciones. Es por esto que el equipo acordó con el profesor Rodríguez Bocca colaborar en un trabajo en conjunto, *Optimización de subpoblaciones con base en el SUN para modelado MPSIR en Uruguay*.

Desde el ITU nos proponemos aportar al modelado MPSIR desarrollado por Inco-Fing desde una mirada asociada al sistema de ciudades. En particular, se entiende que el uso del centro urbano y/o del subsistema urbano como subpoblaciones de cálculo permitiría potenciar las lecturas territoriales y generar información operativa a los tomadores de decisión político-administrativos.



En este enlace se puede acceder al plan de trabajo acordado con Inco-Fing: <http://www.fadu.edu.uy/itu/files/2020/05/Optimizaci0in-de-Subpoblaciones-para-modelado-MPSIR-en-Uruguay-2.pdf>

## 3.3. GACH

El GACH es el grupo *ad hoc* convocado por Presidencia de la República para proveer asesoramiento independiente al gobierno en el abordaje y manejo de la emergencia de la covid-19.

Uno de los equipos que conforman el GACH, supervisados por la coordinación general a cargo del doctor Rafael Radi, es el especializado en modelos y ciencias de datos, coordinado por el doctor Fernando Paganini. Es en el marco de este grupo, denominado GACH-D, que colaboró el equipo 1703, en particular con los subequipos D2 Movilidad y Apps y D3 Modelos y Proyecciones.

### 3.3.1. Movilidad y Apps

El equipo coordinado por el doctor Federico Le-cumberry (GACH-D2) es el encargado de las herramientas de monitoreo de movilidad de personas y de apoyo a seguimiento de contactos, especialmente mediante aplicaciones en celulares. El equipo 1703 colaboró presentando el estudio del SUN, asesorando en el uso de los datos de traslado interurbano de personas por motivos laborales del Censo 2011 (Instituto Nacional de Estadística), apoyando en la interacción con los técnicos de Antel para la solicitud de información de movilidad de terminales celulares, y evaluando datos de movilidad de personas en el Sistema de Transporte Metropolitano (STM).

#### 3.3.1.1. Movilidad de celulares

*Provisión de marco geoespacial e insumos para modelado estadístico*

En el marco de la colaboración con el equipo de Movilidad y Apps del GACH, el equipo evaluó una muestra de datos de movilidad de terminales de celulares de la empresa Antel, de alcance nacional, y realizó una compatibilización del marco geoes-tadístico de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) en el marco del SUN. También colaboró en la definición de los requerimientos del conjunto de datos, asegurando la posibilidad de establecer una línea base, la adecuada codificación de las localidades y los términos de agrupación temporal y de cantidad de terminales.

Se llevaron a cabo estudios primarios de comunidades de localidades con base en una muestra de información referida al 15 de abril de 2020,

confirmando el enorme potencial de esta base de datos para el estudio de la movilidad de personas y los vínculos inter e intraurbanos.

Al redactar este artículo el equipo se encontraba a la espera de la puesta a disposición de información que permitiera construir una línea base y analizar la evolución de la movilidad de personas en el territorio a lo largo de la emergencia sanitaria.

Para acceder a los datos de movilidad de celulares, los integrantes del equipo firmaron un Acuerdo de Tratamiento de Datos y No Divulgación, que inhibe la publicación de los estudios realizados.

### 3.3.1.2. Movilidad de ómnibus STM

#### *Evaluación de base de datos*

Se evaluó la representatividad de un conjunto de datos referidos a viajes del STM como aporte del trabajo de modelado con base en agentes desarrollado por el magíster ingeniero Jorge Vizca y el doctor Javier Baliosian.

### 3.3.2. Modelos y Proyecciones

El equipo coordinado por el doctor Ernesto Mordecki (GACH-D3) está a cargo del modelado matemático de la epidemia, de la confección de indicadores de tendencia y de proyecciones a corto plazo, con foco especial en el impacto de la epidemia sobre la infraestructura de salud. El equipo 1703 colaboró con este grupo presentando el estudio del SUN, redactando un informe sobre la movilidad de personas desde y hacia ciudades limítrofes con Brasil, presentando dicho informe en el Seminario de Estadística y procesando datos de cadenas de contagio para la comprensión de la dimensión territorial de estos vínculos epidemiológicos.

#### 3.3.2.1. La frontera seca en el SUN

##### *Redacción de informe + presentación en Seminario de Estadística*

En el marco de la colaboración del ITU con la comprensión de la dimensión territorial de la epidemia de covid-19, se redactó el informe «La frontera seca en el Sistema Urbano Nacional. Aportes para la comprensión de la movilidad de personas desde

## ACCIONES COVID-19

MARTÍN DELGADO  
JOAQUÍN GONZÁLEZ  
RODRIGO PEDROSA  
CAROLINA TOBLER

y hacia ciudades limítrofes con Brasil», en el que se presentan dos aspectos para la comprensión de la movilidad de personas en los centros urbanos próximos a la frontera con Brasil.

La primera parte recupera la indagación del sistema urbano uruguayo (a partir del análisis combinado de movilidad por motivos laborales, de transporte colectivo interurbano y de flujos de vehículos) con énfasis en el territorio lindante con Brasil. La segunda parte hace un procesamiento y análisis de los datos de traslado por trabajo (recabado en el Censo INE 2011) en las ciudades de frontera, destacando las de Rivera y Artigas. Finalmente, luego de plantearse algunos aspectos conclusivos, se indican en el informe temas a ser profundizados a futuro: desde un abordaje binacional de la problemática, pasando por el análisis de las espacialidades e infraestructura diferenciales en pasos de frontera, hasta el estudio de la movilidad por estudio.

El trabajo fue realizado por Leonardo Altmann, Martín Delgado, Joaquín González y Rodrigo Pedrosa. Luego de ser enviado al GACH, fue presentado en el Seminario de Estadística.

### 3.3.2.2. Cadenas de contagio

#### *Entrega de gráficos de descripción territorial*

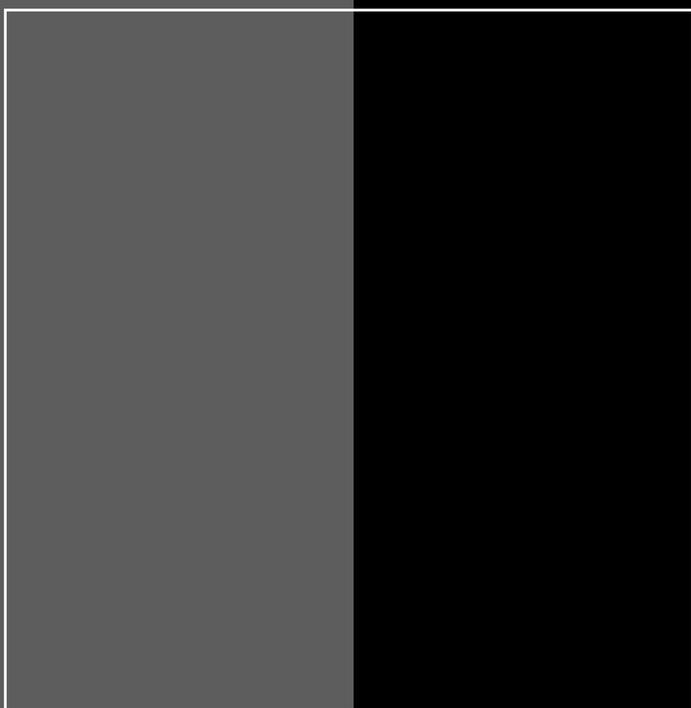
Con base en el registro de contagiados y de contactos provisto por el Ministerio de Salud Pública, se realizan diagramas y cartografías de los brotes de covid-19 desde el surgimiento de la epidemia en el territorio nacional hasta el 10 de julio.

En las cartografías se indican los casos por localidad, a la vez que se destacan los contagios interurbanos según la cantidad de contagios. Para los brotes con incidencia en el Área Metropolitana de Montevideo se adjuntan también cartografías a escala metropolitana, indicando los contagios por barrio e indicando los contagios interbarriales. Los diagramas de los brotes se estructuran temporalmente tomando como referencia la fecha de inicio de síntomas y muestran los vínculos entre cada uno de los contagiados, desde el caso índice hasta la última generación de contagios, indicando

mediante codificación cromática la localidad a la que pertenece cada contagio.

Al momento de la redacción de este artículo el equipo se encontraba a la espera de la puesta a disposición de información que permitiera actualizar las cartografías y diagramas realizados, así como realizar un informe de lecturas territoriales de las cadenas de contagio.

Para acceder a los datos de las cadenas de contagios los integrantes del equipo firmaron un Acuerdo de Tratamiento de Datos y No Divulgación, que inhibe la publicación de los estudios realizados. ✕



**#TESIS**

# **Transformaciones urbanas en la neoliberalización**

Un aglomerado turístico  
rioplatense. Maldonado-Punta  
del Este (1985- 2018)

LEONARDO ALTMANN MACCHIO

Tutor: Mg. Geog. Gabriel H. Álvarez

**Programa de posgrado:**

**Maestría en Estudios Urbanos**

Universidad Nacional de General Sarmiento,  
República Argentina

TRANSFORMACIONES  
URBANAS EN LA  
NEOLIBERALIZACIÓN

LEONARDO ALTMANN MACCHIO

## **NACIONALIZANDO LA CUESTIÓN URBANA URUGUAYA**

El aglomerado urbano conformado por Punta del Este, Maldonado y una serie de localidades y balnearios próximos y contiguos reportó 110.000 habitantes en el último censo (2011), transformándose en el segundo ámbito urbano uruguayo luego de un Montevideo metropolitano que aún conserva 52% de los 3,5 millones de uruguayos. Al multiplicar por seis su población entre 1963 y 2011, mientras el país apenas crecía 25%, Maldonado-Punta del Este se reubicó en el sistema urbano uruguayo generando una de las transformaciones más significativas en las últimas décadas (Altmann Macchio, 2020), donde la costa sur y la urbanización turística han tenido manifestaciones relevantes tanto en los enclaves de turismo residencial como en sus localidades asociadas, que funcionan como *factory town* de los espacios de ocio.

## **TRANSFORMACIONES URBANAS: ENTRE LAS TRAYECTORIAS Y LO REALMENTE EXISTENTE**

El abordaje de estas *transformaciones urbanas* se da en tanto los estudios urbanos atraviesan una crisis epistemológica: en un mundo crecientemente urbanizado, las características de asentamiento fijo, limitado y universalmente generalizable parecen obsoletas para lo «urbano», tensionando sus bases analíticas y empíricas (Brenner y Schmid, 2015).

La tesis reconoce la necesaria complejidad del abordaje del fenómeno urbano y suscribe la necesidad de «elaborar categorías alternativas para

comprender los patrones específicos del contexto y procesos de urbanización que han surgido, por ejemplo, [en] América Latina» (Brenner y Schmid, 2015:159).

Por un lado, se recurre a la noción de «geografías del neoliberalismo realmente existente» desarrollada por Brenner y Theodore (2002) como aspecto conceptual relevante en el que se destaca la inserción contextual de los proyectos de reestructuración económica a partir de la década de 1970 (en un proceso iterativo y adaptativo) que dan lugar a geografías diferenciadas a partir de la incidencia de los acuerdos institucionales de la etapa de los *estados de bienestar*. Por otro lado, el abordaje empírico aparece mediado por la relectura de la tríada definida por Lefebvre en *La producción del espacio* (2015 [1974]): prácticas espaciales, espacios de representación y representación del espacio, en referencia a las cuales hemos planteado el concepto de morfologías (físico-espacial, social, institucional, respectivamente) que dan cuenta de procesos socioespaciales y refieren a conformación y dinámicas temporales, para estructurar el análisis cuantitativo y cualitativo para aspectos espaciales, sociodemográficos y normativos.

La investigación fue descriptiva, exploratoria, principalmente empírica a partir del análisis de información secundaria (sociodemográfica, catastral, de normativa urbanística, cobertura de infraestructura).

Las transformaciones en las morfologías fueron visualizadas desde su trayectoria previa (período 1963-1985, declive de la *urbanización batllista*, por decir de alguna forma reconociendo el impacto de los modelos de desarrollo territorial del ámbito nacional de mediados del siglo XX) hacia la etapa de neoliberalización (urbanización posbatllista) para el caso de un aglomerado urbano-turístico orientado a un público regional de elite.

## **IMPULSO Y FRENO EN LA URBANIZACIÓN POSBATLLISTA**

Los cuatro tópicos conclusivos de la tesis refieren a:

- > Reconocer en Maldonado-Punta del Este un territorio estructurado por la exclusividad y el reescalamiento desde el origen, con dinámicas que históricamente han trascendido la escala local y nacional, destacando los vínculos con Buenos Aires.
- > Dentro de la «dependencia de la trayectoria», plantear que la forma de interpretar y leer el territorio es parte de ella. Así, el trabajo se vincula con la línea de los expedientes urbanos del ITU al trabajar en torno a información socio-demográfica y catastral en gran apertura territorial, interpretación de fotos satelitales y el uso de sistemas de información geográfica.
- > En la trayectoria de las morfologías se destaca la persistencia de la dualidad entre ciudad «permanente» y el balneario, resignificado en un nuevo mosaico de desigualdad socioespacial, donde el incremento de pobladores de altos ingresos que llegan por nivel de vida y atributos ambientales y paisajísticos

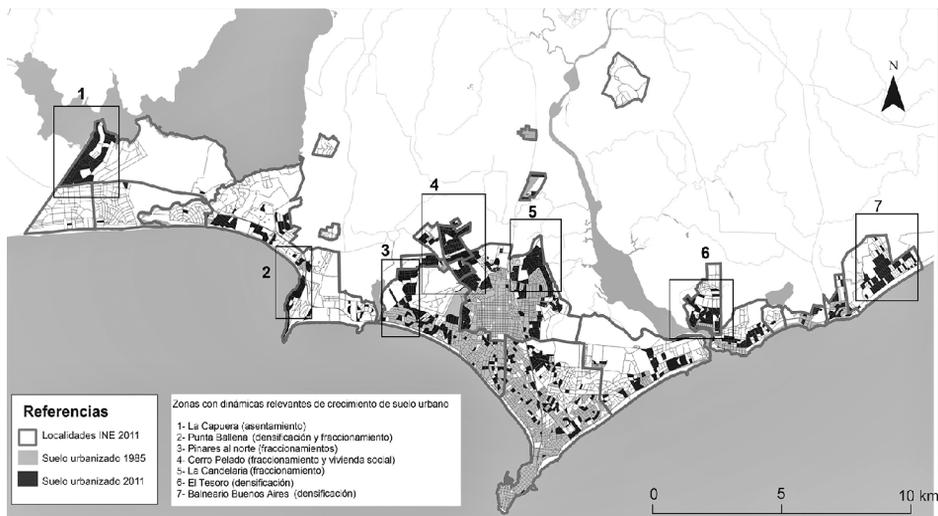
**TRANSFORMACIONES  
URBANAS EN LA  
NEOLIBERALIZACIÓN**

LEONARDO ALTMANN MACCHIO

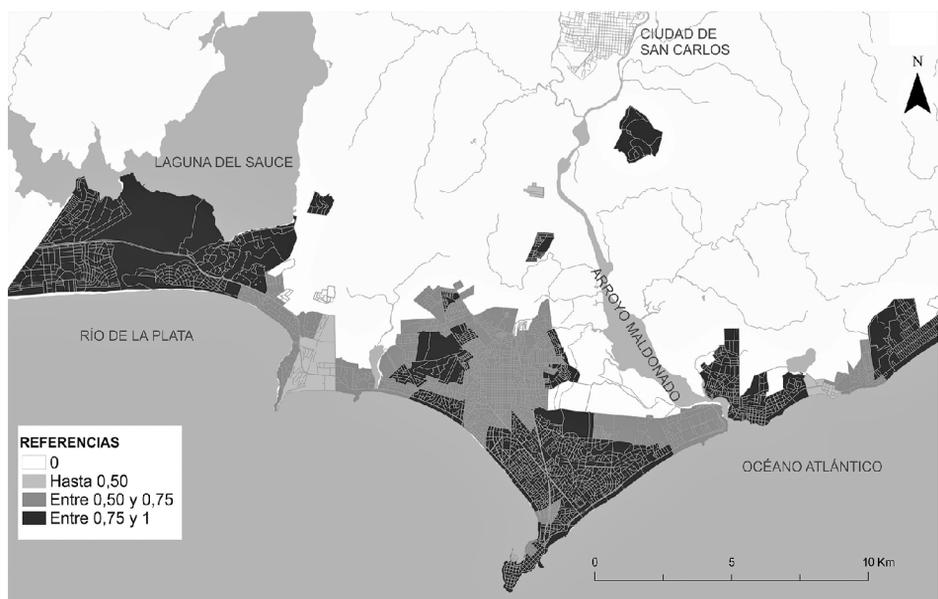
convive con la estructural migración por motivos laborales (construcción y servicios). En los nuevos barrios periféricos coexisten polos de vivienda social, asentamientos, tejidos residenciales convencionales y urbanizaciones campesinas. Por otra parte, más allá de las inerciales excepciones para construir en altura o fuera de los parámetros urbanísticos, entendidas como un estímulo al desarrollo inmobiliario y generador de fuentes de trabajo, la normativa urbanística y de ordenamiento territorial en las últimas décadas ha sido singularmente inestable con la creación de nuevas zonificaciones y cambiando atributos edificatorios. Esta permeabilidad ha sido signada tanto por demandas del mercado (cuestiones tipo-morfológicas, en particular bloques bajos) como por la necesidad de optimización del suelo urbano en los sectores de vivienda permanente (ciudad de Maldonado y barrios).

- > La formulación «Impulso y freno en la urbanización posbatllista» recuerda el planteo de Carlos Real de Azúa (1964) sobre los momentos coconstitutivos de un batllismo que estructura la conformación del espacio nacional en el siglo XX. Este diálogo remite a la importancia de comprender los escenarios espaciales, regulatorios y sociales de los territorios de los estados de bienestar (Theodore y Brenner, 2002) en la conformación de los territorios posteriores a los proyectos de apertura y desregulación económica y del *reescalamiento estatal* a partir de la década de 1970.

Dentro de una investigación urbana uruguaya, que ha adolecido del macrocefalismo que denota la estructura territorial del país, se hace necesario reescalar las transformaciones urbanas del país no montevideano, promoviendo una nacionalización de la cuestión urbana uruguaya. ✕



**Figura 1.** Aglomerado Maldonado-Punta del Este. Comparativo (1985-2011) de superficie ocupada con densidad de vivienda mayor a cuatro viviendas por hectárea, con destaque de zonas más dinámicas. Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.



**Figura 2.** Aglomerado Maldonado-Punta del Este. Proporción de jefes de hogar nacidos fuera del aglomerado por segmento censal (2011). Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

TRANSFORMACIONES  
URBANAS EN LA  
NEOLIBERALIZACIÓN

LEONARDO ALTMANN MACCHIO

## BIBLIOGRAFÍA

Altmann Macchio, L. (2020). Trayectoria de lo urbano y reconfigurado macrocefalismo uruguayo. Capítulo Uruguay del libro *Sistemas urbanos en América Latina y el Caribe*, Jhon Montoya (Universidad Nacional de Colombia) y Francisco Maturana (Universidad Alberto Hurtado) (Eds.), Chile. En prensa.

Brenner, N., & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2–3), 151-182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>.

Brenner, N. y Theodore N. (2002). Las ciudades y geografías del neoliberalismo realmente existente, en Sevilla Buitrago, Álvaro (Ed.), *Neil Brenner: teoría urbana crítica y políticas de escala*. Madrid: Icaria. (págs. 113-160).

Lefebvre, H. (2015 [1974]): *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.

Real de Azúa, C. (1964). *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*. Montevideo: Arca.

**EL TRINOMIO TURISMO-  
PATRIMONIO-AMBIENTE  
COMO ESTRATEGIA:  
Una mirada a la ruta 11,  
corredor de desarrollo  
turístico**

SILVANA CABRERA

Tutor: Dr. Arq. Pablo Ligrone

**Programa de posgrado:**  
**Maestría en Ordenamiento Territorial y**  
**Desarrollo Urbano**  
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo  
Universidad de la República

EL TRINOMIO TURISMO-  
PATRIMONIO-AMBIENTE  
COMO ESTRATEGIA  
SILVANA CABRERA

En Uruguay el turismo se perfila como una política de Estado, tal como lo evidencian múltiples acciones sostenidas en el tiempo para su posicionamiento. Además, es la principal actividad generadora de divisas en el país, por sobre los rubros tradicionales de exportación (Uruguay XXI, 2017).<sup>1</sup>

En tanto el territorio es el sustento del turismo, en esta coyuntura de crecimiento de la actividad es necesario indagar, entonces, cómo es abordada la visión turística del territorio en las políticas de ordenamiento territorial, atendiendo a que, tradicionalmente, las áreas administradoras de la política de turismo participan de forma tangencial, incluso en los territorios con vocación turística. Por otra parte, el desarrollo del espacio turístico ha prescindido de la mirada integral del ordenamiento territorial, los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas han carecido de ámbitos transversales de abordaje, y, en tal sentido, es producto de una visión restringida.

La investigación se centra en cuatro aspectos de esta problemática: el análisis crítico del relacionamiento entre el turismo sostenible y el ordenamiento territorial desde el pensamiento complejo (Morin, 2001);<sup>2</sup> el debate del potencial estratégico del trinomio turismo-patrimonio-ambiente como herramienta de planificación, gestión territorial y desarrollo local; el estudio de la transversalidad de las políticas públicas de ordenamiento territorial, turismo y protección ambiental, y la aplicación del trinomio, mediante un análisis propositivo del caso del territorio de la ruta 11 como un corredor turístico de desarrollo.

En las últimas dos décadas, el territorio nacional ha sido escenario de la sustitución de usos en las unidades productivas originales como consecuencia del cambio de una matriz agrícola de dudosa sostenibilidad ambiental, lo que ha traído aparejado sonados conflictos territoriales, principalmente

1. Uruguay XXI (2017). *Informe Sector Turismo*. Disponible en: [https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/Informe%20Turismo%20Marzo%20-%202017%20-%20Uruguay%20XXI\\_ES-4.pdf](https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/Informe%20Turismo%20Marzo%20-%202017%20-%20Uruguay%20XXI_ES-4.pdf).

2. Morin, E. (2001). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa.

ambientales. Abordar el trinomio turismo-patrimonio-ambiente como herramienta estratégica de planificación territorial pretende demostrar que es posible la articulación entre desarrollo productivo y sostenibilidad ambiental, a efectos de superar la falsa dicotomía Uruguay Productivo versus Uruguay Natural. En este contexto, se parte de la concepción de que la protección del ambiente y la valorización de los bienes patrimoniales pueden generar nuevas alternativas económicas por medio del turismo, que permitan el desarrollo local de las comunidades.

Con este sustento, el estudio se centra en el caso concreto del territorio de la ruta 11, partiendo de la hipótesis de que esta puede constituir un corredor turístico de desarrollo. Se elige este caso, reconociendo que dicho territorio es parte de una corona de transición entre el área metropolitana y la ruralidad, resultando así un amortiguador y catalizador de la fuerza e influencia de la capital nacional hacia el interior del país.

El corredor de desarrollo es una estrategia que procura dar soporte conceptual, teórico e instrumental a acciones y políticas planificadas que tiendan al desarrollo integrado de los diversos territorios atravesados y zurdos por la ruta 11, con vistas a compensar los desequilibrios territoriales entre zonas más y menos favorecidas, a promover sinergias y a conformar y estructurar progresivamente una pieza territorial diversa que desencadene multiplicidad de procesos de transformación y protección.

Abordar las variables que involucra esta investigación implicó el reconocimiento y relevamiento del territorio concreto, a través de diversas recorridas exploratorias, así como numerosas visitas a establecimientos turísticos, circuitos turísticos y multiplicidad de atractivos capaces de ser puestos en valor. A esto se suma una serie de entrevistas a referentes técnicos y políticos del ámbito departamental y nacional, relacionados con las políticas de ordenamiento territorial, turismo, patrimonio y desarrollo. Comprender la forma en que se hace política pública resulta necesario a efectos de entender sus relaciones y sus dinámicas inter e intrainstitucionales.

Con los aportes del modelo sistémico de Boullón (2006)<sup>3</sup> se identifican seis piezas territoriales con recursos naturales y culturales, capaces de constituir centros turísticos mediante su puesta en valor: el eje costero rural Boca del Cufre-Juan Soler, el paisaje Mares de Piedra de Sierra de Mahoma y Mal Abrigo, el Área Protegida Humedales de Santa Lucía, el eje patrimonial San José de Mayo-Santa Lucía-Canelones, el eje agroalimentario Santoral Canario, y el eje costero ecológico Laguna del Cisne-Estación Atlántida-Atlántida.

De igual modo, se reconoce la singularidad de la ruta 11 como un conector que vincula dos regiones productoras de alimentos diferenciadas, asociadas a su vez a otras áreas territoriales con las que comparten su especificidad productiva. Surge entonces como idea fuerza estructurar la propuesta a través de una ruta gastronómica como sustento del corredor turístico, que vincula al territorio con sus productos como una marca territorial, como valor identitario del lugar.

EL TRINOMIO TURISMO-PATRIMONIO-AMBIENTE COMO ESTRATEGIA

SILVANA CABRERA

3. Boullón, R. (2006). *Planificación del espacio turístico*. México: Trillas.

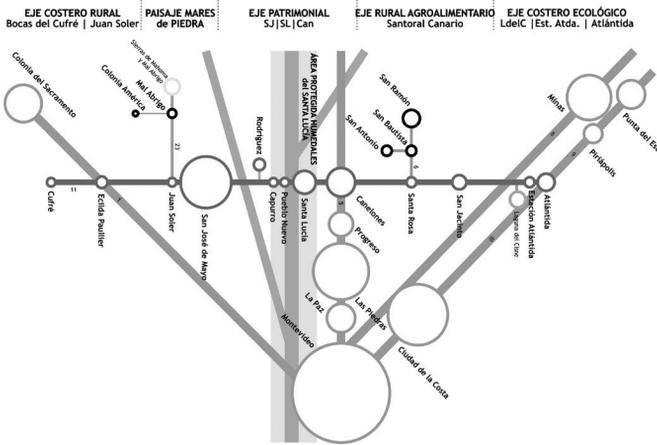


Figura 1. Piezas Territoriales capaces de construir centros turísticos. Fuente: elaboración propia.

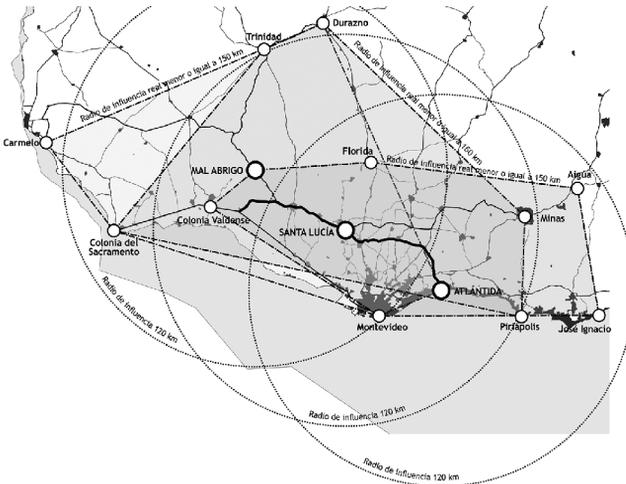


Figura 2. Radio de influencia del corredor turístico R11 a partir del modelo de Boullón (2006). Fuente: elaboración propia.

A partir de los ejemplos analizados se ha demostrado que el turismo sostenible es una herramienta posible para conjugar el desarrollo económico de las comunidades y la conservación de sus recursos naturales y culturales. En este contexto, pudo observarse que el trinomio turismo-patrimonio-ambiente es capaz de propiciar, mediante la planificación y la gestión territorial, un círculo virtuoso que conjuge desarrollo, producción y cuidado ambiental.

Hacer evidente este círculo virtuoso requiere un compromiso compartido entre las instituciones públicas, los tomadores de decisiones, la academia, los técnicos y la ciudadanía, hacia la transformación sostenible y colectiva de territorios más justos. ✕

# **CORTOCIRCUITOS Y RECALIBRACIÓN EN LA APLICACIÓN DE LA LEY 18.308**

ADRIANA EPIFANIO

Tutor: Dr. Arq. Pablo Ligrone

**Programa:****Maestría en Ordenamiento Territorial y  
Desarrollo Urbano**

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Universidad de la República

CORTOCIRCUITOS Y  
RECALIBRACIÓN EN LA  
APLICACIÓN DE LA LEY  
18.308

ADRIANA EPIFANIO

La tesis titulada «Cortocircuitos y recalibración en la aplicación de la Ley 18.308» tiene por objeto analizar el funcionamiento de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en términos de política pública para el desarrollo sostenible del país, contrastándolo con los objetivos plasmados en su exposición de motivos.

La exposición de motivos condensó contenidos políticos, doctrinales e ideológicos fermentales y revulsivos, colmados de expectativas, fruto de muchos años de sesudos debates y acumulación histórica de conocimiento en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. El análisis en profundidad de dicho documento permitió discernir esos contenidos y comprender su origen y finalidad, que sin dudas eran representativos del *Zeitgeist* de inicios del siglo XXI en Uruguay.

La verificación del cumplimiento de dichos objetivos se realiza a partir del análisis de casos de profusa notoriedad en materia de ordenamiento territorial de los últimos años: la Ley de Riego, el fenómeno de las cianobacterias en los cursos de agua, la Política Nacional de Aguas y el Plan Nacional de Aguas, la megaminería y el *fracking*, la Ley Forestal y el complejo agroforestal del siglo XXI (incluidos la planta de UPM2 y el proyecto Ferrocarril Central), los puertos, la regasificadora, la Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y la descentralización.

Dicho análisis interroga la praxis de la gestión territorial y expone desajustes a los que se denominó *cortocircuitos*, desde la perspectiva del deber ser de la LOTDS en cuanto a política pública.

El término «cortocircuito» es una analogía que, dependiendo del caso, alude a fallas, disfuncionalidades, torpezas o irregularidades que, con carácter accidental o no esperado, cierran un circuito alternativo al deseado y

provocan la anulación de la corriente, en este caso del sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Los cortocircuitos analizados abarcan aspectos tales como la vinculación del ordenamiento territorial con el desarrollo ambiental, económico y social (en particular las implicaciones territoriales del modelo productivo que se ha promovido en la última década); la planificación del desarrollo nacional y regional; la permanencia e intransigencia sectorial de las políticas públicas sobre el territorio; la necesidad de una mirada estratégica y de una gestión por cuencas hidrográficas; cuestiones de procedimiento y de constitucionalidad de las acciones que son materia de ordenamiento; la rigidización del Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (SOTYDS) por modificaciones legislativas posteriores y los paliativos *sui generis* para superarlo; los instrumentos paralelos con impronta territorial no inscriptos en el SOTYDS; la elusión del ordenamiento territorial y en desarrollo sostenible en los grandes emprendimientos de alto impacto territorial; los conflictos de competencias nacionales y subnacionales; la carencia y la necesidad de políticas territoriales estructurantes; los resultados de los instrumentos creados; la institucionalización paralela de los planes de desarrollo incipientes.

Como en ningún momento se concibió este trabajo como un compilado de las debilidades del sistema, sino, por el contrario, para demostrar y promover su utilidad y fortalezas, se indagó sobre sus bases teóricas y filosóficas, a fin de demostrar si aún verifican y si son lo suficientemente poderosas para convencer sobre las cualidades del ordenamiento territorial como motor y herramienta de las políticas públicas de desarrollo y de intentar recomponer el funcionamiento y la materia en sí.

El término «recalibración» refiere a ajustes que debería realizarse al SOTYDS luego de 11 años de funcionamiento; implica modificaciones y actualizaciones a fin de lograr los objetivos anhelados originalmente planteados en la exposición de motivos.

Para determinar la pertinencia del nexo de las recalibraciones con dichos objetivos originarios, se lleva a cabo una profunda reflexión teórica y crítica sobre la eficacia actual de los valores que promovió la LOTDS original. Los planteamientos teóricos de Henri Lefebvre, Jordi Borja, David Harvey y François Ascher reivindican la importancia del paradigma de la planificación, de la cuestión urbana y del espacio como herramientas de la política pública para el desarrollo, en particular, la importancia y actualidad de la promoción del desarrollo sostenible. Además, se reflexiona sobre el *deber ser* de la técnica del ordenamiento territorial y del accionar de sus técnicos, y sobre el valor simbólico y político de los movimientos sociales que protestan por derechos ambientales y territoriales. Estos aspectos muestran que la política del espacio no fue liderada ni apropiada por un Estado mediador entre el mercado y la sociedad, como se pretendió en la LOTDS.

El enfoque metodológico de la tesis es el de investigación de acción participativa, que no tiene por objetivo la búsqueda de verdades incontestables,

**CORTOCIRCUITOS Y  
RECALIBRACIÓN EN LA  
APLICACIÓN DE LA LEY  
18.308**

ADRIANA EPIFANIO

sino que tiene por finalidad aportar a un proceso de transformación cualitativa del sistema, del que la autora es parte. Esta investigación pretende ser un eslabón más del proceso de evaluación iniciado en 2018, y una guía para la recalibración de la política pública que tiene al ordenamiento territorial como herramienta para propender al desarrollo sostenible. Propone una reflexión contemporánea comprometida con la praxis y no rehúye a un posicionamiento ideológico.

En ese sentido, se reflexiona sobre la importancia del espacio y el territorio en las políticas de Estado. El espacio y su construcción se han convertido en una rama esencial de la economía, en instrumental, lo cual lo torna estratégico. Lo estratégico, consiste en que todos los recursos de determinado espacio dominado políticamente sirven de medio para alcanzar objetivos: el espacio es una herramienta política; por lo tanto, el urbanismo, el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible son dimensiones ineludibles de la política pública de un país.

La cuestión contrafáctica de qué habría sucedido si se hubiera aplicado la ley no ha sido el objetivo de esta tesis, sino la demostración de lo que en efecto ha sucedido con su incorrecta aplicación. La no contemplación de cuestiones de desarrollo, la actuación no planificada ni estratégica y la falta de protección de los recursos naturales permiten deducir que las teorías de los popes internacionales en la materia se mantienen incólumes, son valiosas y pertinentes para la realidad actual y futura de Uruguay.

El trabajo culmina aportando puntos de vista y recomendaciones hacia un ajuste necesario en las prácticas del ordenamiento territorial y la cultura del territorio, en un intento de rescatar su pertinencia como política pública. ✕

**LA INFLUENCIA DE LA  
LEGISLACIÓN ESPAÑOLA  
EN LOS INSTRUMENTOS  
ESPECIALES DE  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE DE URUGUAY.  
SU APLICACIÓN  
EN MONTEVIDEO.  
LOS RETOS EN LA CALIDAD DE  
LOS RESULTADOS**

**MIGUEL EMILIO RODRÍGUEZ BONNECARRÈRE**

Tutor: Dr. Arq. Pablo Ligrone

**Programa de posgrado:****Maestría en Ordenamiento Territorial y****Desarrollo Urbano**

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Universidad de la República

LA INFLUENCIA DE LA  
LEGISLACIÓN ESPAÑOLA  
EN LOS INSTRUMENTOS  
ESPECIALES...MIGUEL EMILIO RODRÍGUEZ  
BONNECARRÈRE

Si bien los orígenes conceptuales, jurídicos e instrumentales del ordenamiento territorial en Uruguay son múltiples, este trabajo se centró en la influencia española en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) (por ser la ley fundacional de nuestro sistema actual) y en la normativa y los instrumentos especiales de ordenamiento territorial redactados en Montevideo (por ser el departamento donde fue más notoria la colaboración e influencia española).

Esta influencia se explicita en la definición de los instrumentos de ordenación muy semejantes a los que se describen en las legislaciones españolas pero adaptadas a la realidad montevideana y, posteriormente, a la del país, con algunos matices y variantes en su redacción.

No obstante lo anterior, existen algunos instrumentos que no se incorporaron a la ley uruguaya, como los planes especiales (entre los que cabe destacar los de reforma interior), los estudios de detalle, los proyectos de urbanización y los planes de sectorización. Asimismo, no se retoman los proyectos urbanos de detalle ni los planes especiales que estaban incluidos en el Plan de Ordenación Territorial de Montevideo.

Los criterios organizados con que se ordena, planifica, gestiona y ejecuta determinadas actuaciones en un territorio definen lo que se entiende por un sistema de ordenamiento territorial. Ahora bien, cuando se adoptaron las decisiones pertinentes para definir estos criterios en Uruguay, ¿por qué se tomó como referencia el sistema español?

La respuesta se presenta en la siguiente línea de vida donde se expone la larga colaboración española recibida y los extractos recogidos sobre el tema en las entrevistas realizadas.

Pero, a diferencia de lo que sucede en España, las disposiciones vinculantes para la redacción de instrumentos han sido obviadas en la ley uruguaya, ya que se apostó a una norma «marco» y a una futura reglamentación más precisa, cosa que se hizo de manera parcial, paulatina y discontinuada.

La razón principal fue que una ley nacional no interfiriese con las potestades exclusivas de los gobiernos departamentales, estipuladas en la Constitución de la República. Por lo tanto, esto se traduce en que se trata de un trabajo pendiente de cada Intendencia del país.

Lo mismo sucede con el control que se debe tener sobre la precisión técnica por parte de organismos jerárquicamente superiores, ya que, como se ha indicado, en Uruguay, a causa de estos criterios constitucionales, las Intendencias no son examinadas por ningún organismo técnico que controle los aspectos técnicos para que los instrumentos realizados sean correctos y cumplan con la naturaleza conferida a estos por parte de la ley. Además, actualmente, el Poder Judicial es incapaz de llevar a cabo su función específica de hacer el adecuado control y valoración en lo que le es propio, por carecer de los medios y de los técnicos apropiados formados en la materia.

Esto se refleja en la manera de encauzar la discrecionalidad en nuestro sistema, entendiendo por esta el poder que goza determinada administración de intervenir y modificar la ordenación de un determinado territorio, cumpliendo con los procedimientos estipulados y las leyes vigentes. Si esto no se cumple, se cae en la arbitrariedad.

En Uruguay no existe ningún reglamento de aplicación general preceptiva. Las capacidades de control nacional (a cargo del Poder Ejecutivo) sobre la discrecionalidad en el ordenamiento territorial vienen dadas por el cumplimiento de los principios rectores en que se cimientan los derechos de las personas que se instrumentan someramente en los capítulos III y V de la LOTDS, «Elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible», en lo que concierne a la participación pública y al «informe de correspondencia del instrumento con los demás vigentes y realizar el procedimiento ambiental que corresponda». Los límites de la discrecionalidad son laxos, manifestándose en los mayores aprovechamientos, las tolerancias, las modificaciones cualificadas y en la definición como «no sustanciales» de determinaciones clave como la edificabilidad y la categoría de suelo.

En España existe un Reglamento del Planeamiento que define su campo de actuación donde los derechos sobre la propiedad privada no son un límite para el ejercicio de esta discrecionalidad, ya que se debe atender, en primera instancia, las exigencias del interés público.

De lo expresado se concluye que Uruguay posee su propio sistema de ordenamiento territorial basado en una ley fundacional que es abierta y metodológicamente poco específica en lo que se refiere a procedimientos. Esto hace que nuestro sistema sea flexible, característica que puede ser beneficiosa al permitir explorar nuevos enfoques y metodologías así como

para desarrollar nuevos instrumentos, pero, asimismo, puede ser desfavorable a la hora de ser rigurosos y justos en la aplicación de los principios del ordenamiento territorial.

Para mejorar la calidad de los resultados de la planificación, constituyen desafíos centrales la capacidad para reglamentar los documentos que requiere cada instrumento, continuar formando a técnicos especializados en la disciplina y dotar a las instituciones públicas, sociales y a los agentes privados de capacidad planificadora, gestora y auditora en la ordenación territorial, de la misma manera que es indispensable que la población adquiera una conciencia cada vez mayor de su peso en las decisiones territoriales.

De esta manera se delinearán dos posibles caminos, diametralmente opuestos, a recorrer: por un lado, profundizar y capitalizar las lecciones aprendidas derivadas de la aplicación de la praxis, con foco en el ejercicio riguroso de la disciplina territorial por parte de los actores clave; o, por otro lado, introducir ajustes moderados y eliminar procesos o instrumentos que potencialmente pueden desdibujar los principios que impulsaron nuestro sistema.

Todo ello depende del grado de compromiso y conciencia de los actores públicos y privados, así como de la ciudadanía en general, sobre la relevancia que el ordenamiento territorial tiene para el futuro del país. ✕

**LA INFLUENCIA DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA EN LOS INSTRUMENTOS ESPECIALES...**

MIGUEL EMILIO RODRÍGUEZ BONNECARRÈRE

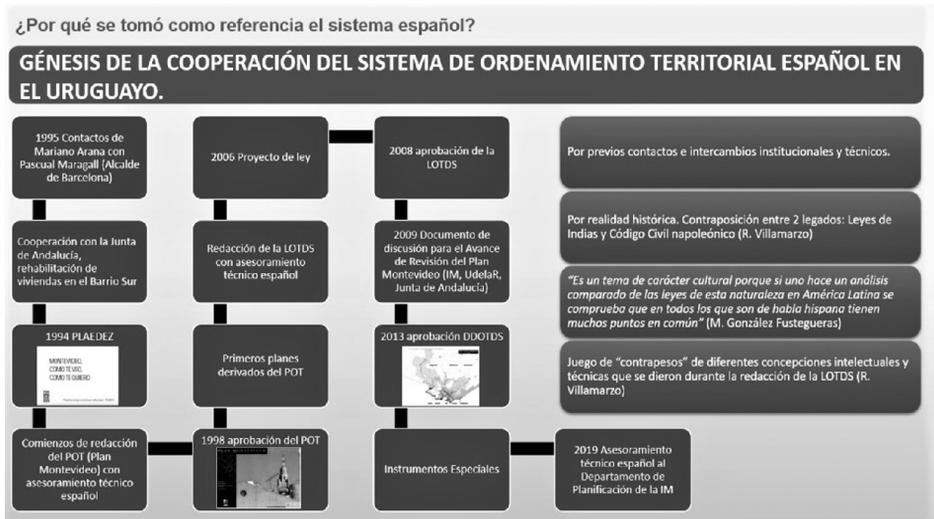
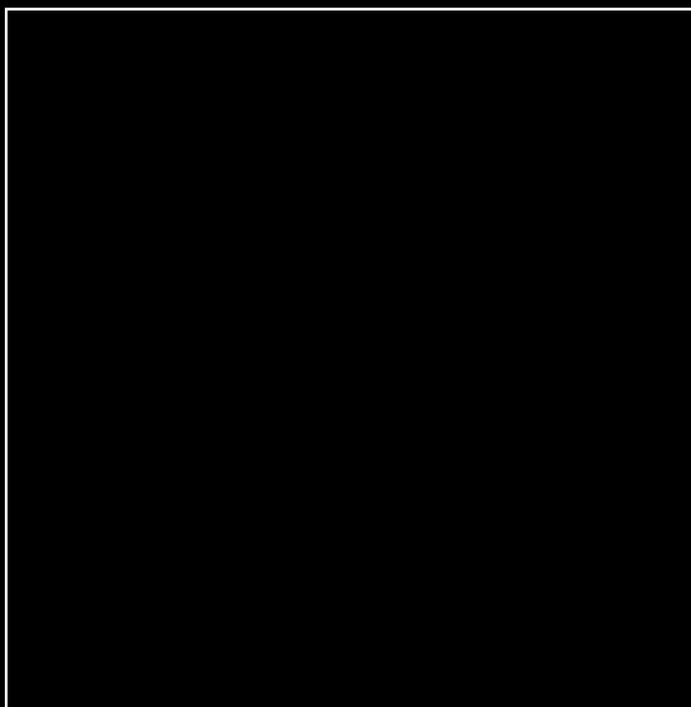


Figura 1. Línea de vida. Fuente: elaboración propia.







**IMPRESO EN GRÁFICA MOSCA  
MONTEVIDEO,  
MARZO DE 2021**