



La Integración del Patrimonio Cultural a las Políticas Públicas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay

Elena Vallvé Garibaldi* y Marcela Caporale Ferreiro**

* Dirección Nacional de Innovación Ciencia y Tecnología, Ministerio de Educación y Cultura; Departamento de Arqueología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. evegeou@gmail.com

** Centro Interdisciplinario de Manejo Costero Integrado del ConoSur, Centro Universitario de la Región Este, Universidad de la República. marcelacaporale@gmail.com

Recibido el 2 de junio de 2022, aceptado para su publicación el 7 de septiembre de 2022.

<https://www.doi.org/10.5281/zenodo.7839169>

Palabras clave:

arqueología pública;
manejo costero integrado;
arqueología prehispánica;
arqueología costera;
patrimonio cultural.

Keywords:

public archaeology;
integrated coastal management;
prehispanic archaeology;
coastal archaeology;
cultural heritage.



Los trabajos publicados en esta revista están bajo la licencia Creative Commons Atribución - No Comercial 2.5 Argentina.

RESUMEN

En el entendido de que el patrimonio arqueológico se encuentra dentro de la esfera de “lo público”, en esa doble acepción de bienes comunes –es decir de la gente– sobre los cuales el estado gestiona y regula, es responsabilidad social, política y ética de los y las arqueólogos aportar a aquellas políticas públicas que promuevan su protección y conservación. En tanto en Uruguay la normativa específica sobre patrimonio cultural y arqueológico no sea reformulada y hasta tanto no se lleven a cabo verdaderas políticas públicas culturales, podemos avanzar en la protección del patrimonio arqueológico a través de la normativa de planificación territorial: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y los instrumentos derivados de ésta. En este trabajo, evaluamos desde la visión de la Arqueología Pública y del Manejo Costero Integrado los procesos de elaboración, aprobación e implementación de dos planes locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de dos porciones costeras de los departamentos de Colonia y San José; en ambas zonas hay proyectos de arqueología que trabajan en territorio desde hace más de una década.

ABSTRACT

Considering that archaeological heritage is “public” that is, belonging to the people and, at the same time, managed and ruled by the State, it is a social, political and ethical responsibility of archaeologists to contribute to the implementation of public policies which protect it. As long as the specific legislation on cultural and archaeological heritage is not reformulated and public cultural policies are not carried out, in Uruguay we can advance in the protection of archaeological heritage through Land Use and Sustainable Development regulations (Law 18.308). In this paper, we evaluate the processes of elaboration, approval and implementation of two Local Land Use Plans of two coastal areas in Colonia and San José provinces, from the point of view of Public Archaeology and Integrated Coastal Management.

1. Introducción

En Uruguay el patrimonio arqueológico se encuentra bajo el amparo de la Constitución de la República: “Toda la riqueza artística o histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la Nación; estará bajo la salvaguardia del Estado y la ley establecerá lo que estime oportuno para su defensa” (Art. 34). La legislación uruguaya vinculada específicamente a la protección del patrimonio arqueológico se remite a la Ley de Patrimonio (Ley 14.040), la cual dispone que es el estado quien tiene a su cargo la preservación de los sitios arqueológicos, así como la autorización para llevar a cabo intervenciones sobre ellos.

En el espacio costero uruguayo, Arqueología, Ethnohistoria e Historia dan cuenta un continuum de ocupación humana que se inicia en el Holoceno

temprano, y que se hace más conspicua a partir del Holoceno medio, destacando las interacciones entre las poblaciones originarias, los territorios costeros y el agua. Sin embargo, la percepción del patrimonio arqueológico prehispánico, es difusa, tanto a nivel de las comunidades como de los tomadores de decisión. Este hecho hunde sus raíces a fines del siglo XIX cuando el concepto de patrimonio fue una herramienta utilizada por muchos países americanos para formalizar, explicar y representar el surgimiento y consolidación de los estados nación (García Canclini, 1995; Prats, 1997). En Uruguay, que no fue ajeno a esa perspectiva homogeneizadora de la cultura, lo indígena se invisibilizó (Curbelo, 2016; López Mazz, 2004; Porzecanski, 1992; Sans & Figueiro, 2018; Verdesio, 2005; entre otros). Muestra de ello es el hecho de que

el patrimonio cultural reconocido en la normativa se centraliza en lo monumental, lo arquitectónico y lo europeo (Curbelo, 2014), siendo la figura de protección que emana de la Ley de Patrimonio –Monumento Histórico Nacional¹– muy escasamente aplicada sobre los sitios arqueológicos prehispánicos.

A nivel de gestión, las nuevas conceptualizaciones del patrimonio han extendido los derechos y deberes sociales vinculados a su protección, en tanto ponen el acento en el carácter identitario y en los procesos de apropiación, resignificación y uso (Ballart & Tresserras, 2001; Prats, 1997; entre otros). “Éste [el patrimonio] deja de ser responsabilidad única del país de sus propietarios, por lo que se requiere una revisión de los criterios de valoración de los bienes y manifestaciones culturales, así como de los mecanismos de manejo y gestión de los mismos” (Caraballo, 2011: 26). ICOMOS (1990) señala que la gestión del patrimonio arqueológico debe estar inserta en políticas internacionales, nacionales y locales, estableciéndose como premisa la participación activa de la población en su cuidado y protección. Desde esta visión, el patrimonio arqueológico debería estar regido por políticas públicas basadas en procesos de participación ciudadana.

Si por políticas públicas entendemos una serie de lineamientos, directrices o principios que constituyen la hoja de ruta respecto a una determinada temática, llevados a cabo por el estado y necesariamente acompañados de la aplicación de recursos públicos, para el caso de Uruguay, su escaso desarrollo a nivel del patrimonio cultural se visualiza como una debilidad en la gestión, tanto a nivel de los gobiernos nacionales como departamentales. La escasez de políticas públicas se ve reflejada, entre otras cosas, en la poco aggiornada Ley 14.040, sancionada en 1971. El hecho de que esta Ley en más de cuatro décadas haya experimentado escasas modificaciones que no han hecho eco de las nuevas conceptualizaciones del patrimonio cultural ni de las experiencias internacionales, sumado al proceso de declaratoria de Monumento Histórico Nacional lento, centralizado y con escasa participación ciudadana, dan cuenta de un atraso significativo en relación a las políticas patrimoniales (Caporale, Malán & Vallvé, 2015). En este contexto recurrimos a algunas herramientas derivadas de leyes no especializadas en cuestiones patrimoniales: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.308, Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas N° 17.234; Ley de Impacto Ambiental N° 16.466; Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata, Ley N° 19.772.

A partir de la promulgación en el año 2008 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, surge un marco legal de gestión planificada del territorio a nivel nacional, que es definido como las acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales (Art.3). La normativa prevé un conjunto de cometidos, competencias e instrumentos y una serie de mecanismos que promueven la participación ciudadana. Desde el punto de vista de la gestión del patrimonio cultural, la importancia de esta normativa radica en que se establecen criterios y herramientas para la conservación, uso y valorización del mismo. El definir objetivos estratégicos que resulten compatibles con la tutela y la valorización del patrimonio cultural, constituye uno de los principios rectores del ordenamiento territorial sostenible. Por otra parte, plantea la creación de ámbitos de integración y coordinación a nivel nacional y departamental, apuntando a resolver las ineficiencias creadas por la intervención pública sectorial sobre las políticas territoriales a nivel departamental. Consideramos pues, que esta ley con su visión planificadora, transversal y operativa permite una gestión integrada e intersectorial de la temática vinculada a la protección y uso del patrimonio cultural.

Si partimos de la base que el patrimonio arqueológico se encuentra dentro de la esfera de “lo público”, en esa doble acepción de bienes comunes –es decir de la gente– gestionados, protegidos y regulados por el estado, es responsabilidad social, política y ética de los y las arqueólogos aportar a aquellas políticas públicas que promuevan su protección y conservación (Matsuda & Okamura, 2011; Salerno, 2013; Villarmarzo, Blasco & Gianotti, 2020). Como investigadores que trabajamos con el patrimonio cultural, los y las arqueólogos no sólo debemos generar información para conocer el pasado, sino actuar en el presente en pos de su salvaguarda, siempre desde un rol que fomente la participación de otros actores y el diálogo de saberes.

Consideramos que hasta tanto no se formule una nueva Ley de Patrimonio y hasta tanto no se lleven a cabo verdaderas políticas públicas culturales con participación ciudadana, en Uruguay podemos avanzar sustancialmente en la protección del patrimonio arqueológico a través de la normativa de planificación territorial (Caporale, 2009, 2010). En este trabajo, evaluamos desde la visión de la Arqueología Pública y del Manejo Costero Integrado los procesos de elaboración, aprobación e implementación de dos Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de dos porciones costeras de

¹ Única figura de protección de la Ley.



los departamentos de Colonia y San José (Figura 1); en ambas zonas hay proyectos de arqueología que trabajan en territorio desde hace más de una década.

como una posible área de actuación entre muchas otras, la Arqueología Pública se encuentra más en la esfera de las decisiones individuales de los y las investigadoras

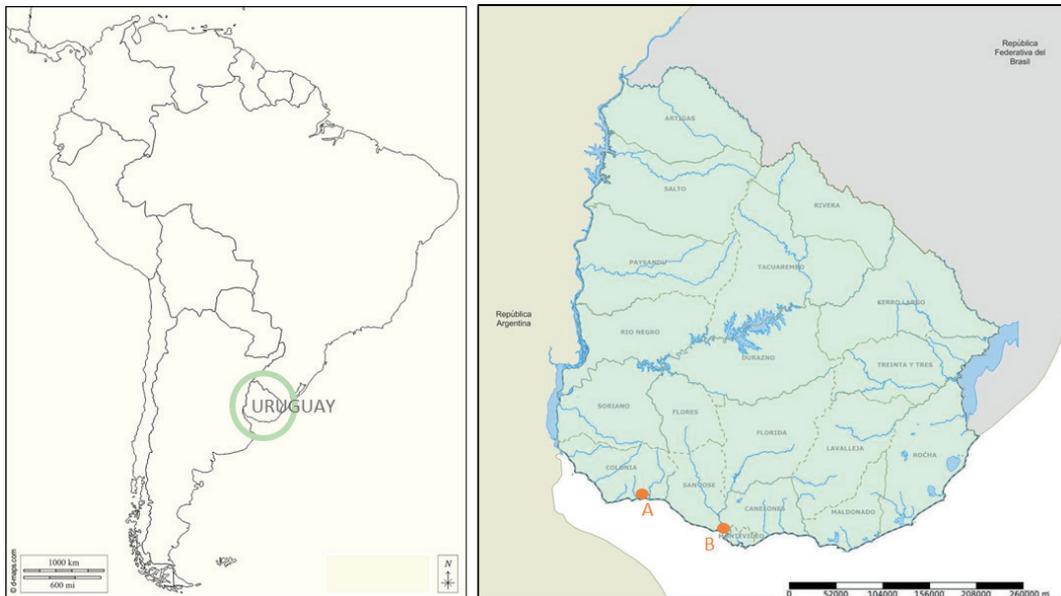


Figura 1. Planes Locales de OT y DS de Juan Lacaze y su microrregión, Colonia (A) y de Ciudad del Plata, San José (B). Tomado y modificado de https://d-maps.com/carte.php?num_car=2313&lang=es <https://geoportal.mtop.gub.uy/visualizador/#xy=-3822283.1574825,-6105368.0092889,6>

2. Marco conceptual

Entendida en un principio como un compromiso con la preservación y la gestión del patrimonio arqueológico, la Arqueología Pública, que ha alcanzado diverso grado de desarrollo en diferentes países, en general se concibe como una arqueología en relación con la sociedad actual. La Arqueología Pública es pues, la dimensión pública del trabajo arqueológico y las múltiples cuestiones de las que trata, dan cuenta de sus diferentes esferas de aplicación (Almansa Sánchez, 2011; Matsuda & Okamura, 2011; Richardson & Almansa-Sánchez, 2015; Salerno, 2013, entre otros). El cambio de eje, de una arqueología centrada en la comunidad académica e intelectual a otra al servicio de la sociedad contemporánea, se vio influenciado por los nuevos enfoques teóricos derivados del postprocesualismo y la arqueología decolonial, los procesos de profesionalización de la disciplina, la arqueología de contrato, la economía de mercado, entre otros (Matsuda & Okamura, 2011; Salerno, 2013).

La expansión de la Arqueología Pública a nivel global ha llevado al desarrollo de diferentes arqueologías públicas, fruto del trabajo de los y las arqueólogos que, comprometidos con diferentes sociedades y diferentes pasados, han buscado diversas estrategias para relacionarse con ellos (Matsuda & Okamura, 2011). Sin embargo, en Uruguay la teoría y la práctica desde la Arqueología Pública han tenido escaso desarrollo. Vista

que en el quehacer de las instituciones públicas y la academia, en donde aún tiene un rol muy periférico. En el entendido de que la Arqueología Pública juega un papel mediador en el proceso de articulación entre el pasado y la sociedad actual y en la definición de estrategias dirigidas a promover el desarrollo sostenible, consideramos que tiene mucho para aportar a la hora de elaborar políticas de gestión pública del patrimonio cultural, contribuyendo en aspectos vinculados con su manejo y co-manejo, conservación y uso. Desde esta perspectiva se hace necesario pensar en acciones y políticas que garanticen la protección del patrimonio arqueológico y que desafíen "los impactos de la globalización, el descuido y la sobreexplotación, invirtiendo en procesos de valorización y revitalización que establezcan las condiciones debidas para que el patrimonio cultural prospere y dé nuevos frutos en el futuro" (UNESCO, 2014, p. 132). Asimismo, desde esta visión de desarrollo, el patrimonio cultural se visualiza como una fuente potencial de crecimiento para las comunidades locales, tanto a nivel material como espiritual, haciendo hincapié en la necesidad de incluir a todos los sectores, sus necesidades, expectativas y puntos de vista (Hernández Llosas, 2002).

En este sentido, abordamos nuestro trabajo no sólo desde la Arqueología Pública, sino desde una práctica académica emergente en Uruguay, el Manejo Costero Integrado (MCI). El MCI se define como un proceso de creación de política pública para el desarrollo sostenible

que tiene lugar dentro de un marco de gobernanza en el cual objetivos, intereses y acuerdos se negocian entre los distintos actores del espacio costero (Olsen, Page & Ochoa, 2009). Desde el MCI se plantea que la gestión integrada requiere cooperación y coordinación entre los actores de diferentes sectores, así como, la definición desde los marcos legales de las responsabilidades y mecanismos de planificación, todo lo cual mejora las capacidades de respuesta institucional.

3. Casos de estudio

En los últimos 20 años y de forma ininterrumpida en el departamento de San José desde el CIRAT (PIAAD-DICyT-MEC²) se ha generado un gran desarrollo de estudios sobre arqueología costera, los cuales han producido suficiente información de base como para caracterizar a las sociedades que habitaron estas costas, especialmente a partir del Holoceno medio (ca 4500 AP). A la información vinculada con aspectos socio-económicos de esas poblaciones y sus interrelaciones deben sumarse estudios paleo ambientales y cronológicos (Beovide, 2001, 2005, 2009; Beovide, Caporale, & Baeza, 2001; entre otros). Asimismo, la producción científica ha venido acompañada de un fuerte hincapié en la gestión y protección de los sitios arqueológicos (Beovide & Caporale, 2010; Beovide & Malán, 2007; Beovide, Caporale & Beovide, 2013; Caporale, 2013; Caporale & Beovide, 2010; entre otros). Por otro lado, en el departamento de Colonia, los estudios arqueológicos de las zonas costeras no presentaron mayor desarrollo hasta 2011, cuando el Proyecto Arqueología Costera Colonia Sur (ACCS) comenzó a generar sus primeros resultados (Malán, 2011). Hasta ese momento, la arqueología profesional había hecho pocas incursiones en las costas colonenses limitándose a estudios de impacto arqueológico (Lezama & Baeza 1994) y algunas derivaciones de los mismos (Geymonat, 1995; Lezama, 2004). El Proyecto ACCS (PIAAD-DICyT-MEC) aborda la gestión integral del patrimonio arqueológico, llevando a cabo investigación científica, produciendo información de base a nivel arqueológico y patrimonial, y haciendo una gran apuesta al trabajo con la comunidad a través de tareas divulgación, socialización y trabajo colaborativo (Malán, 2011, 2013; Malán & Vallvé, 2019; Vallvé & Malán, 2020).

La vulnerabilidad de los sitios arqueológicos –afectados por una variedad de forzantes naturales y antrópicas (Beovide & Caporale, 2003; Beovide et al., 2013; Caporale, 2010, 2012; Geymonat, 1995; Lezama

& Baeza, 1994; Vallvé, 2021)– junto a la ausencia de políticas públicas en torno al patrimonio y a la escasa protección legal, son factores que han puesto en jaque al patrimonio arqueológico de ambas zonas costeras. En este sentido, los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (OT y DS) de Juan Lacaze y su Microrregión (Colonia) y de Ciudad del Plata (San José) son vistos como una oportunidad para instrumentar medidas de gestión del patrimonio cultural y arqueológico.

4. Los planes locales de OT y DS como políticas públicas de patrimonio a escala local

Los planes locales de OT y DS como instrumentos derivados de la Ley 18.308 (artículo 17) tienen la función de definir criterios para el ordenamiento territorial de una porción del territorio relativamente grande dentro de un departamento. Su elaboración, aprobación, así como la definición del ámbito de cada plan local, es competencia exclusiva de los gobiernos departamentales con la participación de las autoridades locales (Municipios). Los planes locales tienen como objetivo la normativización de los usos del suelo y la localización de las diferentes actividades socioeconómicas, servicios, infraestructura y viviendas, a través de un conjunto de objetivos, directrices, programas y proyectos estratégicos. En este sentido, pueden tener un rol fundamental en la gestión del patrimonio cultural local. Respecto de la participación ciudadana, en el caso de los planes locales la ley prevé dos mecanismos: la Puesta de Manifiesto y la Audiencia Pública. Estas dos instancias, aunque no son vinculantes (dependen de la sensibilidad de los equipos técnicos), son obligatorias.

El análisis de los textos de los articulados de los Planes Locales de OT y DS de Juan Lacaze y su Microrregión y de Ciudad del Plata (Decreto IDSJ N° 3108/2015, en el caso de San José y Proyecto de Decreto, en el caso de Colonia) y de algunos documentos complementarios a los planes –Juan Lacaze: Memoria de Ordenación, Memoria de Gestión y Seguimiento, Informe Ambiental Estratégico; Ciudad del Plata: Memoria Ordenamiento Arqueológico y Plan de Aguas– (figura 2), permitió identificar fortalezas y debilidades de ambos planes, así como llevar a cabo un análisis comparativo de los mismos. Las temáticas que se analizaron son las siguientes: concepto de patrimonio cultural (y arqueológico); aplicación de figuras de protección patrimonial a nivel nacional y departamental, integración del patrimonio arqueológico a otros proyectos/puesta en valor del patrimonio arqueológico, medidas punitivas y de monitoreo, capacidades institucionales, procesos de elaboración y aprobación

² Programa de Investigación Antropo-arqueológico y Desarrollo de la Dirección Nacional de Innovación Ciencia y Tecnología (Ministerio de Educación y Cultura).



de los textos normativos. En relación al Plan Local de Ciudad del Plata además, se llevaron a cabo una serie de entrevistas semiestructuradas a actores clave³, con el objetivo de evaluar los cinco años de aplicación del plan desde el punto de vista de la gestión y protección del patrimonio arqueológico.

cargo del plan (conformado por dos arquitectos y una antropóloga social) cumplió con las etapas de análisis, diagnóstico y procesos de participación pública; y en marzo de 2019 el Documento de Avance del plan fue puesto de manifiesto. Actualmente el plan se encuentra en su etapa de ajuste final luego de haberse celebrado

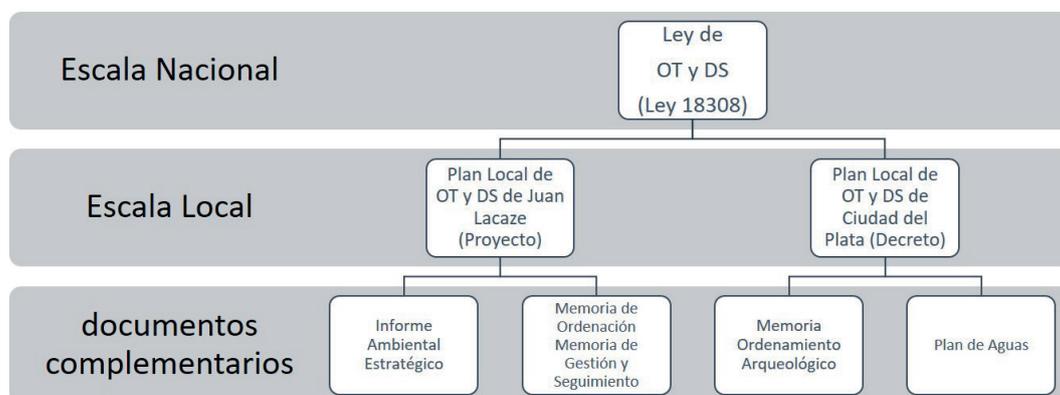


Figura 2. Los Planes Locales de OT y DS de Juan Lacaze y Ciudad del Plata son instrumentos derivados de la Ley Nacional 18308. Los documentos complementarios aquí analizados fueron elaborados por los equipos redactores del plan o por equipos/profesionales contratados a fin de informar sobre ciertas cuestiones como los temas ambientales o patrimoniales y son parte de los Documentos de Avance de los planes. Estos documentos son los insumos sobre los que se sustenta el articulado de cada plan.

4.1. Juan Lacaze y su microrregión

4.1.1. Proceso de elaboración y redacción del texto del Plan Local

Juan Lacaze, ciudad de tradición obrera por excelencia (Abella, 2016, 2019; Zibechi, 2006), se enfrenta desde hace unos años al final de ese modo productivo que la caracterizó. “El cierre de esas empresas no solo trajo consigo incertidumbres en relación a la forma en la cual los sujetos se incluirán en el ámbito laboral, sino que también implicó el inicio de un proceso de discusión acerca de cuál será el destino de la localidad” (Abella, 2019, p. 8). Durante 2017 y 2018, y como consecuencia de la crisis social y económica producto de la desindustrialización, se elabora la Agenda Estratégica de Desarrollo a Mediano y Largo Plazo construida en clave participativa y de gobernanza. A partir de esa agenda se acuerda, entre otras cosas, llevar a cabo el ordenamiento territorial del municipio de Juan Lacaze. En ese contexto, a fines de 2017 se firma un convenio entre el MVOTMA⁴ y la Intendencia de Colonia a los efectos de poner en marcha el Plan Local de OT y DS Juan Lacaze y su microrregión. El equipo técnico a

la Audiencia Pública en julio de 2020. En noviembre de 2020 se aprobaron las “medidas cautelares” del plan, lo que implica que se tomarán las medidas necesarias para “evitar innovaciones que contradigan los lineamientos de Ordenamiento Territorial establecidos en el Plan” (Decreto de la Junta Departamental de Colonia 057/2020). Las mismas caducarán una vez aprobado definitivamente el Plan Local.

Es importante destacar que el único asesor externo contratado –además del director del plan– fue el encargado del Informe Ambiental Estratégico. Por lo tanto, la incorporación de la dimensión patrimonial-arqueológica fue producto de un diálogo constante entre el equipo a cargo del plan y el equipo de arqueología del Proyecto ACCS. A las instancias obligatorias de participación ciudadana previstas por la ley, sumamos otras promovidas desde el equipo del Proyecto ACCS (reuniones de trabajo con el director del plan, talleres de participación ciudadana sobre el patrimonio lacazino⁵ a los que invitamos al equipo del plan) a los efectos de proporcionar insumos para la integración del patrimonio cultural, y especialmente del

³ Por actores clave se entiende aquellos que pueden influir significativamente, ya sea positiva o negativamente, en una intervención o que son muy importantes para que una situación se desarrolle de cierta manera (Tapella, 2007).

⁴ Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, actualmente Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

⁵ Estos talleres conceptualizados como espacios de reflexión y puesta en común de criterios básicos en torno al patrimonio cultural de Juan Lacaze y aledaños –con especial énfasis en el patrimonio arqueológico– generaron, entre otras cosas, insumos desde la comunidad que fueron tomados por el Proyecto ACCS para aportar desde el punto de vista patrimonial al Plan Local de OT y DS (Vallvé, 2021).

arqueológico prehispánico, en el texto del plan. Nuestros aportes fueron tomados en cuenta en el Documento de Avance del Plan (previo a la Puesta de Manifiesto), reconociéndose “la presencia de grupos humanos ocupando las costas de esta zona desde hace por lo menos 2500 años” (DINOT/MVOTMA-IDC, 2018, p. 8). Sin embargo, en esa oportunidad consideramos oportuno realizar nuevas puntualizaciones en torno al concepto patrimonio cultural que emergió del documento, a las amenazas al patrimonio arqueológico y a las posibles medidas de protección de los sitios y bienes arqueológicos. Se hizo hincapié en algunas debilidades identificadas en el texto del Documento de Avance y se reforzaron algunos conceptos respecto del patrimonio cultural de Juan Lacaze y su microrregión. La mayoría de las observaciones realizadas fueron levantadas por el equipo a cargo del plan en la documentación elaborada para la Audiencia Pública.

4.1.2. Ámbito geográfico del Plan

El ámbito de aplicación del Plan de OT y DS de Juan Lacaze y su microrregión (figura 3) está delimitado por el río Rosario al este y el arroyo Sauce al oeste, el Río de la Plata al sur y dos caminos vecinales al norte (Camino Colonia Cosmopolita y Camino Real a Colonia).

amplia zona rural, una extensa zona costera e incluye a la ciudad de Juan Lacaze. Se trata de un área aproximada de 145 km² (14.500has) con “un sistema natural de gran significación en términos ambientales y sociales, que tiene en el borde costero del Río de la Plata a su estructurador natural y territorial” (Informe Ambiental Estratégico, 2020, p. 9).

4.1.3. Análisis de debilidades y fortalezas

Fortalezas

Durante el proceso de elaboración del plan el concepto de patrimonio fue modificándose y ampliándose, entre otras cosas, producto de los insumos que aportó el equipo del Proyecto ACCS. En el Documento de Avance una de las Líneas Estratégicas del Plan, tenía que ver con la Preservación y Promoción del Patrimonio, planteando una serie de elementos a ser preservados: el trazado urbano, el área central, el casco histórico, los sitios históricos y los ambientes naturales con valor patrimonial (DINOT/MVOTMA-IDC, 2018, p. 15). Sin embargo, el término “sitios históricos” no contemplaba todo el patrimonio arqueológico, sesgando la protección a cierto tipo de sitios/patrimonios. Esta visión está en concordancia con las Directrices Departamentales de OT y DS que

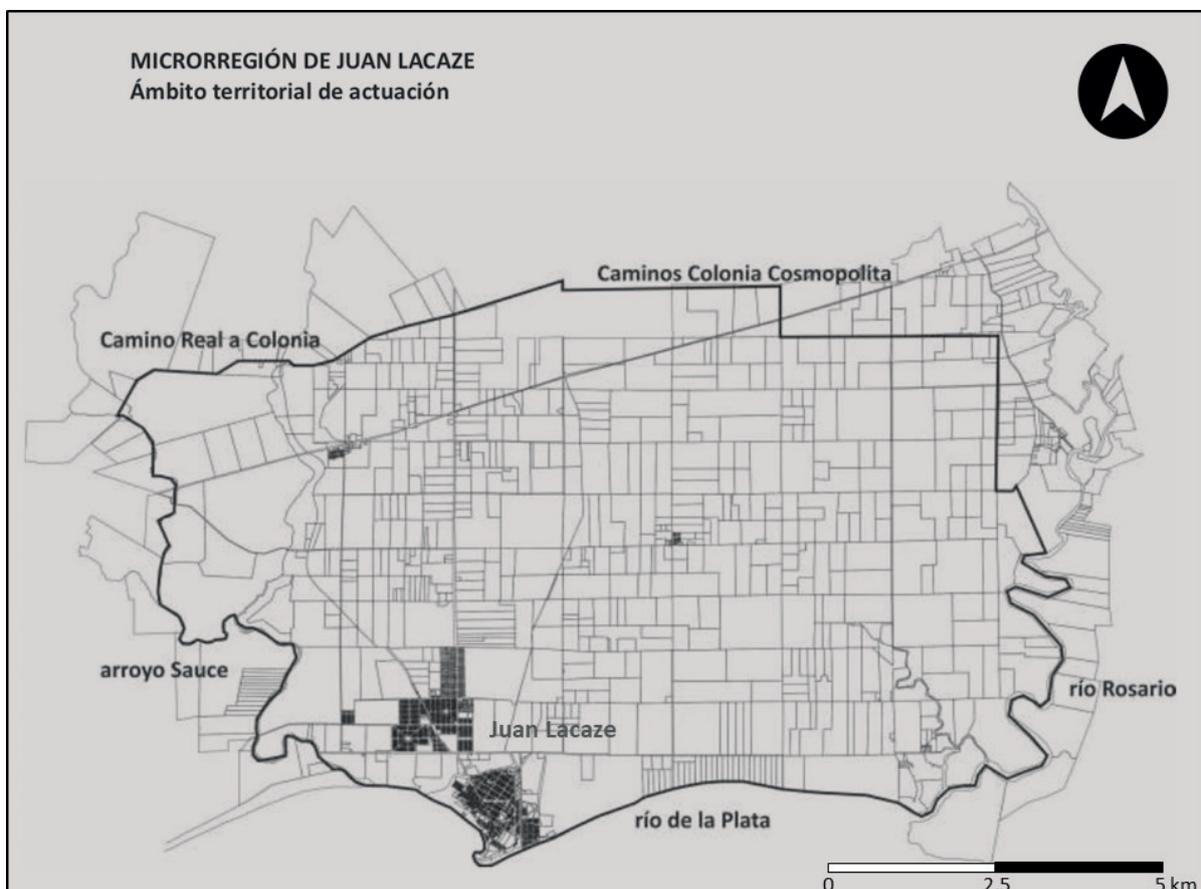


Figura 3. Plan Local de OT y DS de Juan Lacaze y su microrregión. Tomado y modificado de DINOT-IDC (2020).



utilizan el mismo término (art. 13), respondiendo a una concepción historicista y monumentalista del patrimonio. El Proyecto de Decreto en cambio, promueve a partir del Lineamiento 3 “la preservación de los trazados urbanos, el patrimonio urbano arquitectónico, los bienes culturales patrimoniales, el patrimonio inmaterial y los sitios arqueológicos, que conforman el patrimonio cultural de la ciudad” (art. 29.3). En el caso de Juan Lacaze, por su particular historia, el patrimonio industrial adquiere gran peso. Aunque valorado y protegido a través del plan, en el Documento de Avance solamente se hacía referencia a los aspectos edilicios (fábricas y edificaciones ligadas a ellas, como la plaza de deportes o la Casa del Niño). Otras visiones del patrimonio industrial, como aquellos bienes materiales vinculados a la documentación y objetos de la industria (maquinaria y artefactos productores y objetos producidos), e inmateriales (memoria del hacer y del saber, costumbres, relaciones laborales y sociales, emplazamientos, organización y usos del espacio y del tiempo, etc.) no habían sido contemplados y por lo tanto, no gozarían de ningún tipo de protección desde el Plan. Esta observación del equipo del Proyecto ACCS fue de cierta manera también atendida, incorporando el concepto de “patrimonio inmaterial” dentro del Lineamiento 3.

Respecto de la protección del patrimonio cultural, queda plasmada en el texto del Proyecto de Decreto en más de una oportunidad. En sentido amplio, el artículo 14.2 (Directriz 2) sostiene que la población tiene derecho al disfrute y apropiación del patrimonio natural, del patrimonio cultural y del patrimonio cultural inmaterial, promoviendo su preservación. Con respecto al patrimonio arqueológico, luego de la Puesta de Manifiesto se hicieron varios agregados al Proyecto de Decreto. En primer lugar, la Directriz 4 del artículo 29.3 promueve la preservación y promoción de los sitios arqueológicos “contemplando los vestigios remanentes (visibles o bajo tierra)”. Esta conceptualización del patrimonio arqueológico por demás obvia para quienes trabajamos en arqueología, ha presentado dificultades en Uruguay ya que desde ciertos ámbitos de toma de decisión a nivel ambiental lo no conocido y no señalado (por estar, entre otras cosas, en subsuperficie), no siempre es considerado como elemento a proteger. Por lo tanto, hay grandes porciones del territorio nacional aún inexploradas desde el punto de vista arqueológico cuyo déficit de información puede ser interpretado como sin valor patrimonial (ver por ejemplo, “Lineamientos para el análisis de la afectación sobre bienes patrimoniales históricos y culturales de proyectos sujetos a Aprobación Ambiental Previa y Mapa de Interés Histórico-Cultural, MVOTMA-DINAMA. DO-EIA-044). El hecho de que en el Plan Local de Juan

Lacaze el patrimonio arqueológico sea visualizado de esta forma, facilita de gran forma su protección.

En relación a las figuras de protección, el proyecto del Plan prevé la realización de Estudios de Impacto Arqueológico en diferentes zonas identificadas como sensibles desde el punto de vista arqueológico (desembocadura del arroyo Sauce, faja costera del Río de la Plata, desembocadura del río Rosario, arcos de playa y campos dunares, cañada Blanco, predios con Régimen Patrimonial de suelos). En este sentido, consideramos importante destacar que en la localidad desde el principal organismo ambiental competente en la materia (DINAMA⁶), a la mayoría de los proyectos no se les ha solicitado Estudio de Impacto Arqueológico. De acuerdo al artículo 2 del Decreto 349/005⁷ se deberá exigir evaluación de impacto ambiental (siendo el estudio de impacto arqueológico uno de los ítems a solicitar por parte de la DINAMA) cuando la extracción de minerales implique la apertura de minas a cielo abierto o subterráneas, la realización de nuevas perforaciones, el reinicio de la explotación o si ésta se realiza en álveos del Río de la Plata o en la faja de defensa de costas. Lo mismo para las construcciones u obras proyectadas en la faja de defensa de costas. Sin embargo, como puede apreciarse en la figura 4, en el año 2019, 76% de los proyectos en la faja de defensa de costas fue clasificado A. Es decir que, de acuerdo con la DINAMA, no presentaron impactos ambientales negativos significativos de ningún tipo (incluido el arqueológico). Dentro de ese guarismo se encuentran proyectos de construcción de viviendas en la faja costera y de extracción de minerales (en el gráfico en rojo claro y rojo oscuro). En este sentido, el hecho de que desde el Plan se exijan Estudios de Impacto Arqueológico implica la puesta en práctica de una herramienta de control preventivo que estaba siendo subutilizada.

Otra forma de protección del patrimonio cultural es a partir de la creación de la categoría Régimen Patrimonial de suelos donde se aplican políticas de preservación patrimonial o ambiental. “Los inmuebles que integren este régimen estarán afectados por algún tipo de protección patrimonial o ambiental, establecida en inventarios, catálogos o planes de manejo” (art. 159.3). Finalmente, el proyecto incluye dentro de los Bienes de Interés Departamental⁸ a dos componentes de valor arqueológico: la “Colección

⁶ A partir de 2020, pasa a llamarse DINACEA (Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental) y depende del Ministerio de Ambiente (antes del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, MVOTMA).

⁷ Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y Autorizaciones Ambientales que regula los procedimientos para las autorizaciones ambientales.

⁸ Categoría de protección patrimonial de carácter departamental.

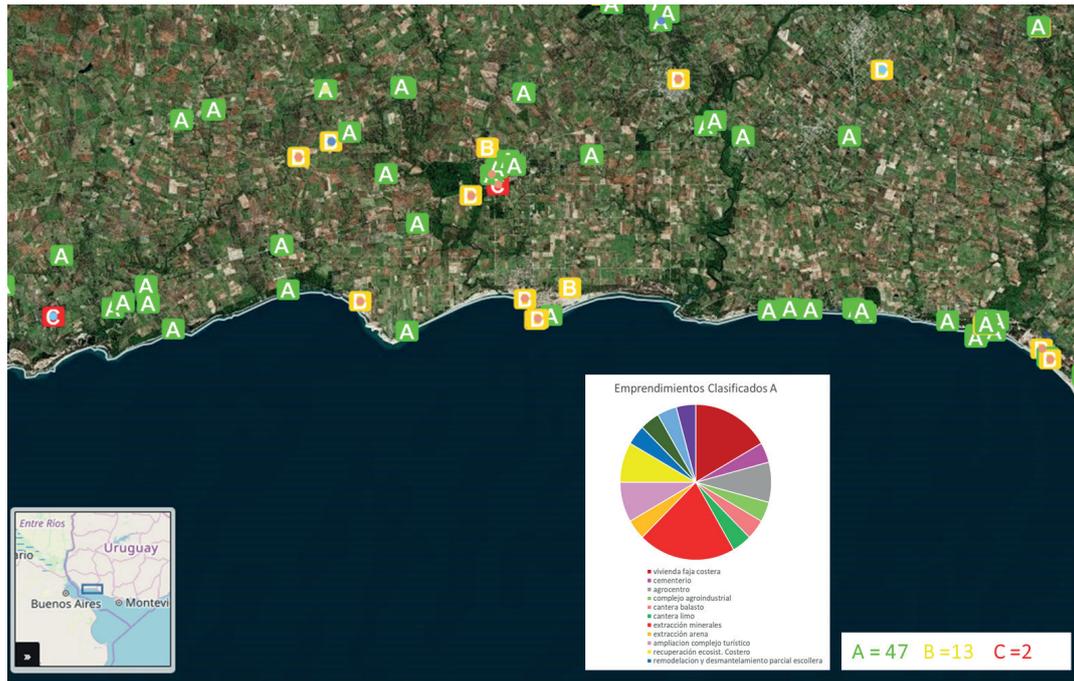


Figura 4. Proyectos ubicados en el área de estudio y clasificados A, B y C por la DINAMA en 2019. En el gráfico se observa en rojo los proyectos clasificados A (sin estudio de impacto) que corresponden a viviendas en la faja de defensa de costas y a extracción de minerales. Tomado de Vallvé (2021) en base al visualizador MOVTOMA- DINAMA: <https://www.dinama.gub.uy/visualizador/index.php?vis=sig#>

arqueológica René Mora⁹ y los “vestigios remanentes (visibles o bajo tierra) en particular los ubicados sobre las desembocaduras de cursos de agua en el Río de la Plata” (art. 149.3). Este hecho es muy significativo porque en Uruguay existen muy pocas colecciones arqueológicas que gozan de protección legal¹⁰. Para el caso del departamento de Colonia, ninguna de las colecciones de los acervos públicos o privados está protegida por la figura Bienes de Interés Departamental. En cuanto a los vestigios arqueológicos prehispánicos, su inclusión en este listado no tiene casi precedentes a escala departamental y nacional. Del total de bienes declarados MHN del departamento de Colonia (n=373), sólo uno corresponde a un sitio prehispánico: la pintura rupestre de Colonia Quevedo (Resolución 842/995).

En otro orden, pero vinculado con la protección de los sitios arqueológicos de Juan Lacaze y su

microrregión, Obras Sanitarias del Estado (OSE¹¹), no tiene actualmente servicio de saneamiento en Juan Lacaze, pero proyecta ejecutar a corto plazo una primera etapa de obras. Las mismas comprenden la instalación de red de saneamiento en el trazado urbano, pozos de bombeo, planta de tratamiento y emisario de disposición final en el Río de la Plata (Resolución de Directorio de OSE N° 13/20, licitación pública N° 19.755). Todas involucran movimiento de tierras e implican la afectación del campo dunar, la playa, la faja de defensa de la costa y el Río de la Plata y los sitios arqueológicos allí ubicados. En la ciudad de Juan Lacaze además, existen antecedentes de material arqueológico hallado en obras de construcción de viviendas, remodelación de plazas, reparaciones, etc. A pesar de que se enviaron notas desde el Proyecto ACCS y desde la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación a través de los canales formales a la DINAMA advirtiendo de la sensibilidad arqueológica de las zonas donde se realizarán las obras, no se solicitó Estudio de Impacto Arqueológico a OSE. Ante este panorama, de potencial destrucción de sitios por parte del estado, la propuesta plasmada en el Proyecto de Decreto del Plan de elaboración de un Plan Sectorial de Aguas Urbanas para el manejo y gestión de pluviales, saneamiento, agua potable y áreas inundables, cuya ejecución “se planificará considerando la presencia

⁹ Se trata de una colección arqueológica de más de 27.000 piezas fundamentalmente líticas y cerámicas conformada por más de cuatro décadas por el Sr. René Mora. Los diarios, inventarios, así como publicaciones del propio Mora, forman parte del acervo documental de la colección. A partir de los trabajos de Malán (2013) se inicia un proceso sistemático de inventario y catalogación de los materiales arqueológicos, de digitalización de la información documental, y de acondicionamiento e implementación de estrategias de preservación y conservación. La colección fue donada por la familia Mora a la Biblioteca José E. Rodó (principal referente cultural de la ciudad) en 2015.

¹⁰ La colección arqueológica Carlos Maeso y la colección arqueológica Taddei son las únicas protegidas por la figura de MHN, Resoluciones 1019/996 y 666/996, respectivamente.

¹¹ Organismo estatal responsable del abastecimiento de agua potable y saneamiento a nivel nacional.



potencial de vestigios de valor arqueológico, visibles o bajo tierra” (art.154.2), es una gran oportunidad de revertir esta situación.

El proyecto del Plan Local de OT y DS de Juan Lacaze busca además integrar el patrimonio arqueológico prehispánico a programas y proyectos de desarrollo turístico sostenible que promuevan el desarrollo local. Por ejemplo, el patrimonio arqueológico se encuentra comprendido dentro del Programa de Desarrollo de la Oferta Turística Patrimonio y Paisaje. Este programa comprende diversos proyectos, entre los que se encuentra el “Proyecto Arqueología y Paisaje cultural: red de sitios con valor arqueológico” (art. 176). La posibilidad que desde el Plan se promocionen programas y proyectos de valor cultural, se visualiza como una política pública patrimonial de escala local inédita hasta la fecha. Paralelamente a la elaboración del Plan desde el Proyecto ACCS, y como respuesta a la crisis económica que atraviesa la ciudad, se estaba trabajando para propiciar, desde la investigación arqueológica, la transformación de recursos patrimoniales en productos turísticos, apuntando a un modelo de gestión en pos del desarrollo territorial sostenible y con una fuerte apuesta al trabajo conjunto con la comunidad local (Vallvé & Malán, 2020). Uno de los productos de este trabajo fue el anteproyecto del Circuito Arqueológico de la ciudad de Juan Lacaze (Malán et al., 2021). El Plan de OT y DS es visto como un marco para la implementación real de propuestas como esta que aportan y articulan con otros programas y proyectos del propio plan y con otras propuestas de la comunidad. Otro ejemplo de inclusión de los valores arqueológicos patrimoniales en proyectos urbanos, esta vez integrados directamente al Plan es el del “Parque Lineal Cañada Blanco” siendo uno de sus cometidos “la puesta en valor de su carácter patrimonial arqueológico” (DINOT/MVOTMA – IDC 2020, p. 42). El proyecto se orienta a “la recuperación de las márgenes de la cañada, como forma de habilitar un nuevo espacio público para la ciudad, transformando el “patio trasero” de la ciudad” (DINOT/MVOTMA – IDC 2020, p. 35). Es de destacar que tanto el proyecto del parque como la puesta en valor de un sitio arqueológico allí ubicado son propuestas desarrolladas por la comunidad local (docente y estudiantes de secundaria) e incorporadas al plan.

Finalmente, en el artículo 197 del Proyecto de Decreto se establece la creación de un Programa de Monitoreo y Evaluación cuya función es “el seguimiento de los aspectos directamente relacionados con la materia del ordenamiento territorial”. Entre los componentes y temáticas a monitorear se encuentra la “conservación y promoción del patrimonio cultural”. La creación de dicho Programa está prevista una vez aprobado el Plan y dentro de los 60 días de instaurada la Oficina del Plan

Local¹². Por otro lado, también está prevista la creación de la Comisión de Promoción y Desarrollo del Plan Local la que estará conformada por actores sociales, económicos, culturales, políticos, privados y entidades públicas de la Microrregión de Juan Lacaze (art.193) y en donde es de esperar que miembros del Proyecto ACCS tengan activa participación.

Debilidades

Si bien identificamos debilidades en el propio texto del Proyecto de Decreto, como por ejemplo la ausencia de medidas punitivas ante el incumplimiento de las pautas de protección del patrimonio arqueológico, nos queremos centrar en otros aspectos que hacen al proceso de elaboración y aprobación del Plan Local.

La principal debilidad es el propio proceso de aprobación del Plan. Desde la Audiencia Pública (julio 2020), hasta la fecha (agosto 2022), no se ha concretado su aprobación y promulgación por parte de la Junta Departamental de Colonia, por lo tanto, el Plan aún no cuenta con fuerza de ley. Esto obedece a factores como la necesidad de llevar a cabo ajustes luego de la Audiencia Pública, producto de las observaciones hechas al documento y al hecho de que en esta etapa se solicitan informes a las instituciones, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales en el ámbito de influencia. Si bien todas estas acciones son atendibles, el proceso burocrático se hace por momentos muy lento.

A nivel del proceso de elaboración del Plan, el hecho de que el equipo redactor del plan no contase con una consultoría especializada en patrimonio cultural (con especial hincapié en lo arqueológico), implicó en primer lugar, que el Documento de Avance tuviese grandes carencias a nivel de patrimonio arqueológico. Por otro lado, los aciertos que tiene el Proyecto de Decreto en la temática, corresponden a lo que aportó el equipo del Proyecto ACCS en las instancias de intercambio con el arquitecto a cargo del Plan y en las etapas de consulta ciudadana previstas por la Ley 18.308. La contemplación del patrimonio arqueológico en el Plan Local de Juan Lacaze, no fue algo planificado desde los organismos públicos nacionales, departamentales o locales a cargo del ordenamiento territorial. Se debió en cambio a la existencia de un equipo de arqueología en territorio con activa participación local y a la sensibilidad del equipo redactor del plan a las propuestas y temáticas patrimoniales.

¹² Esta Oficina “estará conformada por un equipo técnico que funcionará en la localidad, para el seguimiento y monitoreo del Plan Local. En particular, se ocupará de la gestión de las áreas de promoción, las áreas de oportunidad, los programas y proyectos” (art.192)

4.2. Ciudad del Plata y su área de influencia

4.2.1. Proceso de elaboración y redacción del texto del Plan Local

El Plan Local de OT y DS de Ciudad del Plata se inscribe en un proceso más amplio de planificación territorial que asume el departamento de San José, a partir del cual se conforma un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional, con participación de actores locales, técnicos y representantes de distintos sectores políticos, así como técnicos de instituciones nacionales e investigadores de distintas áreas temáticas. También se trabajó en consulta con instituciones nacionales como DINAMA, DINOT¹³ y DINAMIGE¹⁴ en relación a los aspectos vinculados al Área Protegida Humedales del Santa Lucía¹⁵, a la autorización de explotación de canteras de áridos, entre otros. De acuerdo a como está planteado dicho plan se concibe como un instrumento de conservación del ambiente y su objetivo es el desarrollo sostenible, considerando la promoción del cuidado y preservación de las áreas naturales y culturales, incluidos los bienes arqueológicos prehispánicos. Esta forma de trabajo resultó en una mayor cooperación entre sectores y disciplinas con el objetivo de lograr un producto integrado y no la sumatoria de informes sectoriales como es la práctica más común en estos casos, asegurando de esta forma que la toma de decisiones se fundamente en conocimiento científico. En relación al tratamiento del patrimonio arqueológico prehispánico, se contrató un equipo de arqueólogas quienes desarrollaron una propuesta de ordenamiento y zonificación arqueológica, constituyendo una instancia privilegiada de reconocimiento de la disciplina arqueológica en el ámbito de la planificación territorial.

El proceso de elaboración del Plan contó con instancias participativas (talleres, entrevistas, consulta a actores e instituciones relevantes y las audiencias públicas), en las cuales el objetivo no era conseguir un acuerdo total entre los actores implicados, o imponer regulaciones, sino tener la capacidad para construir acuerdos, para equilibrar los incentivos y las sanciones. Como paso final de este proceso el Plan fue plasmado en un decreto departamental aprobado en el año 2015 por las instituciones legislativas departamentales por unanimidad, estando plenamente vigente en la actualidad.

4.2.2. Ámbito geográfico del Plan

El ámbito de trabajo del Plan Local es el Municipio de Ciudad del Plata y una área de influencia que se delimita de la siguiente manera : a) al sur por el Río de la Plata, entre la desembocadura del Río Santa Lucía y el límite oeste de la Colonia Wilson, b) al oeste, el citado límite de la Colonia Wilson prolongándose hacia el norte desde la línea de ribera del Río de la Plata hasta el Camino de Tropas, continuando por el mismo hacia el este hasta la divisoria del padrón 7345 y 7444, siguiéndolo hasta su encuentro con la zona de camino de la Ruta Nacional N° 1 Brigadier Gral. Manuel Oribe; por ese punto se extiende hacia el este hasta la línea divisoria del padrón 18.944 y del 14, de ahí continúa hacia el noreste hasta su encuentro con un pequeño curso de agua, continuando por el mismo hasta su desembocadura en la ribera de la margen derecha del Río Santa Lucía, c) al noroeste, norte y este del ámbito de aplicación del plan, su límite coincide con la línea de ribera de la margen derecha del Río Santa Lucía en parte de su tramo inferior, desde el punto antes consignado hasta su desembocadura en el Río de la Plata (Figura 5).

4.2.3. Análisis de las debilidades y fortalezas

Fortalezas

El plan establece un interés por la materia patrimonial (natural y cultural) y recoge una larga trayectoria de investigaciones arqueológicas en el área que antecede la existencia de las normativas de OT y DS, lo cual ha permitido identificar un importante número de sitios arqueológicos que constituyen la línea de base para establecer un Ordenamiento Arqueológico en el marco del mismo. Estas actuaciones se realizan desde el “Programa de Investigación Arqueológica en la Cuenca Inferior del Río Santa Lucía y Costa del Departamento de San José”, el cual plantea objetivos vinculados a la investigación arqueológica prehispánica, la conservación y la puesta en valor del patrimonio arqueológico. Este programa se inserta en el Centro de Investigación Arqueológica y Territorial (CIRAT)¹⁶ de San José (PIAAD-DICyT-MEC), y tiene como cometido el avance de la investigación arqueológica, evolución del ambiente, propicia la generación de acciones dirigidas a la socialización del conocimiento, la gestión integrada costera, la protección y puesta en valor del patrimonio arqueológico, a través del diseño de proyectos de turismo sostenible entre otros.

¹³ Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

¹⁴ Dirección Nacional de Minería y Geología.

¹⁵ Los humedales del Santa Lucía forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y se encuentran protegidos por la Ley N° 17.234

¹⁶ El PIAAD, dentro del cual se encuentra el CIRAT, constituye el único programa a nivel nacional de gestión del patrimonio arqueológico descentralizado a nivel territorial fuera de la órbita de la Universidad de la República (<https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/piaad>).

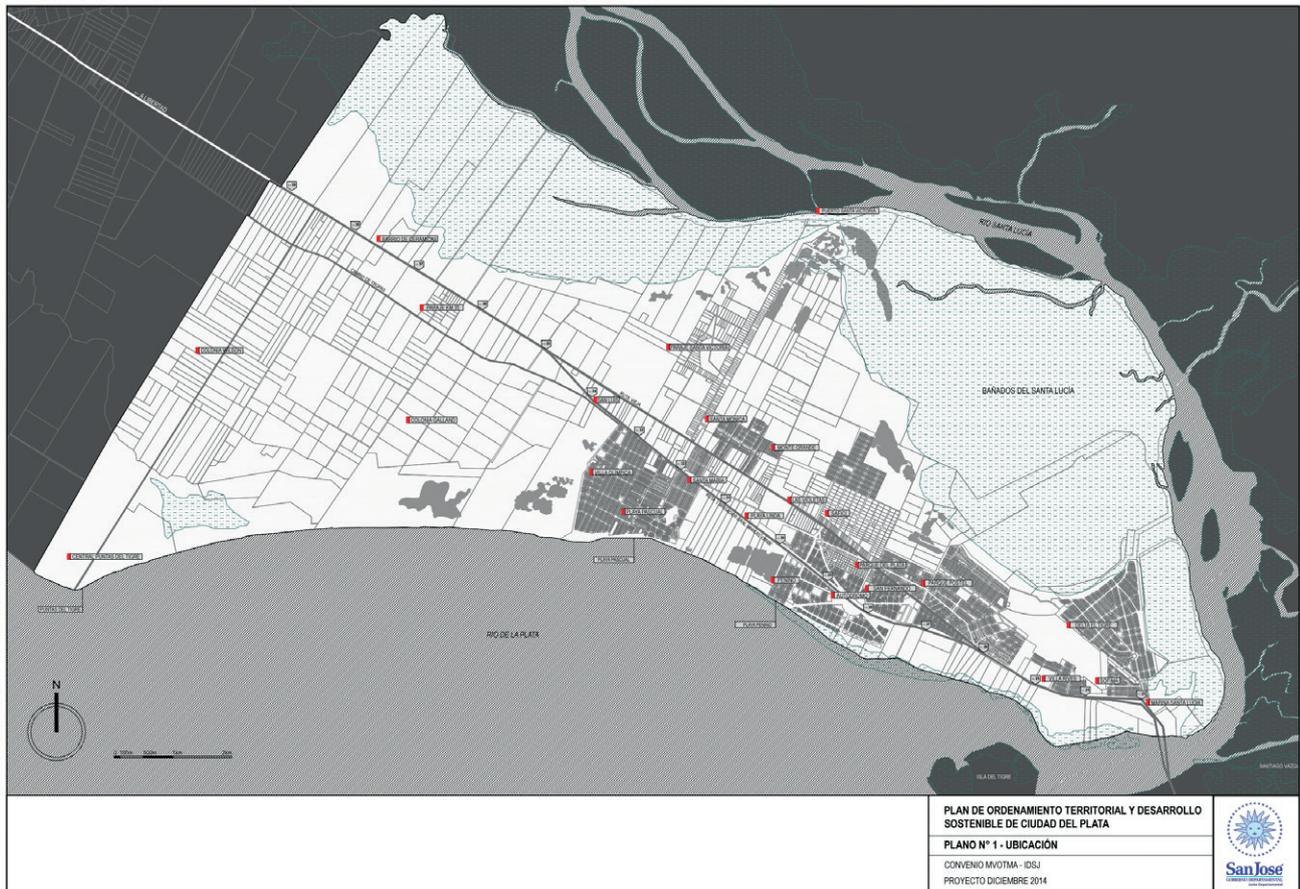


Figura 5. Tomado del Decreto N°3108 Aprobación del Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su área de influencia. (<https://sanjose.gub.uy/plan-de-ordenamiento-territorial-ciudad-del-plata/>)

El mayor avance a nivel del patrimonio arqueológico del Plan Local de OT y DS de Ciudad del Plata, y que lo diferencia sustancialmente de otros planes en los que se considera la temática arqueológica (como el de Juan Lacaze), es que cuenta con una zonificación (figura 6) que se establece en función de la relevancia y sensibilidad arqueológica a través de la identificación y delimitación de zonas de manejo. De esta forma, se definen objetivos y estrategias de intervención y uso para cada zona, en consonancia con criterios de valoración arqueológica y patrimonial y vulnerabilidad. Asimismo, el plan plantea una serie de recomendaciones de propuestas de puesta en valor de los sitios vinculadas a las iniciativas locales, para cada zona identificada (Beovide et al., 2013).

Otro de los puntos más destacados del texto del plan es que se avanza en la aplicación de categorías de protección de sitios arqueológicos, expresado en la declaración del sitio “La Tuna” como Bien Patrimonial de Interés Departamental, constituyendo un avance sustancial a nivel normativo con una clara intención política de avanzar en la protección del patrimonio cultural. Este punto cobra especial relevancia en un contexto dado por la falta de una figura de protección patrimonial (MHN), a pesar de la existencia de numerosos e importantes bienes arqueológicos prehispánicos en

Ciudad del Plata. A nivel departamental, en la cuenca del río Santa Lucía no hay Bienes Departamentales Protegidos y a escala nacional, el único MHN prehispánico está representado por un sitio de arte rupestre al interior del territorio (Pintura de Sierra de Mahoma, Resolución 1261/005), en la zona costera no hay bienes arqueológicos prehispánicos protegidos.

La propuesta de creación de un ámbito específico de gestión del plan es otra de las fortalezas, la denominada Unidad de Gestión se constituye como un espacio de participación con representantes de distintas instituciones. La posibilidad de que la gestión del patrimonio arqueológico pueda ser discutida en un ámbito como este, es inédita pues a nivel sectorial, de políticas patrimoniales, no existen tales espacios institucionales de gestión transversal e intersectorial.

Otra fortaleza a señalar es que después de cinco años de implementación, el Plan sigue siendo una excelente herramienta y oportunidad para la gestión territorial y para la preservación del patrimonio arqueológico local, y así se percibe por parte de los tomadores de decisión entrevistados. Constituye un instrumento de planificación plasmado en una normativa que consolida un marco legal para la aplicación de un ordenamiento y una zonificación arqueológica en Ciudad del Plata.

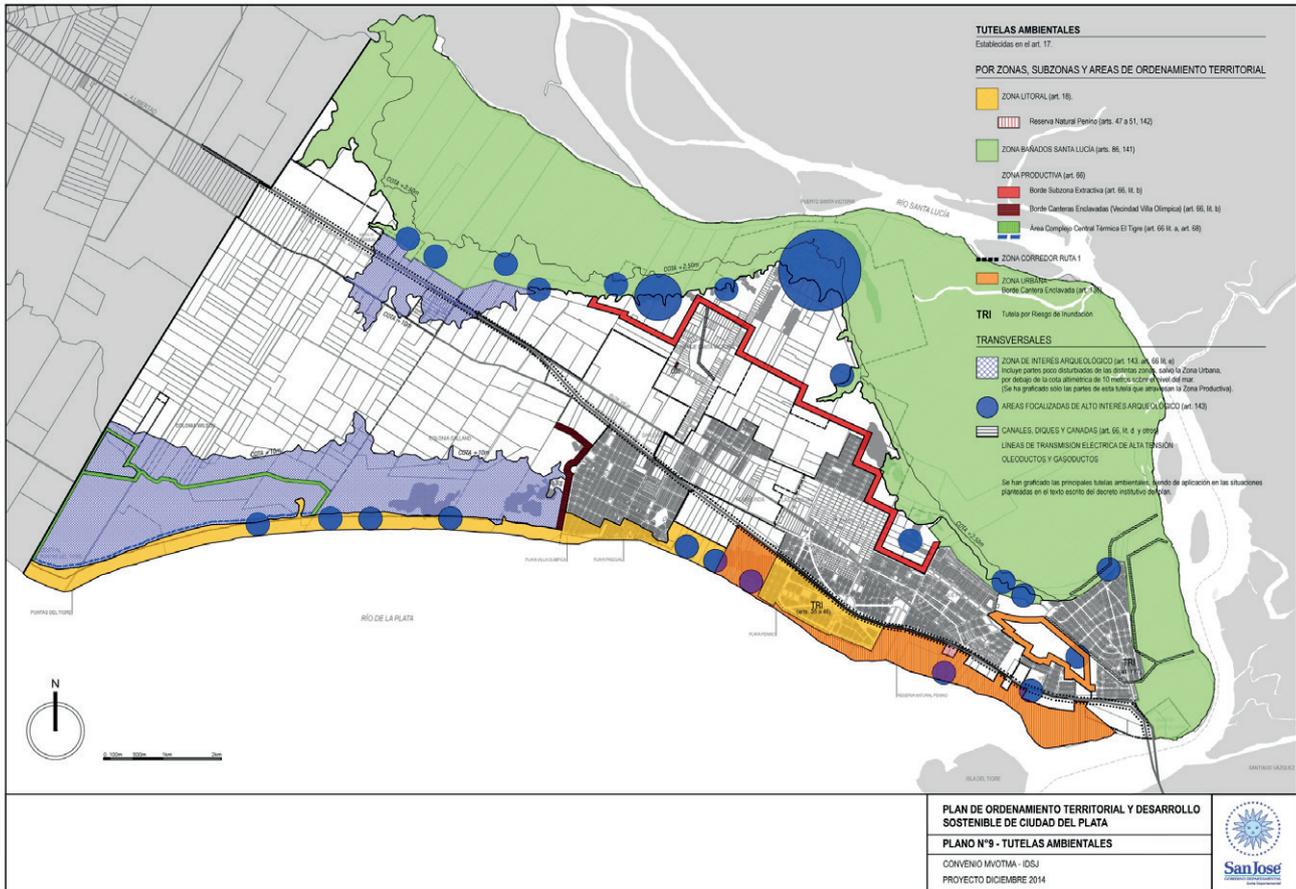


Figura 6. Zonificación arqueológica del Plan de OT y DS de Ciudad del Plata, elaborada en base al trabajo de la consultoría arqueológica contratada a tales efectos. Tomado del Decreto N°3108 Aprobación del Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Ciudad del Plata y su área de influencia. (<https://sanjose.gub.uy/plan-de-ordenamiento-territorial-ciudad-del-plata/>)

Asimismo, se pueden mencionar ciertos avances en estos años de implementación del Plan, en relación a la articulación de los bienes arqueológicos con las iniciativas de desarrollo turístico de Ciudad del Plata y en propuestas de puesta en valor de sitios arqueológicos. Ejemplos de esto lo constituyen el desarrollo anual del Foro Regional de Turismo y Desarrollo Local de Ciudad del Plata, donde se han expuesto temas de patrimonio arqueológico y turismo, la integración de la temática arqueológica al Grupo de Trabajo sobre Turismo de Ciudad del Plata y las actividades de difusión del CIRAT, así como el desarrollo del Sistema de Áreas Turísticas eco/arqueológicas del departamento de San José.

Debilidades

Para el caso del Plan de OT y DS de Ciudad del Plata, los actores entrevistados señalan que las mayores debilidades se presentan en su implementación, es decir que hay aspectos específicos en el decreto que no están siendo puestos en práctica en este momento. Por ejemplo las solicitudes de Estudios de Impacto Arqueológico no se cumplen para áreas urbanas y ha sido difícil la gestión con instituciones como OSE y UTE cuando realizan grandes obras de infraestructura

en el territorio, interviniendo en áreas señaladas en el plan y que deben ser estudiadas y evaluadas arqueológicamente. Esto está en estrecha relación con otra debilidad mencionada por parte de los actores entrevistados: la coordinación interinstitucional con el gobierno nacional ha sido conflictiva. En estos años de vigencia del decreto, muchas veces, no se han respetado los lineamientos establecidos en el mismo.

Otro tema controvertido, y vinculado con lo anterior, ha sido la regulación de las empresas mineras, pues el Plan Local no ha podido controlar en su totalidad los permisos de los emprendimientos mineros, fundamentalmente por falta de apoyo por parte de la DINAMIGE. A esta tensión entre la administración de organismos nacionales y departamentales, se suman las dificultades de articulación territorial de las implicancias que tiene la implementación de diversas normativas como son las leyes 14.040, 17.234 y 18.308.

Otra debilidad está dada por la falta de implementación de la declaración del sitio "La Tuna" como Bien Patrimonial de Interés Departamental, pues no se han desarrollado acciones prácticas para lograr su protección efectiva, como por ejemplo el diseño de un plan de manejo de sitio como primer paso ineludible



para concretar esa gestión. Los actores entrevistados han señalado que los factores que inciden en esta situación son varios y tienen que ver, por un lado, con temas conceptuales, pues la preservación de este patrimonio prehispánico de más de 5000 años (Beovide, 2009) requiere de una mirada amplia donde no alcanza con realizar Estudios de Impacto Arqueológico padrón a padrón, sino que debe conceptualizarse en su globalidad como una gran área arqueológica. Por otro lado, no hay una clara definición, en el texto del Plan, de qué organismo es el responsable de esta gestión, lo que ha llevado a que ninguna autoridad se comprometa con ello. En este mismo sentido, se señala la existencia de un vínculo débil entre la Unidad de Gestión del Plan Local y las instituciones con competencia sectorial en la protección del patrimonio cultural, es decir, con la Comisión de Patrimonio Departamental y el CIRAT.

El sistema turístico en general aún no logra dimensionar el potencial arqueológico presente en los Humedales del Santa Lucía y en la costa platense del Municipio de Ciudad del Plata, y de esta forma, diseñar productos turísticos que se puedan comercializar, revalorizando los valores patrimoniales. Parte de las causas constatadas que dan cuenta de esta situación, es el desconocimiento existente por parte de los actores del sistema turístico, de la existencia y relevancia del patrimonio arqueológico del área, pese a los encomiables esfuerzos de difusión patrimonial que realizan el CIRAT y su equipo de trabajo. La ausencia de una estrategia de "comunicación para el desarrollo"¹⁷ constituye una barrera para mejorar la comprensión, objetivos y normativas vigentes del Plan Local, pues, como es bien sabido, no se puede preservar, conservar y poner en valor lo que literalmente no se conoce.

Si bien el decreto del Plan ha avanzado en la creación de la Unidad de Gestión, ésta se muestra ineficiente a la hora de gestionar el patrimonio cultural, y especialmente el arqueológico. Tal debilidad se conecta con la falta de fortalezas económicas y de recursos humanos y tecnológicos, lo que afecta directamente la capacidad de llevar a cabo diferentes controles del cumplimiento de la norma (no sólo a nivel de patrimonio cultural), así como acciones proactivas debido a una falta de lineamientos o una hoja de ruta que guíe la implementación de la norma.

5. Consideraciones finales

A dos años de la Audiencia Pública del Plan Local de OT y DS de Juan Lacaze (2020) y a cinco años de la promulgación del Plan Local de OT y DS de Ciudad

del Plata (2015), consideramos oportuno traer a la arena arqueológica la planificación del territorio como una herramienta para el desarrollo de políticas públicas patrimoniales con una mirada holística, interdisciplinaria e interinstitucional. Instrumentos como estos se presentan como una oportunidad para abordar la gestión del patrimonio arqueológico desde una perspectiva integral, garantizando su sostenibilidad y compatibilizando su protección y conservación con su puesta en valor y con otras actividades que de una u otra forma lo están poniendo en riesgo, a fin de conciliar diversos puntos de vista, intereses y saberes en pos de minimizar conflictos y maximizar beneficios.

Las mayores debilidades se identifican en las etapas de conformación de los equipos técnicos encargados de la elaboración de los instrumentos y de puesta en práctica de la normativa. Los casos de estudio aquí presentados dan cuenta de dos situaciones bien diferentes a la hora de configurar estos equipos. Experiencias similares se han constatado en otras zonas del territorio uruguayo. Estas lecciones aprendidas, junto al hecho de que aún hay grandes porciones del territorio uruguayo con escasa planificación territorial, deberían visualizarse como una oportunidad para fortalecer las capacidades institucionales al interior de los gobiernos departamentales/municipales a fin de contar con la asesoría permanente de equipos de arqueología. Más allá de esta dificultad, el gran talón de Aquiles de estos instrumentos es la gestión de su puesta en práctica. En este sentido, hemos propuesto la relevancia de trabajar desde los planteamientos metodológicos del MCI donde las aproximaciones integradas para la gestión de los recursos costeros en general, y del patrimonio cultural en particular, se llevan a cabo en base a procesos. Los programas de desarrollo de políticas públicas en este marco, avanzan a través de ciclos que van redireccionando la agenda de trabajo y en base a ella, modificando o ampliando su área de acción. En este sentido, cada ciclo debe ser visto como un proceso de aprendizaje y adaptación (Olsen et al. 2009). Los ciclos vinculados de planificación, implementación y evaluación, se organizan en cinco fases: (1) Identificación y evaluación de asuntos clave; (2) Preparación del programa; (3) Adopción formal y financiamiento; (4) Implementación; y (5) Evaluación (GESAMP, 1999). En este contexto, el MCI ha demostrado ser un marco organizacional efectivo para lograr metas a largo plazo tanto en desarrollo como en conservación.

Finalmente, si bien el primer paso es lograr ámbitos de trabajo interdisciplinarios en los que arqueólogos y arqueólogas trabajen junto a otros profesionales en la elaboración de este tipo de normativas, se hace necesario profundizar en los procesos participativos. Aunque los instrumentos de OT y DS como los Planes

¹⁷ <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/media-development/communication-for-sustainable-development/>

Locales prevén la participación ciudadana, el hecho de que no sea vinculante, la sitúa dentro del ámbito consultivo de gobernanza que, en la práctica, tiene un funcionamiento informativo. En este sentido, el camino hacia una Arqueología Pública efectiva es el trabajo para y con las comunidades locales. Aquí nuevamente apostamos por el marco teórico y las metodologías del MCI, que plantean que para que un ciclo sea verdaderamente exitoso debe ir acompañado de la participación activa y el empoderamiento de todos los involucrados desde el principio y de forma continua en todas las fases del ciclo (Olsen et al., 2009). Cuanto más se involucre la comunidad y los diferentes actores en cada etapa del Plan Local, más posibilidades habrá de una apropiación real de la gestión del patrimonio.

Abogamos entonces por el compromiso de romper el cascarón de la arqueología académica, centralista y sectorial para dar lugar a una arqueología reflexiva, autoconsciente y colaborativa. Una arqueología en la que la sustentabilidad y la inclusión sean la base para una práctica profesional responsable.

Bibliografía

- Abella, F. (2016). *Juan Lacaze: los textiles de puerto sauce. Memorias de trabajadores (1930-2015)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Abella, F. (2019). *Adiós a las chimeneas*. Memorias obreras, sociales y colectivas bajo los efectos de la desindustrialización en Juan Lacaze. Tesis de maestría. Maestría en ciencias humanas - opción Antropología de la Región de la Cuenca del Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Udelar.
- Almansa-Sánchez, J. (2011). Arqueología para todos los públicos. Hacia una definición de la arqueología pública «a la española». *Arqueoweb*, 13, 87-107.
- Ballart, J. & Tresserras, J. (2001). *Gestión del patrimonio cultural*. Barcelona: Ariel.
- Beovide, L. (2001). Informe y propuesta de gestión integral del patrimonio arqueológico de Santa Catalina, Montevideo. Museos nacionales de Historia Natural y Antropología, Montevideo. Disponible en: [www.coodi.com.uy/redoeste/.../informe patrimonio arqueológico](http://www.coodi.com.uy/redoeste/.../informe_patrimonio_arqueologico).
- Beovide, L. (2005). Estrategias de uso del espacio durante el holoceno medio-tardío en la cuenca inferior del río Santa Lucía. En Cocco, G. & Feuillet, M. R. (Comp.), *Arqueología de cazadores recolectores en la Cuenca del Plata* (pp. 49-62). Santa Fe: Centro de estudios hispanoamericanos.
- Beovide, L. (2009). Transformaciones productivas y dinámica costera: más allá del concepto de cazadores-recolectores prehispánicos. En J. P. Laporte, B. Arroyo y H. Mejía (Eds.), *XXII Simposio de Investigaciones Arqueológicas en Guatemala*, (pp. 252-266). Museo Nacional de Arqueología y Etnología, Guatemala (versión digital).
- Beovide, L. & Caporale, M. (2003). Gestión del patrimonio arqueológico en la cuenca inferior del río Santa Lucía, Uruguay". En Morais, J. L., Afonso, M. C. & Martins, D. C. (Eds.), *Anais do XII Congresso da Sociedade de Arqueología Brasileira. Arqueologías da América Latina*. São Paulo, Brasil. Cd-rom.
- Beovide, L. & Caporale, M. (2010). Propuesta de gestión de recursos culturales en el área de la cuenca inferior del río Santa Lucía, Uruguay. En Oliva, F., De Grandis, N. & Rodríguez J. (Eds.), *Arqueología Argentina en los inicios de un nuevo siglo*, (pp. 49-96). Rosario: Laborde libros.
- Beovide, L., Caporale, M. & Baeza, J. (2001). Arqueología costera en el área de la cuenca inferior del río Santa Lucía. En Beovide, L., Barreto, I., & Curbelo, C. (Comp.), *Actas del X Congreso Nacional de Arqueología Uruguaya*. La Arqueología uruguaya ante los desafíos del nuevo siglo. Uruguay. Asociación de Arqueología del Uruguay. Publicación electrónica en cd.
- Beovide, A., Caporale, M. & Beovide, L. (2013). *Ordenamiento arqueológico de Ciudad del Plata. Ordenamiento, patrimonio cultural y arqueología. Propuesta de ordenamiento arqueológico de Ciudad del Plata elaborada para el plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Ciudad del Plata y su área de influencia*. Intendencia de San José.
- Beovide, L. & Malán, M. (2007). Socialización del patrimonio arqueológico en el área protegida del humedal del Santa Lucía. En *Encuentro Nacional de Ecoturismo y Turismo Rural y IV Congreso Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. Montevideo. Guía del Participante, p. 33.
- Caporale, M. (2009). Instrumentos de gestión del patrimonio arqueológico: balance y perspectivas de los Estudios de Impacto Arqueológico en el Uruguay. En Beovide, L., Erchini, C. & Figueiro, G. (Comp.), *La arqueología como profesión: los primeros 30 años* (pp. 533-534). Montevideo: Asociación Uruguaya de Arqueología, Cd.
- Caporale, M. (2010). La gestión del patrimonio arqueológico en el marco de los programas de manejo costero integrado: el área protegida "Humedales del Santa Lucía", región metropolitana de Uruguay. En Barcena, R. & Chiavazza, E. (Eds.), *Arqueología Argentina en el bicentenario de la revolución de mayo, XVII Congreso Nacional de Arqueología Argentina* (pp. 497-502). Mendoza: Universidad de Cuyo-Conicet.
- Caporale, M. (2012) Revalorización del paisaje arqueológico del área protegida "Humedales del Santa Lucía": estrategias para la gestión del



- patrimonio cultural-arqueológico en territorios costeros. *Identidades: territorio, proyecto, patrimonio*, 3, 113-136.
- Caporale, M. (2013). Patrimonio arqueológico y ordenamiento territorial una experiencia de manejo costero integrado en el diseño del plan local del balneario Kiyù, departamento de San José, Uruguay. *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, Series Especiales*, 1 (3), 146-155.
- Caporale, M. & Beovide L. (2010). *Primer informe sobre la gestión del patrimonio arqueológico para la elaboración del plan local de ordenamiento territorial de Kiyú* (Departamento de San José), Montevideo.
- Caporale, M., Malán, M. & Vallvé, E. (2015). Los paisajes culturales como categoría de protección del patrimonio arqueológico: análisis del marco normativo nacional, dificultades y desafíos. En Medina, M. (Coord.), *Paisaje, patrimonio, proyecto, desarrollo local*. Paisajes culturales en Uruguay (pp. 57-68). Montevideo: Universidad de la República – CSIC.
- Caraballo, C. (2011). *Patrimonio cultural: un enfoque diverso y comprometido*. Unesco. México D.F.
- Curbelo, M. C. (2014). Sumar en Patrimonio. Informe Panel de Referentes Carmen Curbelo. En *Sumar Conferencias Ciudadanas*. <http://www.sumar.gub.uy/informes-edicion-2014/> Acceso marzo 2019.
- Curbelo, M. C. (2016). El heterogéneo paisaje del patrimonio cultural. Algunas ideas para su (de) construcción. En L. Cabrera (Ed.), *Anuario de Arqueología* (pp. 16-32). Montevideo: Departamento de Arqueología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Dirección Nacional de Medio Ambiente (MVOTMA) (2018). Lineamientos para el análisis de la afectación sobre bienes patrimoniales históricos y culturales de proyectos sujetos a autorización ambiental previa https://www.mvotma.gub.uy/participacion-ciudadana-ambiente/manifiestos-deambiente/item/download/10111_6bcffdd3bef0e7ca82da0c6120954bea
- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA) e Intendencia de Colonia (2018). Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Juan Lacaze y su Microrregión. Puesta de manifiesto: Memoria de Ordenación. <http://www.colonia.gub.uy/index.php?x=s&i=35>
- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA) e Intendencia de Colonia (2020). Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Juan Lacaze y su Microrregión. Puesta de manifiesto: Proyecto de Decreto, Memoria de Ordenación e Informe Ambiental Estratégico. <https://www.colonia.gub.uy/?x=s&i=35>
- Hernández Llosas, M. I. (2002). Patrimonio cultural y desarrollo sostenible en la Quebrada de Humahuaca. potencial y perspectivas. *Cuadernos FHyCS-UNJu*, 18, 125-152.
- García Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Editorial Grijalbo, México.
- Geymonat, J. (1995). Relevamiento arqueológico de la zona costera del departamento de colonia. En Consens, M., López Mazz, J. M. & Curbelo, C. (Eds.), *Arqueología en el Uruguay. VIII Congreso Nacional de Arqueología Uruguay* (pp.126-133). Montevideo: Surcos.
- ICOMOS (1990). *Carta internacional para la gestión del patrimonio arqueológico*. Lausana Intendencia de Colonia (2020). Medidas cautelares dentro del ámbito de aplicación del plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Juan Lacaze y su microrregión, incluyendo colonia cosmopolita y paraje minuano. Decreto de la junta departamental de Colonia n° 057/2020 de 17/11/2020.
- Intendencia de San José (2011). Documento principal de avance del plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Kiyú y sus vecindades. San José.
- Intendencia de San José (2012). Plan local de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Kiyú y sus vecindades. San José. Decreto N° 3075.
- GESAMP (1999). *La contribución de la ciencia al manejo costero integrado*. Inf. Estud. GESAMP (61).
- Lezama, A. (2004). *Guía arqueológica del departamento de Colonia*. Montevideo: Departamento de Arqueología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, CSIC, CSEAM – Universidad de la República.
- Lezama, A. & Baeza, J. (1994). *Relevamiento arqueológico del área a ser afectada por la construcción del puente Colonia-Buenos Aires*. Uruguay: Departamento de Arqueología de la FHCE – Universidad de la República.
- López Mazz, J. (2004). Arqueología e identidad uruguaya: el saber y el poder en las vanguardias intelectuales. En Politis G. & Peretti R. (Eds), *Teoría Arqueológica en América del Sur* (pp. 197-211). Olavarría: INCAUPA, UNCIEN.
- Malán, M. (2011). *Arqueología costera colonia sur*. Solicitud de autorización para proyecto de investigación arqueológica. Ref. Exp. Cpcn 2011-11-0008-0308. Departamento de Arqueología de la Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación-MEC.
- Malán, M. (2013). Aportes desde la arqueología en la revalorización de patrimonios locales. Una propuesta de gestión en torno a la colección arqueológica "René Mora". *Cuadernos del Instituto Nacional de*

- Antropología y Pensamiento Latinoamericano - Series Especiales*, 1(3), 154-169.
- Malán, M., Leal, A. & E. Vallvé (2021). *Anteproyecto de circuito arqueológico de Juan Lacaze*. Producto final del proyecto "Juan Lacaze: desde la tecnología prehistórica hasta la industria del sxx. Contribuciones de la arqueología al desarrollo turístico del área". ANII FMV_3_2018_1_148947.
- Malán, M. & Vallvé, E. (2019). Arqueología costera en Colonia, Uruguay: un abordaje holístico del patrimonio arqueológico. *Anuario de Arqueología* (pp. 9-31). Montevideo: Departamento de Arqueología-FHCE-UDELAR.
- Matsuda, A. & Okamura, K. (2011). Introduction: new perspectives in global public archaeology. En Matsuda, A. & Okamura, K. (Eds.), *New perspectives in global Public Archaeology* (pp. 1-18). Londres: Springer.
- Olsen, S., Page, G. & Ochoa., E. (2009). *The Analysis of Governance Responses to Ecosystem Change: A Handbook for Assembling a Baseline*. Germany, LOICZ Reports & Studies, GKSS Research Center.
- Porzecanski, T. (1992). Uruguay a fines del siglo XX: Mitologías de ausencia y de presencia. En Achugar, H. & Caetano, G. (Eds.), *Identidad uruguaya: ¿Mito, crisis o afirmación?* (pp. 49-61). Montevideo: Trilce.
- Prats, J. (1997). *Antropología y patrimonio*. Barcelona: Alianza editorial.
- República Oriental del Uruguay (1967). Constitución de la República Oriental del Uruguay.
- República Oriental del Uruguay (1971). Ley n°14.040 Creación de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación. 1977.
- República Oriental del Uruguay (1994). Ley n° 16.466 Ley de Protección del Medio Ambiente.
- República Oriental del Uruguay (2000). Ley n°17.234 Creación y Gestión de un Sistema Nacional de Áreas Naturales como Instrumento de Aplicación de las Políticas y Planes Nacionales.
- República Oriental del Uruguay (2008). Ley n° 18.308 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- República Oriental del Uruguay (2019). Ley n° 19.772. Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata.
- Richardson, A. & Almansa-Sánchez, J. (2015). Do you even know what public archaeology is? Trends, theory, practice, ethics. *World Archaeology*. DOI: 10.1080/00438243.2015.1017599.
- Salerno, V. (2013). Arqueología pública: reflexiones sobre la construcción de un objeto de estudio. *Revista Chilena de Antropología*, 27, 7-37.
- Sans, M. & Figueiro, G. (2018). From Genetics to Identity and Back Again: Genetic Continuity and Indian Reemergence in Uruguay. *American Anthropologist*, 120, 2, 340-343.
- Tapella, E. (2007). *El mapeo de actores claves*. Documento de trabajo del proyecto efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Inter-american institute for global change research (IAI).
- UNESCO (2014). *Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Paris.
- Vallvé, E. (2021). *El manejo costero integrado como estrategia de abordaje del patrimonio arqueológico costero de Juan Lacaze y su microrregión*. Tesis de maestría en manejo costero integrado del Cono Sur. Universidad de la República.
- Vallvé, E. & Malán, M. (2020). Arqueología del arroyo Sauce: investigación aplicada en clave de desarrollo territorial. *Revista de Arqueología Pública*, 14(2), pp. 65-85.
- Verdesio, G. (2005). La mudable suerte del amerindio en el imaginario uruguayo: su lugar en las narrativas de la nación de los siglos XIX y XX y su relación con los saberes expertos. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 7(14), 1-29.
- Villarmarzo, E., Blasco, J. & Gianotti, C. (2020). Propuestas y Reflexiones para una ecología patrimonial. Síntesis de experiencias de investigación-extensión desarrolladas en el este de Uruguay. *Práctica Arqueológica Revista de la Asociación de arqueólogos profesionales de la República Argentina*, 3(1), 34-48.
- Zibechi, R. (2006). *De multitud a clase. Formación y crisis de una comunidad obrera, Juan Lacaze (1905- 2005)*. Montevideo: Ideas – multiversidad franciscana de América Latina.