



Núcleo Interdisciplinario de
Estudios del Desarrollo Territorial



Espacio Interdisciplinario
Universidad de la República
Uruguay

El Puerto de Nueva Palmira y el desarrollo económico y social local:

Diagnóstico, perspectivas y propuesta de un
esquema de gobernanza local



Coordinación:

Juan Hernández Faccio y Adrián Rodríguez Miranda



ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS
Universidad de la República
Comisión Sectorial de Investigación Científica





ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS
Universidad de la República
Comisión Sectorial de Investigación Científica



**Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo
Territorial (Espacio Interdisciplinario - UDELAR)**

El Puerto de Nueva Palmira y el desarrollo económico y social local: Diagnóstico, perspectivas y propuesta de un esquema de gobernanza local

Informe Final

Julio 2015

Coordinación

Juan Hernández Faccio y Adrián Rodríguez Miranda

Investigadores

Manuela Abraham, Raquel Alvarado, Florencia Beder, Gustavo Canepa, María del Huerto Delgado, Andrea Franco, Martín Freigedo, Sebastián Goinheix, Altair Magri, Leticia Ogues, Rafael Tejera

**Proyecto de investigación en el marco de las Primeras Jornadas
ANP-UDELAR - Convocatoria 2012**

ÍNDICE

1. Antecedentes	2
2. Objetivo y productos	4
2.1. Objetivo	4
2.2. Productos.....	5
3. Marco conceptual sobre desarrollo territorial y la relación puerto-ciudad	6
3.1. La relación puerto – ciudad	6
3.2. Marco conceptual sobre desarrollo territorial.....	8
4. Diagnóstico de desarrollo local Nueva Palmira y relación ciudad-puerto.....	11
4.1. Metodología.....	11
4.2. Características socio-económicas del territorio: Nueva Palmira	12
4.3. Los actores locales (y externos) en Nueva Palmira: situación y percepciones	17
4.4. Sistema productivo: la cadena agro-exportadora portuaria y la economía local	19
4.5. Desafíos para el desarrollo económico local en Nueva Palmira	26
5. Identificación de efectos de la actividad portuaria en el contexto local	28
5.1. Análisis de situación actual: perspectiva urbana y hábitat.....	28
5.2. Caracterización socio-demográfica de Nueva Palmira	30
5.3. Movilidad de la población.....	31
5.4. Caracterización habitacional	32
5.5. Indicadores de calidad de vida según el censo 2011.....	34
5.6. Análisis de la distribución espacial de los indicadores socio-demográficos.	35
5.7. El Plan de Ordenamiento Territorial de Nueva Palmira	38
5.8. Desajustes entre lo previsto en el Plan de Ordenamiento territorial y los hechos.....	50
5.9. Evolución del puerto e identificación de impactos en el contexto local: 2004-2014 ...	52
6. “Espacios” del desarrollo territorial en Nueva Palmira	59
6.1. Gobernanza del territorio.....	59
6.2. Elementos para escenarios económicos y sociales para Nueva Palmira	64
6.3. Mecanismos de gobernanza y "espacios de desarrollo local"	73
7. Conclusiones y propuesta de articulación en clave de GMN.....	79
7.1. Síntesis de diagnóstico socio-económico	79
7.2. Propuestas de armado de sistemas de gobernanza multinivel.....	80
7.3. Propuesta de GMN para el caso de Nueva Palmira	85
8. Consideraciones finales.....	91
Bibliografía y Anexos (1, 2, 3)	94

1. Antecedentes

Este proyecto surge del acuerdo entre la UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA – ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS, y la COMISIÓN SECTORIAL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA (CSIC), en el marco del llamado a proyectos de investigación y desarrollo generado a partir de las Primeras Jornadas ANP-UdelaR de 2012.

Los objetivos de este llamado es fomentar la realización de investigaciones de alta calidad en todas las áreas de conocimiento, buscando dar soluciones a temáticas de interés para el país, en las áreas de desarrollo de ANP. También es objetivo de este programa estrechar el vínculo entre ambas instituciones, a través de la generación de nuevo conocimiento y su aplicación.

La propuesta presentada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (EI) “Proyecto: impacto y relaciones entre el Puerto de Nueva Palmira y el desarrollo económico y social de Nueva Palmira y de la región próxima” fue aprobada por la CSIC y la ANP.

Antes del comienzo del trabajo fueron necesarios varios ajustes a la propuesta original debido al tiempo transcurrido entre la presentación de la propuesta, su aprobación final, y el momento de inicio del proyecto, que fue, finalmente, abril de 2014. En particular, el 2014 es un año electoral en el país, lo que complica algunas de las actividades que en principio se planteaban, con participación de actores políticos, junto a actores sociales y empresariales, de nivel nacional, departamental y municipal. A esto se le suma que posteriormente a las elecciones que se definen en octubre y noviembre de 2014 (antes tuvimos también las elecciones internas), vienen meses de verano y definiciones políticas, de cara a marzo de 2015, lo cual también configura un escenario poco adecuado para propuestas de actividades participativas involucrando a sociedad civil y autoridades locales, departamentales y nacionales. Por otra parte, el cambio de gobierno en marzo de 2015 afectará también a la ANP, e implica en el medio del proyecto un cambio de autoridades, que no se sabe a priori qué efecto tendrá, por lo que hay que contemplar la continuidad en la transferencia de los aspectos metodológicos y de resultados del proyecto en ese nuevo marco institucional que aun no se conoce.

Tomando en cuenta todos estos aspectos en marzo de 2014 se realizaron reuniones entre las contrapartes de ANP y la coordinación del proyecto para redefinir alcances del proyecto y explicitar claramente el objetivo del convenio, ajustando la propuesta original al nuevo contexto socio-político en el que se debe trabajar y, de igual forma, con los hitos previstos.

Por último, cabe hacer una breve reseña sobre los antecedentes del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (EI). Este espacio se conformó en el año 2007 relacionado a la creación de la Licenciatura en Desarrollo/FCS en el año 2006. El objetivo de su fundación fue la creación de un espacio de enseñanza, investigación y extensión del desarrollo territorial subnacional y regional, con un carácter interdisciplinario que ofreciera una visión amplia, complementaria y convergente sobre una temática tratada en forma aislada en diversos ámbitos de nuestra casa de estudios y a la vez con creciente exigencia desde ámbitos sociales y políticos.

Entre los años 2007 y 2010 estuvo integrado como espacio de enseñanza a los Módulos en Desarrollo (financiados por CSEAM) dictados en la FCS. A partir del año 2011, obtuvo un espacio de enseñanza propio en la Licenciatura en Desarrollo/FCS conformándose el

Módulo Optativo Integral Desarrollo Territorial (6º y 7º semestres) donde el eje desarrollo territorial es abordado en cursos que profundizan sobre: el territorio como agente del desarrollo económico; el desarrollo político en el territorio y del territorio; comunidad y desarrollo social territorial; desarrollo ambiental; planificación del territorio; análisis espacial, geografía del Uruguay y geografía social y económica del Mercosur.

En el año 2012 el Núcleo fue seleccionado en el llamado a proyectos a nuevos núcleos interdisciplinarios del Espacio Interdisciplinario de UdelaR. Desde julio de 2012 se ha trabajado en las siguientes líneas:

- Conceptualización y operacionalización del concepto de desarrollo territorial. Se busca conformar un espacio de debate para presentar la temática territorial, sus potencialidades y problemas, y contribuir a avanzar en la generación de instrumentos de categorización y tipificación de políticas y programas de desarrollo local actualmente en práctica, de naturaleza territorial y/o transversal, de origen nacional y subnacional, en el marco de una perspectiva interdisciplinaria.
- Análisis de caso de municipios o territorios (locales) seleccionados. Los estudios de casos se analizan desde la perspectiva territorial, estudiando el proceso de desarrollo y la evolución de la aplicación de planes, políticas y programas de apoyo. Se trata de analizar si los municipios tienen o no capacidad de ser catalizadores de procesos ya en marcha o si pueden generar capacidades para promover nuevas realidades socio-económicas por iniciativa local.
- Creación de un observatorio de desarrollo territorial. El observatorio es el instrumento para difundir las investigaciones que desarrolla el núcleo y sus resultados.

Dentro de la línea de trabajo de estudios de casos, este proyecto con la ANP no es una coincidencia, sino que el Núcleo generó la propuesta de Nueva Palmira en articulación con la agenda propia de trabajo que ya había definido como uno de los ejes para los estudios de casos la relación ciudad-puerto, a través de los estudios de los Municipios de La Paloma y nueva Palmira. Por lo tanto, este proyecto se inscribe de alguna forma dentro de la agenda del Núcleo, en su línea de estudios de casos, más allá de las características y objetivos propios del convenio, los cuales son específicos del mismo.

2. Objetivo y productos

2.1. Objetivo

El objetivo es elaborar una metodología para localidades interiores del país donde hay emprendimientos portuarios relevantes (con incidencia en la estructura productiva y social del territorio) que apoye los procesos existentes y/ o genere nuevos procesos, referidos a promover espacios de planificación estratégica del desarrollo local en sinergia y armonía con el proyecto portuario.

Esto implica revisar el rol de la ANP en estos procesos, empoderar actores locales como los Municipios y las OSC y lograr articulación con los Ministerios, Programas y Políticas nacionales para que tenga presencia activa en el territorio, tomen parte del espacio de planificación y aporten sus capacidades y recursos para promover el desarrollo local (MSP, MIDES, DINAPYME, DNH-MTOP, MTOP, DINA-E-MTSS, INEFOP, entre otros).

El trabajo se propone analizar posibles mecanismos de articulación, coordinación y gobernanza, entre los niveles nacional, departamental, municipal, entre las órbitas pública y privada (empresas), proponiendo esquemas participativos multinivel con posibilidad de generar capacidades locales en los Municipios y la sociedad civil local para lograr diálogos fluidos, productivos y que puedan generar compromisos creíbles que se plasmen en lineamientos estratégicos y acciones concretas que involucren a los distintos actores antes mencionados. En particular, lograr un espacio local de planificación del desarrollo que pueda servir de plataforma de aterrizaje de políticas nacionales, en forma consistente con un proyecto de desarrollo del territorio, que incorpore el desarrollo portuario dentro de un esquema virtuoso de funcionamiento. El rol de la ANP en la promoción de este espacio y este proceso es parte de la propuesta a elaborar, rol que es fundamental en territorios como Nueva Palmira donde la ANP es la expresión más clara y visible del gobierno nacional en el territorio.

Para ello se elaboraran insumos para trabajar sobre la metodología de escenarios contrastados. Estos insumos son:

- i. un diagnóstico de desarrollo local en NP, que incluye un análisis de los actores locales y del relacionamiento puerto-ciudad
- ii. la identificación de los efectos de la actividad portuaria en el contexto local; esto último no implica medir impactos, sino identificar efectos, problemas, oportunidades y sinergias, caracterizándolos según prioridad e importancia en términos de desarrollo local, así como en función de la característica de conflicto no resuelto, conflicto resuelto (y cómo), oportunidad no realizada de desarrollo local y oportunidades concretadas en desarrollo local.

La metodología de escenarios contrastados supone dos situaciones del punto de vista de la relación puerto-ciudad: 1) ciudad y puerto integrados en un proyecto territorial; y 2) ciudad y puerto en caminos paralelos, no integrados, con potencial conflicto. A su vez, estas situaciones pueden ocurrir en: 1) un contexto de mayor crecimiento de la actividad del puerto y de la logística asociada; 2) un contexto de igual o menor crecimiento de la

actividad logística. La combinación de esas cuatro condiciones implica diferentes escenarios y, en definitiva, diferentes “espacios” de desarrollo para Nueva Palmira.

Sobre esa discusión en clave estratégica, considerando los problemas, oportunidades y desafíos para Nueva Palmira, se trabaja para elaborar una propuesta metodológica que implique una innovación en términos de gobernanza de los procesos de desarrollo económico y social en el territorio. Esta propuesta se elabora en consideración de las posibilidades de desarrollo local enmarcadas en la relación puerto-ciudad y las implicaciones que para la localidad y su desarrollo tiene la evolución del complejo agro-exportador logístico-portuario que se localiza en el territorio.

2.2. Productos

- El producto 1 es el diagnóstico socioeconómico de Nueva Palmira, que supuso trabajo de campo (con entrevistas a actores locales, sociales y económicos, así como de gobierno y otros actores del sector público) y procesamiento de datos de fuentes secundarias de información. Este producto se recoge en el capítulo 4.
- El producto 2 es la identificación de efectos de la actividad portuaria en el contexto local, que supone la sistematización de información sobre la evolución del puerto e identificación de los impactos más importantes en el contexto local, en el período: 2004-2014. Este producto se recoge en el capítulo 5.
- El producto 3 es la discusión sobre escenarios contrastados, considerando el tipo de relacionamiento puerto-ciudad y la posible evolución de la actividad portuaria y de la logística asociada a la misma, con sus implicaciones para el desarrollo de la localidad. Esto es un insumo clave para la discusión sobre una propuesta de gobernanza local para Nueva Palmira. Este producto se muestra en el capítulo 6.
- El producto 4 es el diseño y propuesta de un esquema de gobernanza multinivel para Nueva Palmira, que utiliza como insumos a todos los anteriores productos. Esto se recoge en el capítulo 7.

3. Marco conceptual sobre desarrollo territorial y la relación puerto-ciudad

3.1. La relación puerto – ciudad

Los estudios sobre la relación puerto-ciudad han cobrado importancia en los últimos veinticinco años, dado que el crecimiento sostenido del comercio mundial ha determinado un incremento de la actividad portuaria generando una situación a veces conflictiva entre las necesidades de uno y otro ámbito espacial. A lo largo de la historia esta relación ha pasado por diferentes fases: inicialmente puerto y ciudad conformaban una unidad, luego sus caminos divergen como consecuencia de los requerimientos de infraestructura que el aumento de la producción industrial y del comercio mundial iban imponiendo, y actualmente tanto por razones técnicas como por razones de seguridad se separan físicamente (con rejas, vallados) conformándose espacios diferenciados y a la vez interrelacionados.

Domínguez Roca (2005) define al puerto como una estructura técnico- social localizada, entendida como una estructura compleja que abarca tres niveles interrelacionados:

- un nivel “físico” o “espacial”, es decir un conjunto de elementos *materiales* (naturales o artificiales) en una localización determinada: un sitio que ha sido transformado por la acción humana con la instalación de un conjunto de infraestructuras apropiadas para el transporte marítimo o fluvial
- un nivel “funcional”: se refiere al conjunto de *actividades* que se realizan en ese espacio y que se expresan en un conjunto de flujos de materia y energía: los desplazamientos de cargas o pasajeros que tienen origen o destino en el espacio portuario y las tareas que los posibilitan
- un nivel específicamente “social”, conformado por el conjunto de relaciones sociales (económicas, políticas, culturales) que se establecen entre los actores que están directamente vinculados al espacio portuario: trabajadores, administradores, empresas, vecinos.

“En consecuencia, la llamada “relación ciudad-puerto” puede ser concebida como una relación entre procesos socio-espaciales más que entre objetos espaciales” (Domínguez Roca, op.cit).

Los puertos han sido decisivos en el surgimiento y desarrollo de numerosas ciudades siendo la razón de existir de muchas de ellas, “no obstante el puerto ha sido una realidad exterior y distinta de la propia ciudad lo que ha propiciado la necesidad de articular las relaciones entre ambas y sus diferentes realidades”(Sánchez Pavón 2003). Se debe compatibilizar las necesidades del desarrollo portuario que varían de acuerdo al cambio tecnológico en la navegación con las necesidades de un desarrollo urbano sostenible.

En un trabajo anterior Domínguez Roca (2001) plantea interrogantes sobre la incidencia de las actividades y los espacios portuarios en la sostenibilidad de las ciudades y considera dos aspectos que sirven como marco de análisis de esta relación. En primer lugar el análisis de la *pertenencia o no pertenencia del puerto a la ciudad*. Al respecto distingue varios sentidos diferentes de pertenencia”:

- pertenencia espacial: refiere a la delimitación de político-administrativa, si el puerto integra o no la misma localidad que la ciudad.

- pertenencia funcional: refiere al hinterland de su operativa, el puerto puede estar en otra localidad pero funcionalmente considerarse “el puerto de” tal ciudad (Ej. El Callao, Santos), su rol en un sistema regional-nacional de puertos.
- pertenencia institucional: refiere al marco jurídico: el puerto es de propiedad pública o privada (está concesionado?), qué escalas de gobierno y organismos tienen jurisdicción sobre el espacio portuario?
- pertenencia simbólica: refiere al modo en que los habitantes perciben como “propio” al puerto en sus representaciones, en qué medida lo consideran un aspecto importante de la identidad de la ciudad, y aparece en sus manifestaciones artísticas y literarias.

En segundo lugar, *el análisis del reparto de costos y beneficios de la actividad portuaria*, aquí se plantea varias interrogantes:

- ¿qué lugares y qué grupos sociales se benefician de las actividades que en él se realizan y qué lugares y grupos sociales pagan los costos económicos y ambientales de esas actividades?
- ¿qué relaciones de apropiación de valor se establecen entre los diferentes actores vinculados a la actividad portuaria (empresas privadas, estado, trabajadores) y entre éstos y otros actores urbanos?
- ¿cómo inciden las políticas de los gobiernos nacionales, regionales y locales en la generación y distribución de costos y beneficios?

En los casos en que la propiedad y la gestión del puerto están a cargo del municipio, la resolución de las situaciones conflictivas suele ser menos difícil que cuando el puerto depende del gobierno central, y su propiedad y gestión están fuera de la órbita municipal (Montero García, 2005)

Las dificultades para compatibilizar las necesidades del puerto y la ciudad derivan según Sánchez Pavón (op.cit.) de una serie de factores, entre otros:

- la diferencia en los ritmos de consumo de espacio que tienen puerto y ciudad, mucho más intenso en el caso del primero.
- la diferencia en “la vocación de estabilidad” de las zonificaciones de uso del espacio: en la ciudad las zonificaciones tienden a ser estables e irreversible, en el puerto deben ser más flexibles e indicativas adecuándose a las cambiantes necesidades de las actividades.
- cuestiones estéticas muy valoradas en el caso de la ciudad y poco valoradas en el caso del puerto.

Entre los principales problemas que suelen ser objeto de estudio en esta relación, Domínguez Roca (2005) señala:

- i. los cambios en el uso y apropiación del espacio portuario;
- ii. los cambios en el uso y apropiación de los espacios urbanos periportuarios y/o funcionalmente vinculados con el puerto;
- iii. los impactos de la actividad portuaria en el espacio urbano;
- iv. los condicionamientos de la actividad portuaria por el espacio urbano;
- v. las políticas de los gobiernos locales en relación con los espacios portuarios, periportuarios y/o funcionalmente vinculados con el puerto.

Si bien el puerto es una infraestructura cuya principal función es articular dos modos de transporte, también es un espacio de almacenamiento y de servicios, por lo tanto es posible que atraiga nuevas actividades terciarias y logísticas que puedan instalarse no sólo

dentro del recinto sino también en la ciudad, convirtiéndose entonces en espacios complementarios y mutuamente necesarios, "(...) una adecuada distribución de estas actividades guiadas por criterios de interés público puede suponer externalidades beneficiosas"(Sánchez Pavón, op.cit).

En el caso de Nueva Palmira, aunque la ciudad ha estado vinculada con el puerto desde sus orígenes, éste no ha sido determinante ni en su fundación ni en su evolución posterior sino hasta hace unos pocos años. Si bien en la elección del sitio de su fundación en 1831 influyeron las condiciones naturales de la costa en las que ya se había desarrollado un embarcadero en el llamado paraje Higuieritas, fue la necesidad de realojar a los habitantes del fallido pueblo de Víboras lo que determinó la creación de la ciudad por el párroco Santiago de Torres Leyva y no el objetivo portuario que apareció como secundario.

Recién en 1868 se habilita el muelle fluvial que se utiliza para transporte de pasajeros con el puerto de Salto y en 1931 se construye el puerto de ultramar al sur de la ciudad (previamente en 1923 se había aprobado la creación de la zona franca).

La actividad de carga del puerto fue limitada durante décadas intensificándose a partir de la entrada en vigencia del proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná en 1992 que lo tiene como punto terminal.

Hasta ese entonces la vida económica de la ciudad había girado en torno a dos industrias: la aceitera Óptimo que cerró en 1954 y la planta de armado de Volkswagen de J.C. Lestido que cerró en los noventa.

En los últimos diez años la actividad portuaria ha venido creciendo en forma sostenida tanto por el crecimiento explosivo de la exportación de granos en los muelles de ANP y de Corporación Navíos como por la exportación de celulosa a través de la terminal de ONTUR.

Este incremento de la actividad portuaria que genera beneficios económicos a la vez produce costos urbanísticos y ambientales lo que genera en la población percepciones ambivalentes en torno a la actividad portuaria.

3.2. Marco conceptual sobre desarrollo territorial

Considerando la elaboración conceptual que se ha realizado en el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial se presenta el siguiente marco de análisis (Magri, Abrahan y Ogues, 2014).

Los procesos humanos no ocurren en abstracto sino que ocurren en (o con referencia a) un lugar físico. El **territorio** se entiende como apropiación del espacio que genera un recorte geográfico particular: territorio administrativo, territorio político-institucional, territorio comunidad, territorio económico.

Territorio administrativo: Es el territorio como entidad jurídica, apropiación desde lo legal-jurídico. Es la proyección sobre un espacio geográfico dado de las estructuras político-administrativas definidas en los ámbitos de poder político-institucional pertinentes. Incluye las disposiciones formales de cómo se organiza, ordena y gestionan las relaciones humanas en ese espacio, en los ámbitos que las leyes y normativas disponen. Ej: el departamento de Colonia en Uruguay.

Territorio político-institucional: Es la apropiación del espacio por parte de una estructura de poder que determina en un recorte geográfico dado cierta organización de las relaciones humanas. Por un lado, se refiere al ámbito jurídico y político-administrativo,

es decir, las reglas de juego formales: la distribución del poder (instituciones), los juegos del poder (la política) y la aplicación del poder (políticas públicas). Por otro lado, supone procesos de gobernabilidad (capacidades institucionales para ejercer la función) y gobernanza, con una (o más de una) comunidad (o grupos de actores sociales y económicos) con disposición a aceptar la autoridad y administración de las relaciones sociales por parte de ese poder político (autoridad, autonomía y legitimación). En la definición de este recorte del espacio son claves tanto los actores locales (que viven y trabajan en el territorio) como los externos. Ej: la estructura formal de las relaciones de poder y como se producen y administran en la realidad, en interacción con las relaciones sociales y económicas, en el Municipio de Nueva Palmira en Uruguay.

Territorio comunidad: El territorio como apropiación afectiva del espacio, lo que supone un recorte geográfico que está dado por las condiciones de identidad y pertenencia de las personas que lo habitan. En este sentido el territorio es una construcción social, un proceso histórico y de construcción subjetiva y simbólica. Este recorte involucra espacios que pueden ir desde el Hábitat Social o Residencial, que es la escala del espacio más inmediato y de la vida cotidiana (que puede ser una escala menor al “barrio” administrativo), a las escalas barrio, municipio, pueblo, ciudad, zona, microrregión, región. En la definición de este recorte del espacio son fundamentales los actores locales (que viven y trabajan en el territorio), sin dejar de reconocer la influencia de actores externos. Por comunidad se entiende a las personas en sus diferentes roles: ciudadanos, trabajadores, empresarios (micro, pymes, grandes), sociedad civil organizada, instituciones públicas y privadas. Ej: La comunidad de una ciudad, un barrio, una región, una microrregión, un pueblo, una zona.

Territorio económico: Es la apropiación del espacio por parte de procesos económicos que involucren producción y generación de excedente económico. El recorte geográfico de interés es el que se determina por el conjunto de relaciones económicas y sociales que interactúan en forma relevante en dichos procesos. Estos procesos pueden involucrar un territorio económico que contenga uno o varios territorios comunidad (difícil que ocurra en un espacio que no responda a al menos a algún territorio comunidad) e involucre uno o más territorios políticos-institucionales. En la definición de este recorte del espacio pueden ser fundamentales los actores locales (que viven y trabajan en el territorio) y los actores externos en conjunto o suceder que, sin desconocer las influencias de uno y otro tipo, lo que realmente importe sea uno de estos tipos de actores solamente (externos o locales). Ej: la cuenca arrocerá del este del país, la microrregión forestal entre Tacuarembó y Rivera, la economía local de Juan Lacaze, la economía regional de la zona de Colonia Oeste (Nueva Palmira, Carmelo, Ombúes de Lavalle, etc).

Por lo tanto, desde el NI de Estudios de Desarrollo Territorial se entiende el desarrollo territorial como un proceso a ser analizado desde una visión interdisciplinaria con estas características:

- Mirada integral: dimensiones y problemáticas sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales.
- Visión de proceso multi-actoral, interinstitucional y participativo.
- Objetivo último: desarrollo integral y sostenible, mejora de la calidad de vida de toda la población (inclusión).

En función de todo lo anterior podemos definir al **desarrollo territorial**, como sigue.

El desarrollo territorial es un proceso orientado –y por lo tanto un proyecto- con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. Mejorar la calidad de vida, como actividad liberadora, incluye la cobertura de necesidades básicas, el

aumento de capacidades endógenas y la creación de valor en el territorio. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y, por lo tanto, un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial es sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Involucra, a su vez, el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Considera al conflicto como parte de cualquier proceso humano y logra gestionarlo. Incorpora innovación pero recuperando tradiciones (definición del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial, El- UDELAR).

4. Diagnóstico de desarrollo local Nueva Palmira y relación ciudad-puerto¹

4.1. Metodología

Se utilizó una estrategia cualitativa basada en entrevistas y su análisis, combinado con la revisión de documentos y antecedentes, así como un análisis estadístico descriptivo con fuentes secundarias disponibles sobre la situación socioeconómica y demográfica de Nueva Palmira.

Las fuentes secundarias utilizadas fueron la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y los Censos 2011, ambos del Instituto Nacional de Estadística (INE). También se realizó un procesamiento de datos e información basados en artículos de prensa.

En cuanto al trabajo de campo, se realizaron entrevistas en profundidad a los actores más relevantes para el desarrollo de Nueva Palmira. Las entrevistas totalizaron 21 casos, a partir de la definición de un listado de referentes de diferentes instituciones y áreas de acción (gubernamental, salud, educación, empresarial, medios de comunicación, organizaciones sociales).

Para la realización de las entrevistas se elaboraron pautas de entrevista según tipo de actor (empresarios, actores políticos, autoridades del gobierno municipal, autoridades educativas y sanitarias, ciudadanos movilizados y organizaciones de la sociedad civil), de modo de captar aspectos relevantes en cada caso según los diferentes ámbitos de acción.

El cuadro 1 muestra los actores entrevistados. El trabajo de campo se finalizó entre finales de 2013 y principios de 2014.

En mayo de 2014 se realizó un taller de discusión del diagnóstico, para el que se convocó a todos los entrevistados y se pidió a la ANP que hiciera extensiva la invitación a quien entendiera necesario hacerlo, con el criterio de incluir a la mayor cantidad de actores posibles. En el taller se discutió con los presentes sobre el diagnóstico realizado, para contrastar la visión desde el equipo de investigación con los actores locales y nacionales y obtener insumos para mejorar el análisis e interpretación de las dinámicas de desarrollo local en la ciudad y en relación con la dinámica portuaria.

En dicho taller participaron vecinos del Grupo de trabajo por Nueva Palmira, la directora del liceo (Alejandra Irastorza), autoridades y técnicos de la ANP central (Luis Podestá, Manuel Rodríguez, Carolina Falero, Gonzalo Tagliaferro), el Gerente de ANP Nueva Palmira (Carlos Arakerian), el Capitán del Puerto (Álvaro Llanes), representante del sindicato SUPRA (Pedro Roselli) y la UTU (Ximena Varela).

¹ Este capítulo recoge los resultados del trabajo: Magri, A., Abrahan, M. y Ogues, L. (coord.) (2014) *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*, Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial, EIUDELAR, Ed. Susana Aliano, 2014.

Cuadro 1. Entrevistas realizadas en Nueva Palmira

Tipo de actor	Entrevistados
Gobierno municipal	Alcalde y concejales
Gobierno departamental	Intendencia de Colonia-Dirección de Desarrollo
Puerto	Administración Nacional de Puertos-Terminal Nueva Palmira
Oficinas locales de ministerios y otros servicios públicos	Centro MEC-Ministerio de Educación y cultura Centro Auxiliar ASSE-Ministerio de Salud Pública Oficina de Trabajo-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Empresas y asociaciones	Corporación Navíos-Terminal portuaria privada Empresa de transporte de carga Schandy-Agencia Marítima Río Estiba-Logística portuaria Molino Nueva Palmira Restorán L'askina Hotel La Casona Hotel del Centro Comisión de Fomento y Turismo
Sindicatos y organizaciones ciudadanas	Sindicato Único Portuario-SUPRA Grupo de trabajo por Nueva Palmira
Medios de comunicación	Diario El Eco
Educación	Liceo Jardín de Infantes Escuela Técnica

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Características socio-económicas del territorio: Nueva Palmira

A continuación se realizará una breve historia de Nueva Palmira, para luego analizar algunos indicadores socioeconómicos relevantes con datos de Censos de 2011 y las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) de los años 2008, 2009 y 2010, ambas fuentes de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Rodríguez Miranda (2011). También se presentarán algunas percepciones de actores relevantes del desarrollo de la localidad, a partir de las entrevistas realizadas.

Hacia mediados del siglo XVIII se constituye un poblado en torno al arroyo de Las Víboras. Al poco tiempo se establece un juicio de desalojo por parte del propietario de esas tierras, lo que impedirá la regularización de dicho poblado. Entre 1816 y 1823, parte de sus habitantes se traslada a la desembocadura del arroyo de las Vacas fundando la población de Carmelo, mientras que el resto se mantendría en la zona hasta 1831, cuando a instancias del párroco Torres Leyva se funda Nueva Palmira en la zona de las Higueritas, unos 25 kilómetros al norte de Carmelo. Problemas legales y el advenimiento de la Guerra Grande postergarán su regularización hasta 1849, cuando Manuel Oribe ordena la distribución de solares en lo que actualmente es Nueva Palmira, quedando fundada definitivamente en 1852 con la resolución de la situación legal de los terrenos.

En 1832, se instala una receptoría de Aduanas en Higueritas, en 1868 se habilita un muelle fluvial que utilizan las líneas de pasajeros hacia Salto. En 1923 se aprueba la zona franca para el trasbordo de mercaderías junto al nuevo puerto de ultramar que se construye al sur de la ciudad desde 1931. La actividad de carga del puerto fue limitada durante décadas, intensificándose a partir de la entrada en vigencia del proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná en 1992 que lo tiene como punto terminal. Hasta ese entonces la vida económica de la ciudad había girado en torno a dos industrias: la aceitera Óptimo, que cerró en 1954, y la planta de armado de Volkswagen de J.C. Lestido, que cerró en 1992 y llegó a tener 300 empleados.

En los últimos diez años la actividad portuaria ha venido creciendo en forma sostenida, tanto por el crecimiento de la exportación de granos en los muelles de la Administración Nacional de Puertos (ANP) y de la Corporación Navíos como por la exportación de celulosa a través de la terminal de ONTUR. Este incremento de la actividad portuaria ha posibilitado beneficios económicos a la vez que ha implicado costos urbanísticos y ambientales, generando en la población sentimientos ambivalentes ante la presencia del puerto. En este sentido, una de las medidas promovidas para abordar esta problemática fue la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial, que se encontraba, al momento de realizar el campo, en su etapa de redacción final antes de su aprobación por parte de la Junta Departamental de Colonia.

En cuanto a la demografía, entre los años 1975 y 1985 el crecimiento de la población se estanca. A su vez, en el año 1986 comienza el mejoramiento del puerto, determinando que hasta 1990 permaneciera inactivo debido a las obras. Con las instalaciones remodeladas el puerto comenzó una nueva etapa de crecimiento y diversificación, con terminales públicas y privadas, lo que también tuvo efecto sobre la población. En la actualidad, el puerto de Nueva Palmira es el segundo del país luego del de Montevideo, siendo el que moviliza la mayor cantidad de toneladas anuales. Por ejemplo, en 2013 fueron 3,7 millones de toneladas, representando un 51% más que en 2012.

Los Censos de 2011 contabilizan una población de 9.836 personas residentes en 3.647 hogares en Nueva Palmira, con una tasa de masculinidad del 97%. Diversos indicadores de condiciones de vida muestran resultados alentadores, ubicando a la localidad por encima del promedio nacional en cuanto al porcentaje de ocupados así como una menor incidencia de la pobreza de ingresos (poco más de la mitad) y de la insuficiencia de bienestar, entendido como la existencia de una o más necesidades básicas² que no logran ser satisfechas por los hogares.

Mientras que el total de ocupados en la población representa el 47,6%, el desempleo dentro de la Población Económicamente Activa (PEA) es de 3,9% (4,9% cuando se considera además a quienes buscan trabajo por primera vez), lo cual prácticamente equivale a un desempleo friccional. Los datos de desempleo calculados a través de la ECH arrojan unos valores similares, aunque con una mayor diferencia con el total nacional. Esto coincide con la opinión de diversos actores entrevistados que consideran que el puerto da grandes oportunidades laborales debido a la intensa actividad, logística y servicios conexos. El cuadro 2 resume algunos de estos indicadores.

² Las necesidades de los hogares relevadas en el censo son seis, vinculadas a la vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable y energía eléctrica, si la vivienda cuenta con artefactos básicos de confort, servicio sanitario y el último referido a la educación de sus integrantes medido como la asistencia de los niños y adolescentes al sistema educativo (Calvo, 2013).

Cuadro 2: Indicadores de condiciones de vida para Nueva Palmira

Indicadores	Nueva Palmira	Promedio nacional	Fuente
Desempleo (ECH)	4,3%	7,2%	Rodríguez Miranda (2011), con datos de ECH 2008, 2009 y 2010.
Pobreza	11,6%	20,6%	
Informalidad (% de la población ocupada que es informal)	35,5%	32,4%	
Desempleo (Censo)	3,9%	5,0%	Procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.
Insuficiencia de bienestar (% de la población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha)	31,2%	33,8%	

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, estos indicadores deben ser leídos con cierta prudencia dado que no permiten captar varios aspectos, como la calidad del empleo o la profundidad de las necesidades no cubiertas por los hogares. Justamente, un indicador que permite analizar un aspecto de dicha calidad es la informalidad, medida como porcentaje de ocupados sin aportes a la seguridad social, resultando más alta que el promedio nacional. Al respecto, sin duda la actividad del puerto ha ayudado a la formalización del trabajo, pero los datos hacen suponer que el resto de actividades que no se vinculan directamente al puerto (por ejemplo, comercio) tienen un componente alto de informalidad.

Por otra parte, el régimen de trabajo del puerto, ya señalado en Rodríguez Miranda y Troncoso (2011), también representa un factor que nos indica cierta precariedad: los trabajadores de algunas de las empresas que están operando cumplen un esquema de por cada 8 horas de trabajo un descanso de otras 8 horas, para volver a trabajar 8 y luego descansar 16, pero permaneciendo continuamente a la orden ante cualquier eventualidad. Esto fue señalado por algunos actores locales como un gran impedimento para que en la localidad se desarrollen determinadas actividades tanto sociales como culturales, así como un factor que limita la capacidad de organización social.

Cuadro 3: Necesidades Básicas Insatisfechas

Necesidades Básicas Insatisfechas	Nueva Palmira	Total nacional
Sin NBI	68%	64%
Una NBI	18%	19%
Dos NBI	6%	8%
Tres o más NBI	7%	6%
No relevado	0%	3%
No corresponde ³	1%	1%
Al menos una NBI ⁴	31,2%	33,8%

Fuente: procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

En el caso del indicador de insuficiencia de bienestar (medido por NBI), si bien presenta un mejor panorama en el contexto nacional, se trata en realidad de una diferencia pequeña (de 2,6 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). Además, la proporción de

³ Vivienda colectiva⁴ Sólo datos válidos

hogares con carencias de satisfactores de 3 o más necesidades básicas sube, lo que podría señalar una mayor profundidad de carencias de los hogares con necesidades básicas insatisfechas de Nueva Palmira (ver cuadro 3).

En cuanto a la distribución de los hogares, más de un cuarto de los hogares son unipersonales –porcentaje 3% superior al promedio nacional-. En contraposición, los hogares extendidos y compuestos⁵ –que representan menos del 10%– están en conjunto 3% por debajo del promedio nacional. La mayoría de los hogares unipersonales está integrado por personas de 60 o más años de edad⁶, en cambio en los otros tipos de hogar solo el 20% son mayores de 60 años (ver cuadro 4). La relevancia de estos datos se debe a que los distintos tipos de hogar tienen riesgos diferenciales. En este sentido los tipos de hogar monoparental con jefatura masculina, biparental con al menos un hijo de un integrante, extendido, compuesto y unipersonal están sobrerrepresentados entre los hogares con insatisfacción de al menos una necesidad básica. En cambio las parejas con o sin hijos tienen mayores chances de tener satisfechas sus necesidades básicas. Esta relación no es exclusiva de Nueva Palmira ya que también se encuentra cuando se consideran los datos de todo el país.

Cuadro 4: Condiciones de los hogares de Nueva Palmira

Tipo de hogar	Nueva Palmira	Promedio nacional
Unipersonal	26%	23%
Pareja sin hijos	17%	17%
Biparental con hijos de ambos	26%	26%
Biparental con al menos un hijo de uno	6%	6%
Monoparental femenino	9%	10%
Monoparental masculino	1%	1%
Extendido	13%	15%
Compuesto	2%	3%
Total	100%	100%

Fuente: procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

Otra vulnerabilidad relevante en Nueva Palmira se refiere a la educación, aspecto en el que los datos expresan una situación de rezago relativo (ver gráfico 1). Cuando se analizan indicadores como el porcentaje de personas que asisten a centros de educación⁷ o porcentaje de egresados de educación terciaria⁸, dan por debajo del promedio nacional (casi la mitad de personas con nivel terciario con respecto al promedio nacional).

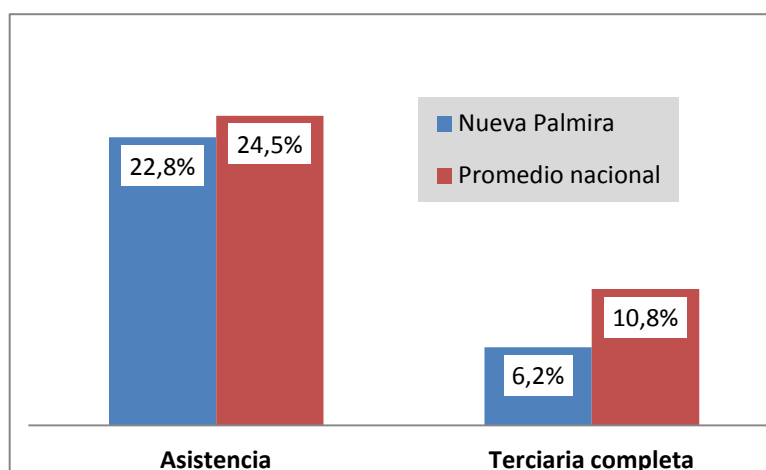
⁵ Los hogares “extendidos” son aquellos en los que viven una persona u hogar nuclear más otro u otros parientes, en tanto los hogares “compuestos” son hogares nucleares o extendidos en el que además vive una o más personas no parientes del jefe de hogar.

⁶ El porcentaje de mayores de 60 años en hogares unipersonales en Nueva Palmira es mayor al promedio nacional, 40% frente a 35%.

⁷ Porcentaje de personas que asisten a centros de educación en el total de población. El porcentaje nacional no cambia sustantivamente cuando se considera solamente el interior del país para controlar una posible sobreestimación de Montevideo, dado que concentra la mayor parte de la oferta educativa terciaria.

⁸ El indicador se define como el porcentaje de población mayor de 24 años que ha concluido al menos una de los siguientes cursos o carreras: cursos de formación terciaria no universitaria, magisterio, profesorado, carreras de grado o licenciaturas y cursos de posgrado.

Gráfico 1: Indicadores de educación para Nueva Palmira

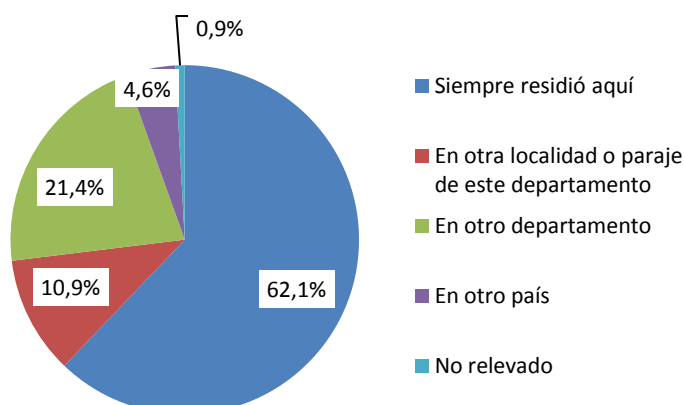


Fuente: procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

Paradójicamente, el principal factor que desalienta la continuación de los estudios, según diversos entrevistados, es la importante demanda de empleo de la actividad del puerto y la logística asociada, que se cubre con empleo poco calificado y con ingresos relativamente buenos en relación a los promedios nacionales y al costo de la vida en la localidad. En este sentido, un entrevistado manifestaba: *“El desarrollo portuario es competencia para la enseñanza. A los 16, 17 años les pagan poco, que para ellos es mucho y se van, dejan de estudiar, porque quieren tener su plata. Trabajan para la moto. Los endulzan con sueldos bajos y se van a trabajar”*.

Finalmente, en el gráfico 2 muestra que casi un 40% de los pobladores de Nueva Palmira no son de la localidad, lo que evidencia una capacidad de atracción de población de la localidad, del propio departamento, de otros departamentos e incluso de otros países (relacionado con la ubicación próxima con Argentina, la importancia del puerto y la localización de empresas transnacionales). Si bien esta composición puede implicar una diversidad en la población que le otorga riqueza, también puede dificultar la construcción de una identidad *palmirense*, que pueda aglutinar visiones en pos de un proyecto de desarrollo local.

Gráfico 2: Flujos de migraciones en Nueva Palmira



Fuente: procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

4.3. Los actores locales (y externos) en Nueva Palmira: situación y percepciones

Como se afirma en Cardarello y Magri (2011), Colonia es uno de los departamentos donde el Partido Nacional tiene uno de sus centros hegemónicos de poder y lo confirma el dato de que desde 1954 a la fecha ha resultado victorioso en todos los comicios departamentales. En las elecciones de 2010 resultó reelecto Walter Zimmer (Partido Nacional) con el 55,7 % de los votos, y en 2015 fue electo Carlos Moreira (Partido Nacional) con el 53,5%.

En este contexto, con la creación de los municipios en 2010, el mapa político departamental ganó un nuevo actor: el gobierno municipal. En mayo de 2010 se realizaron, en simultáneo con las departamentales, las primeras elecciones de concejos municipales, creándose seis municipios en el departamento de Colonia: Carmelo, Juan Lacaze, Nueva Helvecia, Rosario, Nueva Palmira y Tarariras. El Municipio de Nueva Palmira era encabezado al momento de realizar el trabajo de campo por el alcalde Andrés Passarino del partido Nacional (que obtuvo el 56 % de los votos), quien fue reelecto en la reciente elección de 2015 (en la que volvió a ganar el partido Nacional con 58% de los votos).

Si nos concentramos en los actores del nivel nacional presentes en el territorio de Nueva Palmira, encontramos a la ANP y las oficinas de algunos ministerios, pero que son producto de la propia actividad del puerto (oficinas de control del MTSS, MGAP y MSP, ligadas a la actividad portuaria). En relación con los actores privado-empresariales, Nueva Palmira es una ciudad que siempre tuvo algún gran emprendimiento que brindaba la mayoría de las plazas de trabajo de la localidad. En la actualidad la actividad del puerto es la principal dinamizadora de la economía, con la ANP y empresas como los operadores de las terminales portuarias y las agencias marítimas.

En un contexto de fuerte crecimiento de las actividades económicas el Municipio comenzó a relacionarse con los actores relevantes a nivel departamental y nacional, en las diversas áreas importantes para la localidad. El principal problema abordado por la gestión municipal fue el de los impactos perjudiciales del crecimiento logístico relacionado con la expansión de la actividad portuaria. En primer lugar, se centró en el deterioro de la infraestructura vial y al congestionamiento del tránsito, así como en los conflictos por el uso del espacio.

Algunos entrevistados estiman que en época de zafra ingresaban unos 1400 camiones diarios al puerto y lo hacían atravesando la ciudad, lo que generaba problemas de congestión, deterioro de la infraestructura, conflictos por el uso del espacio público. Ante esto y dado que no existía un control o medidas por parte de autoridades departamentales o nacionales, el Municipio comenzó a gestionar medidas, como la colocación de barras de acero que impiden el ingreso de los camiones a la planta urbana.

El proceso de ordenamiento territorial se señala como un hito importante y una experiencia participativa relevante. Es uno de los principales instrumentos visualizados con potencial para dar respuesta a los problemas del conflicto entre los usos que reclama la ciudad de los espacios y la presión de la expansión de la actividad logística. Paralelamente, se desarrollaron acciones para regular la actividad, sobre todo del transporte, impidiendo que los camiones ingresaran a la planta urbana. Para implementar estas medidas fue necesario el involucramiento de la sociedad civil, que presionó para realizar acuerdos con los organismos competentes como el MTOP y la ANP.

Finalmente, se realizaron obras de infraestructura para preservar la planta urbana, de modo de sacar a los camiones de las zonas residenciales, definiendo áreas de exclusión. Es así que se creó una explanada distribuidora, financiada enteramente por la ANP, y luego múltiples playas de estacionamiento con servicios para los transportistas, financiada por privados. Además, el MTOP ha invertido en obras de mejora de las rutas y se construyó un "bypass" de acceso.

Otro problema importante relacionado con la actividad portuaria es el sanitario, vinculado a la contaminación ambiental⁹ y sus efectos sobre la salud. Producto del aumento de las emisiones de polvo debido al tránsito de los camiones y a la carga y descarga de granos, ha aumentado sensiblemente la presencia de partículas en el aire y, según el Municipio, de agentes tóxicos presentes en los granos. Debido a esto el Municipio ha demandado el control por parte de la DINAMA; específicamente, ha realizado gestiones para que se mida la calidad del aire, reclamando la instalación de una oficina permanente de control ambiental debido a la importancia del puerto de Nueva Palmira, que opera el mayor tonelaje del país. Por esto ven como una contradicción toda la riqueza que pasa por el puerto, frente a los perjuicios que le deja a la localidad: deterioro de la infraestructura de la planta urbana y problemas de salud, y exigen «las garantías para tener una vida sana, qué trabajo sustentable podemos hablar cuando la gente se nos enferma, cuando la categoría de nuestro hospital se nos reduce por presupuesto» (Municipio de Nueva Palmira).

Otro problema que ha abordado el Municipio es el de la inseguridad, a lo que ha respondido con la instalación de 34 videocámaras, en colaboración con el empresariado local. Algo que parece incluso exagerado, sobre todo porque los niveles de inseguridad, aunque sentidos como una pérdida importante por muchos actores, parecen bajos respecto a otras ciudades del país.

Sin embargo, otros problemas continúan siendo una fuente de preocupación y conflicto con el gobierno, nacional o departamental, según el caso. Se pueden enumerar, entre otras, la falta de servicios públicos, algunas intervenciones estatales centrales problemáticas como una del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, la necesidad de saneamiento¹⁰, y la situación por la cual al hospital público de la localidad se le disminuyó la categoría¹¹, así como los excesivos precios de las viviendas y alquileres.

En términos del sistema de relacionamiento político local, el Municipio está relativamente aislado del primer y segundo nivel de gobierno, dado que no ha podido generar alianzas relevantes con el gobierno departamental ni con el nacional. Ambos representantes de los partidos Nacional y Frente Amplio se sienten defraudados de sus representantes a nivel

⁹ Lo corrobora un documento de la Intendencia de Colonia: «Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Colonia. Informe ambiental estratégico», setiembre de 2012, que explícitamente se refiere a los principales problemas ambientales del departamento, identificando, en primer lugar, a los derivados de los macroemprendimientos económicos de la planta de celulosa de Conchillas y de la expansión del puerto de Nueva Palmira: «En el caso del puerto de Nueva Palmira y la logística asociada al mismo significó la pérdida de playas utilizadas por la población, la afectación de otras playas como consecuencia del desamarre de trenes de barcas, contaminación aérea consecuencia del trasiego de granos y del tráfico de camiones, entre otros factores» (pág. 11).

¹⁰ También diagnosticado por el documento «Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Colonia. Informe ambiental estratégico», Intendencia de Colonia, setiembre de 2012.

¹¹ Ahora forma parte de la red de atención del primer nivel, por lo que depende del Hospital de Carmelo. Además, de contar con 40 camas, pasó a contar actualmente con 6.

departamental y nacional, y presentan una estrategia de cierto grado de conflicto abierto con los dos niveles.

Además de los ejemplos a nivel de gobierno central, un ejemplo departamental es el relacionado con la Agencia de Rehabilitación Urbana. Este organismo, perteneciente al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se puso a la orden del Municipio como forma de colaborar en la planificación y mejora de la planta urbana, pero para instalarse es necesario firmar un acuerdo con la Intendencia, dado que los municipios no pueden hacerlo. En definitiva, el intendente firmó el acuerdo pero se puso la agencia en Juan Lacaze.

Como consecuencia de las dificultades señaladas y que reflejan intereses locales que no logran soluciones adecuadas, el Municipio ha desarrollado una alianza tácita en el concejo municipal interpartidario entre el Partido Nacional y el Frente Amplio, ambos enfrentados a los niveles departamental (Partido Nacional) y nacional (Frente Amplio), lo que le permite tener un discurso consensuado a partir del cual dirigirse a la comunidad.

La sociedad civil está poco organizada, con movilizaciones más bien reactivas, pero estas acciones han brindado de todas formas cierta legitimidad y capacidad de incidencia al Municipio, que aspira a tener un rol más relevante. Es a través de la movilización de la sociedad civil que sienten que es posible construir legitimidad como gobierno local y tener mayor posibilidad de entablar un diálogo con otros actores nacionales, como empresarios y ministerios. Aún con las dificultades señaladas para generar acciones proactivas desde la sociedad civil hay que destacar que existe el Grupo de Trabajo por Palmira. No plantean una oposición a la existencia del puerto, sino que quieren crecimiento pero que conlleve bienestar para la localidad. En general, perciben positivamente la acción del Municipio, incluso como un logro del que participaron y que les permitió un involucramiento.

Otros actores relevantes son los empresarios, que en su mayoría son externos a la localidad, tanto los nacionales con sede en Montevideo o en otras capitales del país, como las empresas transnacionales. No existen emprendimientos locales importantes, dado que los impulsores del desarrollo son externos, lo cual repercute en que no haya empresarios organizados que demanden o propongan temas locales, de modo que no tienden a convertirse en interlocutores del Municipio.

Por otra parte, el Municipio tampoco se opone al puerto. Plantea la importancia de congeniar el desarrollo portuario con las necesidades locales. Su opción puede interpretarse como de desarrollo portuario sustentable, criticando los efectos negativos. También debate la calidad de las intervenciones de organismos concretos con una búsqueda explícita de profundizar la participación ciudadana, así como la pertinencia de su propia gestión como actor nuevo, pero con legitimidad tanto normativa como sustantiva por parte de la ciudadanía.

4.4. Sistema productivo: la cadena agro-exportadora portuaria y la economía local

Antes de analizar el sistema productivo local de Nueva Palmira es necesario introducir el concepto de proyectos socio-territoriales y proyectos empresariales (a secas). Siguiendo el planteo en Rodríguez Miranda y Troncoso (2014) es necesario señalar que, pese a las similitudes entre los conceptos de cadena de valor y *clusters* (en el sentido planteado por Porter, 1998) y los sistemas productivos locales propiamente dichos (en el sentido de Beccatini, 2006, 2002), hay una diferencia muy importante entre estos conceptos sobre cuál es la esencia por detrás de la forma en que se organiza la producción en un territorio. Esta refiere a cuál es la relevancia que tiene la relación entre la economía y la sociedad, y a

cuál es el papel de las instituciones y el capital social articulando el proyecto económico-productivo con el proyecto socio-territorial.

Al respecto, Albuquerque (2006) distingue entre proyectos territoriales y los clusters. En forma más general, Rodríguez Miranda y Troncoso (2014) plantean la diferenciación entre proyectos socioterritoriales (distritos, sistemas productivos locales, cadenas territoriales de valor, redes territoriales) y proyectos empresariales (clusters, redes de empresas, cadenas de valor nacionales y globales). Los proyectos socioterritoriales son modelos productivos, ya sea que se organicen como cadena de valor, distrito o *cluster*, arraigados en el tejido social, a tal punto que su organización refleja una trama inseparable entre la comunidad de personas y de empresas. En la línea del distrito de Giacomo Becattini (2006), se trataría de un modelo que integra el desarrollo económico y el social.

En los proyectos empresariales, que también pueden asumir formas de organización de cadenas de valor, redes o clusters, la relación entre economía y sociedad no es tan relevante, porque la sociedad y el territorio (la comunidad) donde se localiza y realiza la actividad productiva conforman un contexto, o telón de fondo (como dice Albuquerque) que, aun siendo importante, no adquiere el mismo protagonismo que el componente económico. De acuerdo con el planteo de Albuquerque (2006), se puede decir que un proyecto socio-territorial implica la interrelación entre una comunidad de personas y una población de empresas en un área territorial delimitada, caracterizada por una historia, cultura y tradiciones comunes. En este esquema, el territorio tiene un activo relacional, que hace al conjunto de interrelaciones sociales y económicas, que juega un papel estratégico para el sistema de valor y la organización de la producción, que además no es funcional, sino central. El objetivo del proyecto económico es también el desarrollo social y viceversa, el territorio es lugar de producción, pero también de vida.

Si bien en los párrafos anteriores se establece una diferencia entre territorios en los que predomina un proyecto empresarial y otros en los que se establece un proyecto socio-territorial, como situaciones «puras», hay que advertir que, en realidad, es más probable encontrar una multiplicidad de matices que hacen también a los diferentes senderos de desarrollo que cada territorio es capaz de ir construyendo. Por otra parte, la presencia de un proyecto empresarial no se supone, a priori, que sea mejor o peor desde el punto de vista del territorio por el solo hecho de que sea impulsado por empresas externas. En caso de que el proyecto empresarial no esté articulado con las iniciativas locales de desarrollo, cuando existen, entonces el potencial para generar procesos de desarrollo territorial endógeno será menor. En el caso de que exista un proyecto empresarial que dialogue con los actores sociales y busque la articulación local, se podrá hablar de que hay oportunidades para un proceso de desarrollo territorial endógeno. Esto podrá potenciarse o limitarse en función de las capacidades de negociación y concertación de los actores locales, ya sea hacia dentro, acordando una estrategia y un proyecto compartido, o hacia afuera, en la articulación con el proyecto empresarial.

En el caso de Nueva Palmira, como ya se ha descrito, del punto de vista de la organización productiva tuvo un momento de auge industrial entre 1936 y 1954, vinculado a la aceitera Óptimo, en momentos de políticas de protección de la industria nacional. Luego del cierre de la aceitera, entre 1962 y principios de los noventa, funcionó una planta de armado de autos Volkswagen, y desde la década del noventa ya no se cuenta con nuevos desarrollos industriales, siendo la única industria el molino harinero Nueva Palmira (emprendimiento centenario). Respecto a la historia del puerto la misma está marcada por su ubicación estratégica siendo la puerta de salida de la hidrovía de los ríos Paraná-Paraguay. A su vez, desde el 2004 se produjo el boom agrícola en el país y al transporte de la hidrovía se sumó, en forma muy relevante, la salida de la producción nacional de granos, además de la producción regional.

A partir de esta realidad, Nueva Palmira está muy especializada en las actividades que se vinculan al complejo agro-portuario, que representan aproximadamente el 55 % del empleo en la localidad (datos que surgen de procesar las ECH del INE). Esto refiere a empleo directo en el puerto y terminales, en las empresas de transporte de carga y logística, así como en servicios a las empresas vinculadas al complejo portuario: servicios técnicos y profesionales, mantenimiento, talleres, limpieza, seguridad y gestión.

De acuerdo con Magri, Abraham y Ogues (2014) y Rodríguez Miranda y Troncoso (2011) el núcleo de la cadena agro-portuaria está en el puerto, que funciona en un sistema público-privado con dos regímenes aduaneros (con terminales que son zona franca). El empleo directo en estas terminales es de aproximadamente 500 personas, entre puestos fijos y temporales (esto incluye estiba, maquinistas, amarradores, laboratorios, controles, entre otras actividades).

Las terminales son:

- La terminal oficial (pública), que es operada por la ANP con los servicios de la empresa Nobleza Naviera. Además, está el muelle de TGU, que es una concesión a un operador privado. Esta terminal opera con granos.
- La terminal privada de Navíos, que es una zona franca y opera con granos, representando entre el 75 % y 80 % del movimiento de granos en el puerto, en su mayoría soja. En los noventa tenía una capacidad de acopio de granos de 25.000 toneladas y hoy se amplió a unas 470.000 toneladas, lo que marca la expansión de la actividad.
- La terminal privada de Ontur (Ontemar), también zona franca. En 2006, la empresa de celulosa Botnia, actualmente UPM, compró la terminal a Azucitrus (Ontemar), que operaba con citrus, con cámara de frío. Desde 2007 comenzó a operar sobre todo con transporte de celulosa, recibiendo barcasas con el producto desde la planta de celulosa en Fray Bentos y cargando en buques oceánicos con destino a exportación. Pero debido al boom agrícola, también trabaja con granos, ya que la celulosa (recibe una barcaza por día de celulosa en muelle fluvial y tiene un día y medio para cargar en buque en el muelle oceánico para exportación) le deja entre cada operativa medio día libre, que lo utilizan con cintas móviles para carga de granos en el mismo muelle oceánico. A su vez, la cámara de frío que antes se usaba para cítricos, se utiliza para una operativa con harina de trigo, en acuerdo con capitales noruegos.

El cuadro 5 muestra el movimiento en buques, toneladas y productos de las terminales portuarias. Como se ha señalado, todo este desarrollo del puerto ha generado problemas en la ciudad, ya que el puerto está metido dentro de ella, problemas que, como también se ha dicho, se han mitigado en los últimos tiempos.

Por Nueva Palmira sale entre 60 y 65 % de la producción de granos uruguayos. Desde el punto de vista de las cadenas de valor agroexportadoras del país y la región, tanto en granos, sobre todo soja, como en lo que refiere a la cadena forestal-celulosa, el puerto de Nueva Palmira es un eslabón fundamental que permite la logística necesaria para asegurar la eficiencia y la competitividad de todo el sistema de valor y, por supuesto, es pieza importante en las cadenas globales de valor que terminan con el producto final que se obtiene en los lugares del mundo en que se procesa la materia prima exportada: China, Finlandia, otros países europeos.

Cuadro 5. Embarcaciones y toneladas movilizadas totales en muelle oficial y terminales privadas, puerto de Nueva Palmira, 2011

Terminal	Movimiento de buques	Toneladas movilizadas	Descripción de carga
Terminal oficial ANP	1.406	2.313.179	60 % granos, resto fertilizantes, combustible y otros.
Terminal Navíos	316	5.523.601	66 % soja, resto otros granos y otros.
Terminal Ontur	499	2.475.701	85 % celulosa, resto otros.
Total	2.221	10.312.481	-

Fuente: Observatorio nacional de transporte y logística del MTOP, con fuente en ANP y Dirección Nacional de Hidrografía.

Los cuadros 6 y 7 muestran la evolución de las exportaciones de soja y de celulosa desde las terminales privadas (zona franca) del puerto de Nueva Palmira.

Cuadro 6. Exportaciones de soja desde zona franca Nueva Palmira, 2007-2011

Medida	2007	2008	2009	2010	2011
Miles de toneladas	1.754	1.661	1.468	2.254	2.394
Millones de USD	440	741	561	775	1.029

Fuente: Observatorio nacional de logística y transporte del MTOP, con fuente en Uruguay XXI.

Cuadro 7. Exportaciones de pasta de celulosa desde zona franca Nueva Palmira, 2007-2012

Medida	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (primer semestre)
Miles de toneladas	18	1.297	921	764	992	547
Millones de USD	13	1.025	519	647	840	360

Fuente: Observatorio nacional de logística y transporte del MTOP, con fuente en Uruguay XXI.

Las agencias marítimas son actores relevantes en este sistema productivo, entre las que se destaca el grupo Schandy. Las agencias marítimas son las representantes legales del barco en tierra, resuelven todas las necesidades de la operativa de los buques, por ejemplo, trámites antes las autoridades, trámites de exportación e importación, abastecimiento de insumos, la alimentación, reparaciones, entre otros. Estas agencias trabajan con proveedores marítimos, debidamente autorizados, en general localizados en Montevideo, y, a su vez, tienen sus oficinas centrales en Montevideo (Schandy en Nueva Palmira cuenta con 9 personas).

En Nueva Palmira hay solo tres proveedores marítimos locales, dos supermercados, que proveen alimentos, y un taller metalúrgico, asociado con un proveedor de Montevideo. La mayoría de las provisiones y servicios vienen de Montevideo. Los insumos y servicios que

se proveen desde Montevideo son más baratos: en general, no menos de 10 % más baratos y en algunos rubros como frutas y verduras hasta la mitad del precio.

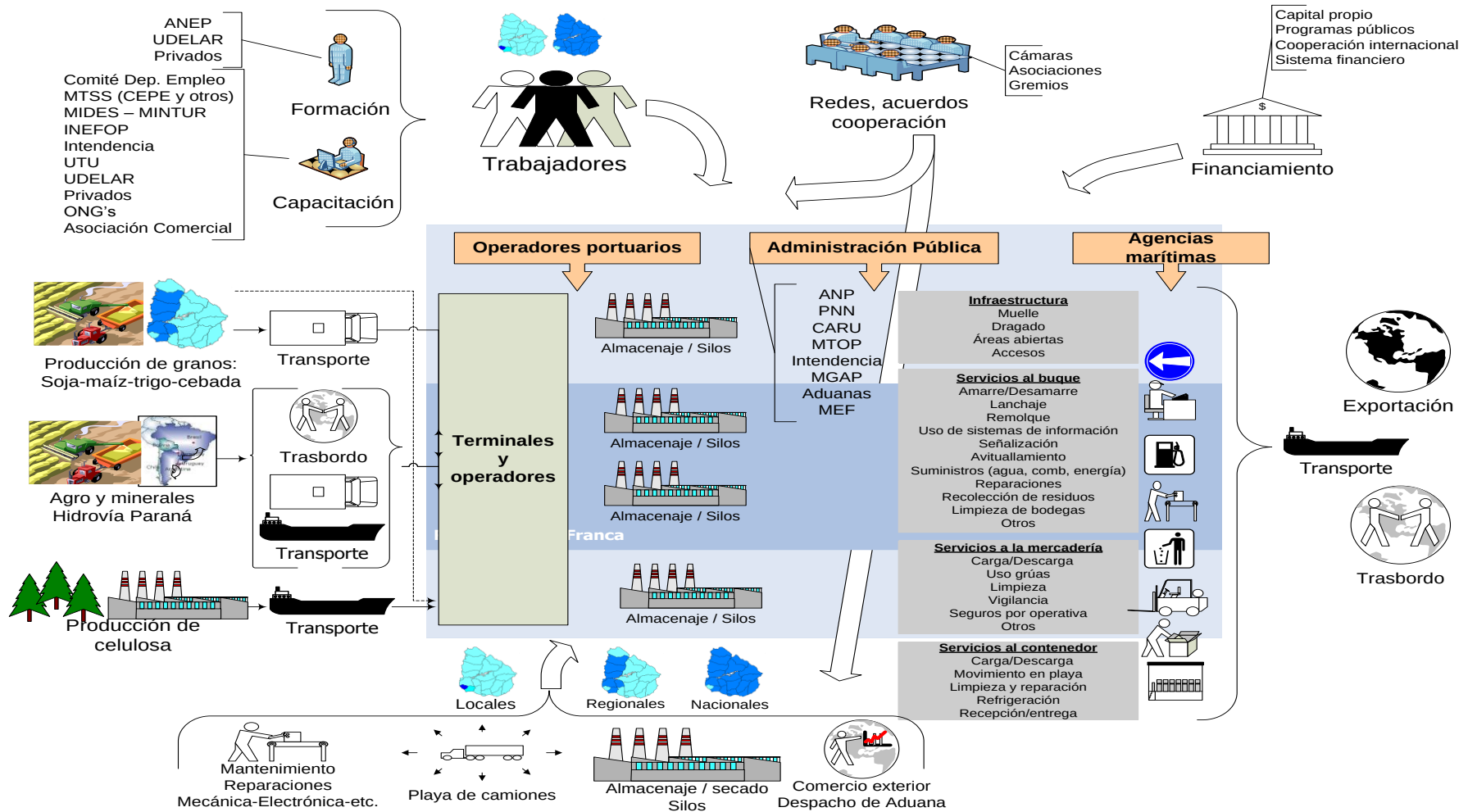
En general, las relaciones del complejo agro-portuario referidas a insumos y servicios están establecidas fuertemente hacia afuera del territorio. Ello es reflejo de pocas capacidades locales, en particular, la falta de empresarios y emprendedores locales. Hay un potencial importante para desarrollar localmente mejores servicios de reparaciones y talleres, servicios de montaje industrial y mantenimiento, armado de silos, servicios logísticos complementarios y auxiliares, servicios para los empresarios y trabajadores del complejo portuario.

Las empresas del puerto y del núcleo del complejo portuario internalizan en talleres propios sus demandas o en localidades cercanas, como Mercedes o Dolores, y recurren a servicios de Montevideo para cuestiones de mayor complejidad. El molino harinero, casi el único emprendimiento relevante, además del complejo portuario, sí recurre a servicios de metalúrgica y mecánica locales, pero manifiesta una falta de oferta adecuada en función de la demanda existente. En general, falta capacidad local en servicios y formación de trabajadores en electricidad, manejo de maquinaria computarizada, metalúrgica, mecánica y electromecánica. En particular, no hay formación adecuada en procesos logísticos, comercio exterior ni en idiomas.

En línea con lo que se señala en Rodríguez Miranda y Troncoso (2011), y como ya se ha señalado en otros pasajes del texto, no hay presencia importante de los ministerios y las políticas públicas nacionales, a no ser por una oficina de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) abocada a los temas de control de las planillas de trabajo (no hay tampoco inspectores locales), una oficina sanitaria del MGAP y una de Aduana. La excepción en la ausencia de las políticas públicas es la presencia de un Centro MEC, que organiza cursos en informática, apoyo al retorno a educación básica y también hizo cursos en temas de logística (perito de granos). La Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) —escuela técnica— de Nueva Palmira también tiene cursos, entre los que destacan: soldador, mecánica y de introducción a la logística (3 meses; gestión de almacenes, charlas de expertos, visitas al puerto, administración y finanzas). Varias de las empresas de las terminales y de logística realizaron una experiencia puntual con la Cámara de Comercio para realizar en forma conjunta un curso corto en comercio exterior y logística, siendo esta la única hasta el momento.

No se identifican actividades relacionadas con el turismo, si bien existe algún atractivo potencial que en toda localidad hay relacionado a la historia del lugar. Se destaca el Rincón de Darwin y la estancia Narbona, como sitios históricos (en estado de abandono), además de la Fiesta de la Primavera. Hay algunos emprendimientos externos, pero más vinculados y próximos a la localidad de Carmelo, en particular algunas posadas-boutique y el Hotel Four Seasons. No hay una agenda de promoción al turismo. El comercio y la gastronomía local tienen en general un bajo desarrollo y funcionan con la actividad vinculada al puerto. La hotelería local es muy escasa y es considerada de bajo nivel. La figura 1 muestra un esquema de funcionamiento de la organización productiva en Nueva Palmira, en torno de la cadena de valor asociada al complejo portuario.

Figura 1. Organización productiva en Nueva Palmira



Fuente: Rodríguez Miranda y Troncoso (2014b)

Ahora bien, este sistema productivo que describe a Nueva Palmira, ¿es un proyecto socio-territorial?

Para responder esto es clave analizar las capacidades del territorio en términos de capital social y, en particular, las capacidades de concertación y generación de proyectos comunes entre los actores del territorio. Cabe señalar que al referirse al capital social, de acuerdo con Arriagada (2003), se lo considera como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales. Los recursos asociativos importantes para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. La confianza es resultado de la repetición de interacciones con otras personas, la reciprocidad se entiende como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado y la cooperación implica un accionar conjunto para conseguir fines comunes.

Por otra parte, se asume que en la conformación de dicho capital social, y en el proceso de llegar a acuerdos y consensos, es fundamental el rol del entramado institucional local. Como explica North (1993), las instituciones reducen las incertidumbres de la interacción humana, incertidumbres que surgen por la complejidad de los problemas a resolver y la información incompleta respecto a la conducta de los otros. Por lo tanto, la creación de un medio institucional que induzca a un compromiso social creíble puede determinar costos de transacción y negociación bajos, favoreciendo la cooperación, los intercambios y, más en general, el desarrollo.

En el caso de Nueva Palmira el desarrollo del puerto se hizo por la visión de las empresas del polo logístico portuario, a impulso de inversiones externas. Como se señala en Rodríguez Miranda y Troncoso (2011), uno de los aspectos positivos del puerto sobre la comunidad es el empleo directo y la construcción, que trae oportunidades de desarrollo de la ciudad. Sin embargo, el empleo con mayor repercusión en lo local tiene un alto componente de eventualidad y semieventualidad, y es principalmente de media y baja calificación. El balance que parece hacer la mayor parte de los actores locales, sin desconocer los beneficios que implica contar con el puerto, está lejos de ser satisfactorio.

El reclamo de la comunidad es que, frente a la gran infraestructura portuaria propia de un complejo que se inserta en cadenas globales de valor en forma muy eficiente, la comunidad y localidad que le da lugar de emplazamiento posee una muy mala infraestructura y equipamientos, al tiempo que no logra ni puede ocupar un lugar estratégico en la cadena de valor nacional e internacional que subyace a la actividad del puerto, ni aportando capital humano calificado ni con el desarrollo de empresas locales dinámicas proveedoras de servicios e insumos.

Como se señala en Rodríguez Miranda y Troncoso (2014) el sistema productivo de Nueva Palmira representa un proyecto empresarial nacional y transnacional, que es muy dinámico y potencial generado de oportunidades. Sin embargo, la localidad que da emplazamiento a esa actividad no cuenta con la masa crítica necesaria de capital humano, capital social ni de infraestructura para poder aprovechar esa cadena de valor presente en el territorio para asociar a la misma un proyecto socio-territorial, esto es un proyecto de desarrollo local para el territorio, para la comunidad *palmirense*.

4.5.Desafíos para el desarrollo económico local en Nueva Palmira

De todo lo anterior se desprende como diagnóstico que no hay oposición de parte de la comunidad al puerto como tal, ya que la ciudad se asume como una ciudad-puerto. Sin embargo sí hay insatisfacción local, porque más allá del impacto directo del empleo la comunidad no logra posicionarse en condición de diálogo con el complejo agroexportador portuario para lograr ser parte integrante del proyecto empresarial portuario y, por lo tanto, no puede abandonar el rol de «vecino pobre» que puede obtener algún apoyo o solución parcial para atender alguna de sus necesidades. Este problema es reflejo de un territorio con tejido social y redes débiles, que enfrenta enormes desafíos en términos de las oportunidades y amenazas que supone una actividad de gran dinamismo como la que allí se localiza, sin un marco nacional de políticas y apoyos específicos que permitan ir construyendo mejores capacidades locales para enfrentar estos retos.

Por lo tanto, la actual situación y considerando el recorrido histórico de la localidad, la visualización de un proceso de desarrollo territorial endógeno requiere de un cambio importante en la sinergia de actores, principalmente para lograr la concertación en torno a cuál es el proceso de desarrollo deseado para el territorio.

De esta forma, Nueva Palmira parte de un relativamente bajo potencial para el desarrollo territorial endógeno, pero que ha comenzado un camino de transición que hay que ver si podrá consolidar hacia una mayor capacidad de su sistema local de actores y su sociedad civil para impulsar un proyecto que articule lo empresarial con lo social, permitiendo el desarrollo local. Para ello el rol del Municipio es clave - o debería serlo - para desde «el vacío institucional» hasta ahora existente, canalizar los descontentos y las necesidades de la población, validar su lugar, ganar la confianza y representatividad en el medio local, denunciar las ausencias y acercar las políticas nacionales al territorio. En una segunda instancia, hay que ver si es posible la tarea de apoyar a la construcción de capital social local y sociedad civil organizada que pueda discutir, instalar y acordar una agenda local de desarrollo.

Sin embargo, lamentablemente, solo lo anterior seguramente no alcance. Entre la dimensión local del desarrollo para la comunidad de Nueva Palmira y un complejo agro-exportador vinculado a cadenas globales de valor y que es uno de los polos que sostiene el crecimiento económico del país debe existir, como puente, la política pública de desarrollo, y en su dimensión de articulación entre lo local, lo departamental, lo regional y lo nacional.

Es por todo lo anterior que este trabajo busca proponer un esquema de gobernanza para el desarrollo local en Nueva Palmira que permita articular las necesidades y las aspiraciones locales en términos de trabajo y actividad económica local con bienestar de la población con las dinámicas exógenas y propias del complejo agro-portuario exportador. Esto solo será posible a través de la conformación de espacios y ámbitos que permitan encontrar y coincidir en el diálogo a los distintos actores públicos y privados que son piezas determinantes para lograr el objetivo antes enunciado.

Lo anterior involucra a los actores del territorio - locales - pero mucho más a los actores que sin ser locales tienen capacidad de decisión muy importante sobre los procesos que ocurren en el territorio. Sin considerar este último aspecto el desarrollo local se vuelve una utopía inalcanzable. Nos referimos a los actores del gobierno nacional que tienen competencias clave en aspectos cruciales para viabilizar el desarrollo local en un territorio que aloja a un polo logístico exportador de estas dimensiones, como son el MIEM-DINAPYME, el MTSS-CEPE, el MTOP, el MGAP, el MIDES, así como también el segundo nivel de gobierno representado por la Intendencia de Colonia, y las empresas que operan en el puerto y conforman el complejo productivo que se asocia al mismo. El rol que la ANP

puede tener para hacer posible un espacio de articulación como el que se sugiere es una de las cuestiones que se exploraran en el resto del documento.

5. Identificación de efectos de la actividad portuaria en el contexto local

5.1. Análisis de situación actual: perspectiva urbana y hábitat

El análisis de la situación de Nueva Palmira desde la perspectiva urbana, del hábitat y de su conectividad, implica adentrarse en la dimensión del habitar, en la relación de los habitantes con el territorio, la ciudad y la vivienda. Retomando lo planteado en el apartado 3.2., se parte de la concepción del territorio como una construcción social, un proceso histórico y de construcción subjetiva y simbólica, donde se expresa toda la complejidad de la vida humana en sociedad. Aparecen entonces, como plantea Di Paula¹² (2014, pág. 81), las escalas espaciales como consecuencia de la ocupación por los diferentes agrupamientos humanos, según su organización social: asentamiento humano (urbano o rural), hábitat residencial (vecindario, barrio, conjunto habitacional) y vivienda en sentido estricto (casa, apartamento, pensión).

Es así que en una escala inferior a la de la ciudad, se encuentra la escala del hábitat residencial, que corresponde al espacio inmediato y cotidiano donde se produce la relación sociedad-espacio; se trata del entorno espacial modificado o construido por el ser humano, que se encuentra contenido dentro de un sistema productivo, económico, social, ambiental e histórico-cultural; que interactúa con su entorno contiguo (el barrio) y con la ciudad, y que establece una red de relaciones con otros territorios y con otros seres humanos. En él se encuentra las viviendas, objetos materiales y familiares que atienden la necesidad humana básica de protección y refugio; espacio de relación y reproducción familiar y social, íntimamente relacionado con el bienestar físico y psicológico de sus habitantes. (Delgado, 2014, pp. 129-130¹³)

Pero la satisfacción de la necesidad de refugio y protección física a través de la vivienda y el hábitat residencial, es sólo uno de los aspectos que hacen al bienestar de la población. Esa es una necesidad que debe ser satisfecha conjuntamente con otras, asociadas a necesidades socio-culturales, económico-productivas y territoriales-medioambientales, de modo de facilitar el desarrollo integral de las personas y las sociedades, en una apuesta por la mejora de la calidad de vida y la inclusión social. Es por eso que el analizar las escalas habitacional y del hábitat, implica analizar la situación de las unidades materiales de vivienda, a la vez que la de las infraestructuras, equipamientos y servicios habitacionales y barriales.

En la escala de la vivienda, los servicios físicos o infraestructuras los constituyen básicamente el agua potable, la energía eléctrica, el saneamiento, la red de desagüe pluvial, alumbrado público y el sistema vial en sus distintos niveles (pasajes, calles, avenidas, rutas), que son públicos, y otros que pueden ser privados como telefonía, TV cable, gas, internet. Los servicios refieren a aquellos permiten satisfacer necesidades vinculadas a la atención de la salud, educación, sistema de cuidados, transporte colectivo, recolección de residuos domésticos, etc., los que pueden ser proveídos por el Estado o por privados. Asimismo entre los equipamientos urbanos encontramos los espacios públicos (plazas, parques, etc.), paradas de ómnibus, playas, entre otros.

¹² Di Paula, Jorge. 2014. "La perspectiva físico-espacial de la vivienda". En "Derecho a la vivienda. Enfoque jurídico y otras miradas disciplinarias. Red de Asentamientos Humanos Hábitat y Vivienda, Udelar. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Pp.75-94.

¹³ Delgado, María del Huerto. 2014. "Hábitat, vivienda y espacio urbano. Territorio, vivienda y procesos de producción del hábitat en la época contemporánea". En "Derecho a la vivienda. Enfoque jurídico y otras miradas disciplinarias. Red de Asentamientos Humanos Hábitat y Vivienda, Udelar. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. Pp.129-140.

En el caso particular de Nueva Palmira, una dimensión que cobra importancia singular en lo que hace a la dimensión del habitar, es la presencia de la actividad portuaria, ya que impacta fuertemente en las dimensiones ambientales, en la red vial, en la conectividad, y genera conflictos entre las necesidades de la ciudad y del puerto.

Como ya se planteó, entre las principales problemáticas identificadas por la sociedad local, se encuentran el deterioro de la infraestructura vial y al congestionamiento del tránsito, así como en los conflictos por el uso del espacio. En buena medida se procuró solucionar esta situación con la realización de obras de infraestructura para preservar la planta urbana de la circulación de transporte pesado y sacarlos de las zonas residenciales, definiendo áreas de exclusión.

Esta problemática relacionada al tráfico de camiones, ya se identificaba en el “Informe Ambiental Estratégico” que forma parte del “Plan Nueva Palmira”¹⁴, junto a otra serie de problemas ambientales derivados de la actividad portuaria y logística, y posibilitado por la falta de una normativa urbanística que pusiera límites claros a las distintas funciones. Entre ellas se destacan:

- La instalación de silos, que desbordó las previsiones y ante la falta de una normativa adecuada, se fueron instalando en zonas no adecuadas, muy próximas a la ciudad y a las zonas de desarrollo turístico. Por otra parte, las operaciones de trasiego de granos por lo general generan escapes de material particulado al aire, que en muchas ocasiones llega a las zonas residenciales o turísticas, afectando la calidad del aire e incluso la salud de la población.
- El crecimiento del puerto que invadió parte de la ciudad y sus playas costeras. El caso más notorio fue la instalación del nuevo muelle de Ontur que afectó la Playa de los Argentinos, utilizada por la población, en el área central de la ciudad. Esto ha llevado a que la ciudad se vaya expandiendo hacia el norte, procurando alejarse de la influencia del puerto. Paralelamente se fueron perdiendo espacios públicos de integración y esparcimiento, como son las playas, y que varias de ellas se hayan contaminado por la llegada a la costa de restos de combustibles u otros materiales contaminantes provenientes de las barcasas.

Otras de las problemáticas que atentan contra la calidad del hábitat, generan consecuencias ambientales negativas y constituyen una fuerte limitante a un crecimiento sostenible de la planta urbana refiere a la falta de una red de saneamiento público. Esto hace que la solución más generalizada para la disposición final de los efluentes domésticos, la constituyan los pozos negros filtrantes. Esta solución trae como consecuencia la contaminación del suelo, las napas freáticas y el entorno, en función de la profundidad a la que se realicen, al tipo de suelo, al mantenimiento que tengan y a la ocurrencia de fenómenos como inundaciones o exceso de precipitaciones. A esto se suma el hecho de que en Nueva Palmira el vertedero de barométricas se realiza cerca del arroyo Sauce donde aguas abajo del mismo existe la toma de agua potable para la ciudad, lo que sin duda genera un serio problema de sanidad pública.

¹⁴ Intendencia de Colonia, diciembre de 2012.

5.2. Caracterización socio-demográfica de Nueva Palmira

Con 9.857 habitantes según el Censo de 2011, Nueva Palmira representa el 8% de la población del departamento de Colonia, porcentaje que si bien puede parecer bajo, no se aleja mucho de los promedios de las demás ciudades del departamento, Colonia tiene una distribución espacial de su población bastante homogénea y no presenta una gran concentración en la capital como sucede en la mayoría de los departamentos sino que tiene una red urbana equilibrada tanto en volumen poblacional como en su distribución.

Colonia del Sacramento concentra el 22% de la población, Carmelo el 15%, Juan Lacaze un 10% y Rosario un 8%. Nueva Palmira, fundada en 1758, tiene su primera referencia de población de 720 habitantes en el año 1860, llegando a 4.191 personas en el censo de 1908. Desde que comienzan a realizarse censos con cierta regularidad se observa un crecimiento muy lento de su población: creció un 56 % en casi 50 años: pasó de 6315 habitantes en 1963 a 9857 en 2011.

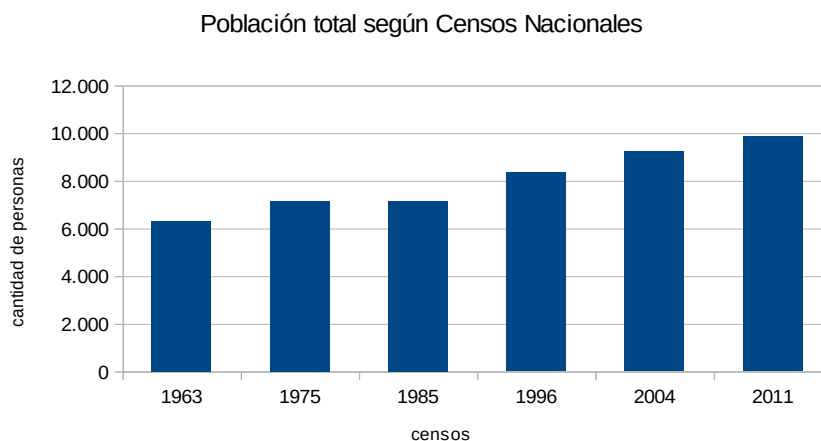
Cuadro 8. Evolución de la población de Nueva Palmira

CENSOS	POBLACION	Variación%
1963	6315	
1975	7152	13,3
1985	7151	0,0
1996	8339	16,6
2004	9230	10,7
2011	9857	6,8

Fuente: Censos INE.

En el período intercensal 1963-1975 aumentó un 13%, se mantuvo igual en el siguiente período, creció un 16% en el intercensal 1985-1996 y registró un leve aumento en el último período intercensal (1996-2011) con un 18,7 % más de población si tomamos la totalidad del período. Si se considera el recuento censal Fase 1 de 2004, se aprecia una primera etapa en que creció un 10,7% y la segunda un 6,8%, un ritmo de crecimiento muy bajo.

Gráfico 3. Evolución de la población de Nueva Palmira



Fuente: Censos INE.

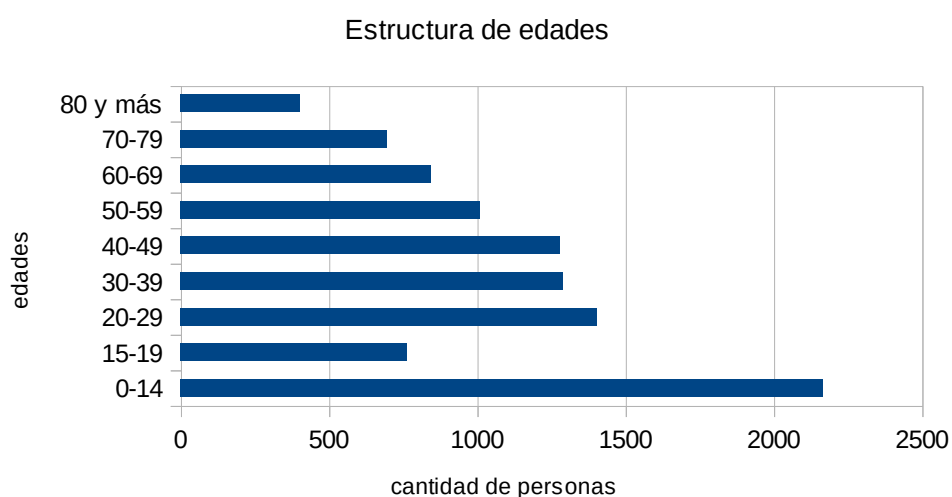
Tomando el período intercensal 1996 - 2011 se observa la variación de la población por segmento censal (ANEXO 1 y 2), en donde hay una estrecha relación con el aumento de las viviendas en la zona norte de residencia permanente; mientras que en el sur las viviendas se relaciona a actividades turísticas.

Por otra parte, al determinar la densidad de población para 2011 (ANEXO 2), se observa mayores concentraciones en las zonas centrales, consolidadas, de Nueva Palmira

En tanto que la composición por sexos es muy pareja: 49,2% de hombres (4.852) y 50,77 % de mujeres (5.005), más equilibrado que el promedio nacional que es de 52% de mujeres y 48% de hombres. Esto se explica seguramente por la fuerte presencia de actividades económicas que emplean casi exclusivamente trabajadores de sexo masculino, como la logística y transporte.

En lo que refiere a la estructura etaria, los grupos de edad se ubican aproximadamente dentro de los promedios nacionales: jóvenes 21% (0-14 años), adultos 59% (20-59) y ancianos 20% (60 y más) (ANEXO 3). Si se toma 19 años como límite para la franja de jóvenes, ésta alcanzaría el 30%.

Gráfico 4. Estructura de la población por edades (2011)



Fuente: Censo 2011 INE.

5.3. Movilidad de la población

El 68 % de la población censada nació en Nueva Palmira, y un tercio nació en otra localidad. Nueva Palmira parece haber tenido a lo largo del tiempo una mayor atracción sobre personas de otros departamentos que sobre personas del mismo departamento. Ello se evidencia en la migración de larga data expresada en el lugar de nacimiento, así como en la migración reciente (cinco años antes de la fecha de realización del Censo).

Casi un 10% nació en otra localidad del departamento de Colonia, un 19% en otro departamento y cerca de un 3% en otro país. Entre los nacidos otro departamento destaca

Soriano con un 11% (1062 personas) algo superior a los nacidos en otra parte de Colonia (943 personas). En segundo lugar los montevideanos que constituyen al 4%.

El 62% siempre vivió en Nueva Palmira, 11% vivió en otra localidad del departamento y un 21% en otro departamento; asimismo un 4,6% vivió en otro país.

En lo que refiere a la migración reciente ésta no parece significativa a la fecha que refiere el censo (dónde vivía hace cinco años o sea en 2006): el 91% vivía en Nueva Palmira.

Los que vivían en otro departamento (479 personas, un 5%) duplican a los que vivían en otra localidad de Colonia (193 personas, 2%). Entre los primeros se destacan quienes llegaron de Montevideo (35%) y de Soriano (32%) que suman 2/3 de los migrantes recientes. Los provenientes de Soriano suman 153 personas, de unas catorce localidades y parajes diferentes, tanto urbanas como rurales. Entre ellos destaca Agraciada con 31 personas, lo cual se explica por ser una localidad fronteriza, luego Mercedes con 30 y Dolores con 27.

Más atrás aparecen los que llegaron de Río Negro (33 personas, 7%) y de Canelones (29 personas, 6%) y en cantidades poco significativas desde casi todos los departamentos excepto Tacuarembó y Lavalleja.

Respecto a los migrantes del propio departamento, un 38% (74 personas) proviene de Carmelo, un 15% de Colonia del Sacramento (29 personas) y en tercer lugar, de la zona rural de Polanco con 21 personas (11%).

5.4. Caracterización habitacional

El ritmo de crecimiento del stock habitacional ha sido dispar como surge del siguiente cuadro, hubo un incremento significativo de casi un 30% entre 1963 y 1975, luego cae abruptamente y retorna a los valores anteriores una vez recompuesta la democracia.

Cuadro 9. Censos de viviendas Nueva Palmira, 1963-2011

Censos	Viviendas	Variación%
1963	1.808	
1975	2.335	29,1
1985	2.492	6,7
1996	3.216	29,1
2004	3.578	11,3
2011	4.287	19,8

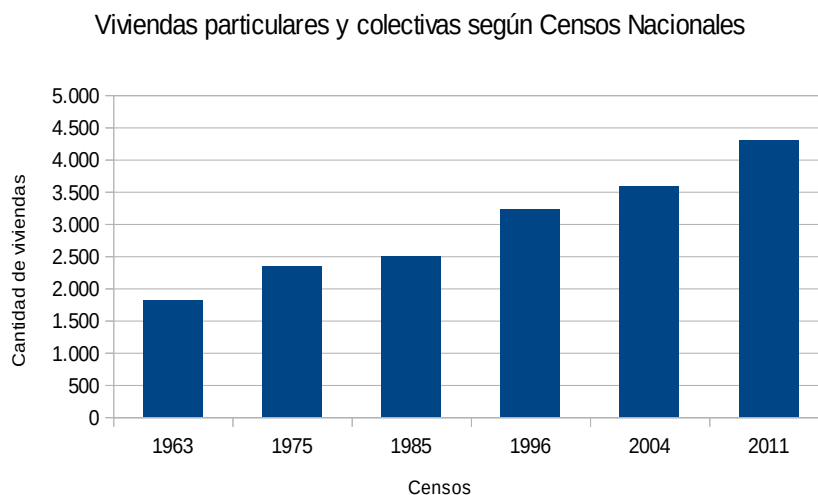
Fuente: Censos INE.

Teniendo en cuenta el último período intercensal la variación sería de un 33,8% lo que sería la máxima variación registrada hasta el momento, pero al desglosar este período en dos etapas: hasta el conteo del Censo Fase 1 de 2004 y luego hasta el Censo 2011, la variación es de 11,3% y 19,8% respectivamente.

Al considerar el período intercensal 1996-2011, se observa la distribución de la variación de viviendas por segmentos censales (ANEXO 1). La cual puede explicarse por la localización de urbanizaciones cerradas o turísticas hacia el sur de sectores altos y

también de sectores medios-altos hacia el norte. Hecho que también se correlaciona con indicadores que muestran NBI casi inexistentes en el extremo sur (Segmento Censal 205) y variadas en el norte (Segmentos 206 y 306); lo cual se analiza más adelante.

Gráfico 5. Evolución de las viviendas en Nueva Palmira, 1963-2011



Fuente: Censos INE.

En contraposición, los sectores socio-económicamente más bajos, se han ido ubicando en la periferia de la ciudad, en áreas ambientalmente vulnerables. Allí se ubican los Asentamientos Irregulares, los principales de ellos Golondrinas, Asencio, Higuieritas y un asentamiento sobre la faja costera de Punta Gorda.

Aunque los Asentamientos Asencio e Higuieritas han entrado en el proceso de regularización en el marco del ex -Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, PIAI (hoy Programa de Mejoramiento de Barrios) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en co-ejecución con la Intendencia de Colonia, el proceso de regularización generó serios problemas ambientales debido a la no construcción de una planta de tratamiento de efluentes provisoria, cuya ubicación ha sido fuertemente rechazada por algunos grupos de la sociedad civil.

Según el censo de 2011, existen en Nueva Palmira 4303 viviendas, de las cuales 696 figuran como desocupadas (16%) y 3607 están ocupadas (83%). Del análisis de los datos censales se desprende que el stock habitacional no aparecería como un problema grave ya que la relación población (9.857 habitantes) – viviendas (4,287) es numéricamente equilibrada.

Para caracterizar de modo general las condiciones de la infraestructura de vivienda se analizaron cuatro variables del Censo 2011: material predominante en las paredes exteriores, material predominante de los techos, material predominante en los pisos y origen del agua utilizada para beber y cocinar.

A efectos del análisis, se agruparon los tipos de respuesta teniendo en cuenta aquellas que puedan significar un déficit que afecte la calidad de vida distinguiéndolas de las que dan cuenta de una situación habitacional aceptable. En líneas generales podría afirmarse que la materialidad de la vivienda no es una carencia significativa.

Cuadro 10. Viviendas con déficit (%) (Censo 2011)

Viviendas con algún tipo de déficit		
	c/déficit	s/déficit
Material paredes	1,3	98,7
Material techos	13,0	86,0
Material pisos	20,0	79,0
Origen del agua	3,0	97,0

Fuente: Censo 2011 INE.

En el caso de carencias en los materiales de los techos, éstas se verifican en los segmentos censales 401, 304 y 306 con más del 30%. Respecto a los materiales de los pisos, las carencias principales están en los segmentos 105 y 106, lo cual se explica en parte por ser áreas semirurales. Pero también es elevado en los segmentos 304 (48%), 302 (42%) y 401 (39%), todos ellos correspondientes al borde de la planta urbana.

Sin embargo, en el siguiente apartado, se destaca que el déficit principal de las viviendas es principalmente la falta de espacio dada por las condiciones de hacinamiento y la carencia de espacio físico adecuado para cocinar.

5.5. Indicadores de calidad de vida según el censo 2011

El Instituto Nacional de Estadísticas utiliza el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas para medir la pobreza. A diferencia del método de medición de las líneas de pobreza e indigencia, éste supone un enfoque multidimensional del fenómeno que no reduce la pobreza a la insuficiencia de ingresos sino que acerca el concepto al de calidad de vida.

Este enfoque identifica la “...falta de acceso a bienes y servicios (o problemas críticos en cuanto a la calidad de aquellos) cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales”. La selección de las necesidades consideradas básicas y la fijación de los umbrales por debajo de los cuales se estima que la privación es crítica han variado a lo largo de los años en función de las variaciones de las condiciones de calidad de vida y acceso al consumo del conjunto de la población nacional. La última medición realizada por el INE en base a los datos del Censo 2011 define como dimensiones básicas las siguientes: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación.

En la ciudad de Nueva Palmira un 31% (3.045 personas) de sus habitantes tiene al menos una necesidad básica insatisfecha (Cuadro 11 y 12). Las mayores carencias se registran en los elementos de confort en primer lugar 20% (1.996 personas) y en las condiciones de decoro de la vivienda en segundo lugar (17,5%).

Respecto a las condiciones de la vivienda, 1.728 personas habitan en viviendas con algún tipo de déficit, de ellas 1.201 lo hacen en condiciones de hacinamiento, lo que representa el 17,5 % de los *palmirenses*. La otra carencia significativa en materia de vivienda se da en la disponibilidad de un espacio para cocinar, 996 personas, el 10% de la población carece de ello.

En lo que refiere al confort, la necesidad básica con mayor déficit es la disponibilidad de agua caliente en el baño, 1.303 personas, un 13 % de la población de la ciudad. Por el contrario, en lo que refiere a las condiciones materiales de la construcción, sólo el 3% (34 personas) habitan en viviendas que se pueden considerar precarias. En cuanto al

indicador relativo a educación, menos del 6 % de la población presenta carencias en esa dimensión.

Cuadro 11. Cantidad de Personas con NBI (Censo 2011)

CANTIDAD DE PERSONAS CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS POR SEGMENTO CENSAL SEGUN VARIABLES SELECCIONADAS

Seg Censal	Mat	Hacinam	Cocina	VivDecor	A_potable	Saneam	Elect	Calef	Refrig	A_Caliente	Confort	Educ
101	2	71	34	96	35	21	2	50	68	66	155	34
102	0	70	31	84	12	28	0	33	15	50	69	25
103	0	21	8	23	3	6	3	22	24	21	49	9
104	1	73	56	97	15	18	1	50	17	60	100	56
105	11	14	27	30	27	17	0	1	0	27	28	0
106	0	0	2	2	2	6	1	2	2	5	6	0
201	0	31	2	33	3	3	0	20	15	11	40	0
202	1	67	56	96	38	21	3	45	23	65	95	18
203	0	22	27	39	11	7	0	71	3	47	87	26
204	2	145	106	191	65	16	7	106	36	146	204	67
205	2	0	7	7	3	2	0	5	2	7	7	0
206	9	118	24	131	33	22	4	76	81	56	173	91
301	3	52	58	84	50	28	6	38	31	78	109	37
302	0	89	55	117	31	20	6	48	30	61	95	30
303	1	36	30	51	27	40	0	32	31	41	72	18
304	2	171	167	238	76	64	9	108	38	222	263	58
306	0	29	11	40	24	17	0	36	34	56	80	23
401	0	192	295	369	150	88	7	121	112	284	364	77
Total	34	1201	996	1728	605	424	49	864	562	1303	1996	569

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Cuadro 12. Porcentaje de Personas con NBI (Censo 2011)

CANTIDAD DE PERSONAS CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS POR SEGMENTO CENSAL SEGUN VARIABLES SELECCIONADAS

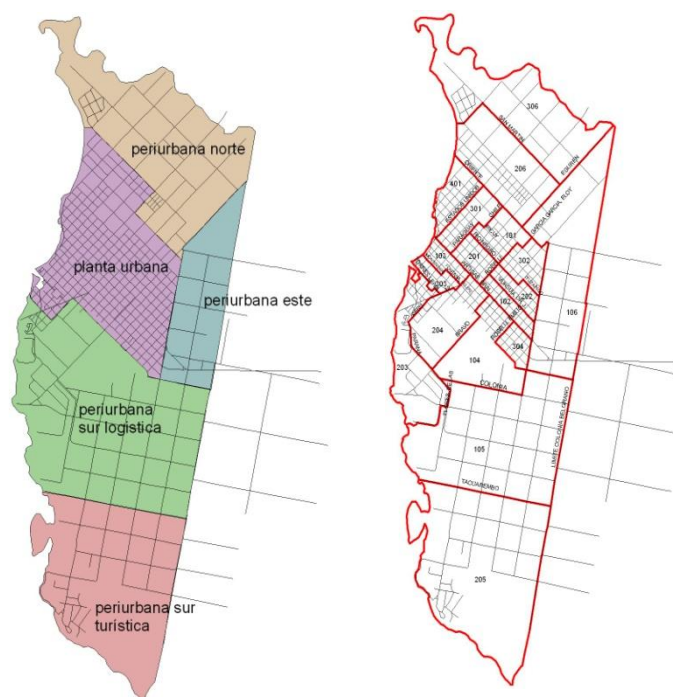
Seg Censal	Mat	Hacinam	Cocina	VivDecor	A_potable	Saneam	Elect	Calef	Refrig	A_Caliente	Confort	Educ
101	2	71	34	96	35	21	2	50	68	66	155	34
102	0	70	31	84	12	28	0	33	15	50	69	25
103	0	21	8	23	3	6	3	22	24	21	49	9
104	1	73	56	97	15	18	1	50	17	60	100	56
105	11	14	27	30	27	17	0	1	0	27	28	0
106	0	0	2	2	2	6	1	2	2	5	6	0
201	0	31	2	33	3	3	0	20	15	11	40	0
202	1	67	56	96	38	21	3	45	23	65	95	18
203	0	22	27	39	11	7	0	71	3	47	87	26
204	2	145	106	191	65	16	7	106	36	146	204	67
205	2	0	7	7	3	2	0	5	2	7	7	0
206	9	118	24	131	33	22	4	76	81	56	173	91
301	3	52	58	84	50	28	6	38	31	78	109	37
302	0	89	55	117	31	20	6	48	30	61	95	30
303	1	36	30	51	27	40	0	32	31	41	72	18
304	2	171	167	238	76	64	9	108	38	222	263	58
306	0	29	11	40	24	17	0	36	34	56	80	23
401	0	192	295	369	150	88	7	121	112	284	364	77
Total	34	1201	996	1728	605	424	49	864	562	1303	1996	569

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

5.6. Análisis de la distribución espacial de los indicadores socio-demográficos.

Dentro de la localidad Nueva Palmira definida por sus límites censales, el análisis demográfico-territorial y el relevamiento de campo permitió identificar las siguientes áreas y sus límites correspondientes:

Gráfico 5. Análisis espacial de indicadores socio-demográficos (2011)



Fuente: Elaboración propia con Censos INE.

Planta urbana propiamente dicha

Orientada de NW a SE, es el casco urbano central original con un trazado en damero estructurado en torno al eje este-oeste dado por la Avda Artigas y el eje norte-sur que es la costa del río Uruguay.

Los límites aproximados de la misma serían: al norte-noreste Gral Flores, Rondeau, Chile, Oriente, por el este Domingo Ordoñana, por el sur -sureste Lázaro Gadea, JPVarela y Fray Bentos.

La distribución de población dentro de la planta urbana es bastante homogénea, si bien se pueden diferenciar algunas tendencias:

- En el noroeste de la ciudad, en el área correspondiente al segmento censal 401, nos encontramos con la fracción censal más poblada, con densidad medio-alta y con un porcentaje de población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha cercano al 50%. Cerca de un 30% de la población carece de agua caliente en el baño y de un ambiente separado para cocinar y un 14% tiene dificultades de acceso al agua potable.
- En el vértice noreste correspondiente al segmento censal 302, los valores de crecimiento intercensal tanto de población como de viviendas superaron ampliamente el promedio de la localidad con casi 44 y 58% respectivamente. También aquí la población con al menos una NBI es significativa, 54,36%. Cerca del

40% tiene carencias en la vivienda, y en particular casi un 30% vive en condiciones de hacinamiento.

- El vértice sureste al borde del bañado del A° Higueritas (barrio Asencio), es una zona con alta densidad de población, que tuvo un marcado crecimiento intercensal tanto en población como en número de viviendas: 47 y 67 % respectivamente. Esta área coincidente con el segmento censal 304 tiene también un 50% de su población con al menos una NBI y valores significativos en casi todos los indicadores de privación crítica: una tercera parte de la población tiene carencias en el decoro de la vivienda, en particular en condiciones de Hacinamiento y no disponibilidad de ambiente para cocinar y casi un 40% en elementos de confort, en particular un 30% no tiene agua caliente en el baño.
- El límite sur de la planta urbana lindante al bañado, presenta densidades medias, crecimiento y también porcentajes de NBI significativos entre 30 y 40% .
- Los barrios centrales presentan densidades medias, crecimiento lento de la población y en algunas zonas decrecimiento en el período intercensal y muy bajos porcentajes de NBI. En síntesis, se evidencia que los bordes urbanos presentan una dinámica demográfica y habitacional más intensa que en las áreas centrales. En forma concomitante, dichos bordes presentan valores significativos en carencias habitacionales y de confort, lo cual ocurre a la inversa en las áreas centrales.

Áreas periurbanas

Rodean a la anterior y se caracterizan por la coexistencia de diferentes usos del suelo. De acuerdo a las dinámicas poblacionales-residenciales que surgen del análisis censal y al uso del suelo observado en el relevamiento de campo, podríamos subdividirlo en las siguientes subáreas:

- Área periurbana norte: Esta subárea comprende el balneario Brisas del Uruguay, áreas residenciales de baja densidad cercanas a la costa con viviendas de construcción reciente de buena calidad, áreas residenciales de densidad media con viviendas de mediana y baja calidad, además de algunos complejos habitacionales y espacios naturales correspondientes a zonas bajas cercanas a cursos de agua y algunos predios de uso rural. Es un área habitada por unas 1000 personas, con importante presencia de jóvenes (más del 30%) con densidad poblacional media y medio baja, sin embargo registra los mayores valores de crecimiento intercensal tanto en población como en cantidad de viviendas. La zona lindante con la planta urbana tuvo un crecimiento poblacional del 200% en dicho período y de un 130% en su stock de viviendas. Al respecto se puede agregar que recorriendo la zona se observan numerosas viviendas en construcción así como viviendas de construcción reciente. Asimismo, más de la tercera parte de la población tiene al menos una necesidad básica insatisfecha. Si se analiza en detalle las principales carencias están dadas en la variable hacinamiento y en elementos de confort, en particular la carencia de agua caliente para el baño y refrigeración.
- Área periurbana este: constituida por un trazado en cuadrícula de 350 mts. de lado, de uso predominantemente agrícola bordeando la planta urbana y agrologístico hacia el este y a lo largo de la ruta 12. Es una zona muy poco poblada (53 personas en total) que ha experimentado un decrecimiento en el período intercensal tanto en el número de personas como de viviendas. Amplio predominio

de población adulta y relativamente bajo porcentaje de necesidades básicas insatisfechas (menos del 20% con al menos una NBI).

- Área periurbana sur-logística: es una amplia zona de muy baja densidad poblacional que disminuyó su número de habitantes y viviendas en el período intercensal. Se pueden diferenciar varias subzonas: el bañado del A°Higueritas lindante con la planta urbana consolidada, el recinto portuario y sus accesos, espacios naturales costeros y una zona al sur del bañado con un amanzanado de 350 mts. de lado donde se alterna el uso agrícola con el agro-industrial logístico. Más de la mitad de su reducida población tiene al menos una NBI, esta zona coincide casi en su totalidad con el segmento censal 105 que es el que presenta los valores más elevados en varios indicadores: el 50 % de las personas no habitan viviendas decorosas y cerca de la mitad tiene carencias en elementos de confort como agua caliente en el baño. En particular las carencias más significativas se dan en la falta de agua caliente en el baño, la ausencia de lugar específico para cocinar y el acceso al agua potable, en todos los casos en torno al 45 %.
- Área periurbana sur-turística: en el extremo sur de la localidad se ubica esta zona de uso predominantemente turístico con algo de aprovechamiento agrícola, es el área del balneario Punta Gorda. Es un área en la que según el Censo 2011 la población disminuyó, siendo actualmente de unas 53 personas, de las cuales un 20% tiene al menos una NBI, entre las que destacan la carencia de cocina y agua caliente. Sin embargo, el número de viviendas se incrementó en más de un 75% entre los dos censos, posiblemente asociado a la aparición de nuevos emprendimientos de carácter turístico como la urbanización cerrada Médanos de Punta Gorda.

5.7. El Plan de Ordenamiento Territorial de Nueva Palmira

Por la resolución No. 793/012 del 7 de mayo de 2012 se puso de manifiesto el documento de avance del Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Nueva Palmira y Área de Influencia y su correspondiente Informe Ambiental Estratégico, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 24 de la Ley 18.308 de 2008 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Luego de transcurridos los 30 días de plazo, el Departamento de Planificación, Programas y Descentralización y su Unidad Ejecutora de Vivienda, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial (IMC) recibió comentarios, observaciones y sugerencias, algunas de las cuales se consideraron pertinentes y se incorporaron al documento.

Concluido el período de puesta de manifiesto correspondió dar cumplimiento al artículo 25 de la Ley 18.308, el cual dispone que los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible deben ser sometidos a la consideración del órgano competente para adoptar su aprobación previa, a efectos de abrir el período de audiencia pública y solicitud de informes.

Finalmente, por resolución No. 2385/2012 de fecha 6 de diciembre de 2012 del Ejecutivo del Departamento de Colonia se aprobó previamente los documentos titulados “Aprobación Previa. Plan local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Nueva Palmira y Área de Influencia” y “Aprobación Previa Informe de Evaluación Ambiental Estratégica”

Durante ese proceso, el referido plan se fue elaborando en un contexto departamental preocupado por:

- El crecimiento exponencial del Puerto de Nueva Palmira
- Los impactos de diverso orden de la planta de celulosa en Punta Pereyra,
- Un cambio de la producción agrícola, con tendencia al monocultivo y no siempre amparada por un adecuado manejo del recurso suelo.
- La eventual expansión de la forestación en el departamento.

Asimismo dominaba la visión que el desarrollo local y regional de Colonia oeste se veía afectado por nuevas economías de enclave que como tales no siempre contribuían al desarrollo sustentable de la región.

En respuesta a las diferentes problemáticas se consideraba que las Directrices Departamentales y los Planes Locales de Nueva Palmira, Carmelo y Conchillas fijarían lineamientos estratégicos comunes para el ordenamiento territorial de todo el oeste del departamento. De modo de comenzar a implementar un modelo de territorio y de gestión territorial orientado a facilitar y posibilitar la coexistencia en la microrregión de una serie de actividades económicas de importancia creciente, pero que ocasionan múltiples puntos de fricción y conflicto tanto en la actualidad como de manera potencial.

Desde esa óptica, el sistema portuario de Nueva Palmira se erigía en un tema central para el ordenamiento territorial del área. Por un lado, se destacaba en la exposición de motivos, el desarrollo exponencial que tuvo dicho puerto y que en función de las toneladas movilizadas había generado múltiples problemas al desarrollo urbano. Por otro lado, se atribuía que los problemas se habían visto agravados por la inexistencia de un Plan de Ordenamiento.

En efecto, la Memoria de Información (pág. 27) determinaba que el sector logístico portuario había desarrollado sus iniciativas y proyectos, desde una visión unilateral, sin haber considerado adecuadamente los impactos sobre la ciudad y ejemplificaba con el Plan Maestro del Puerto de Nueva Palmira realizado por la consultora Ecoconsult.

Así, concluía que el sistema logístico y portuario basaba su desarrollo como una “economía de enclave” con escaso o nulo derrame económico sobre el desarrollo local y efectos adversos al sector residencial de la ciudad. (Aspectos que ya han sido abordados en este informe de avance)

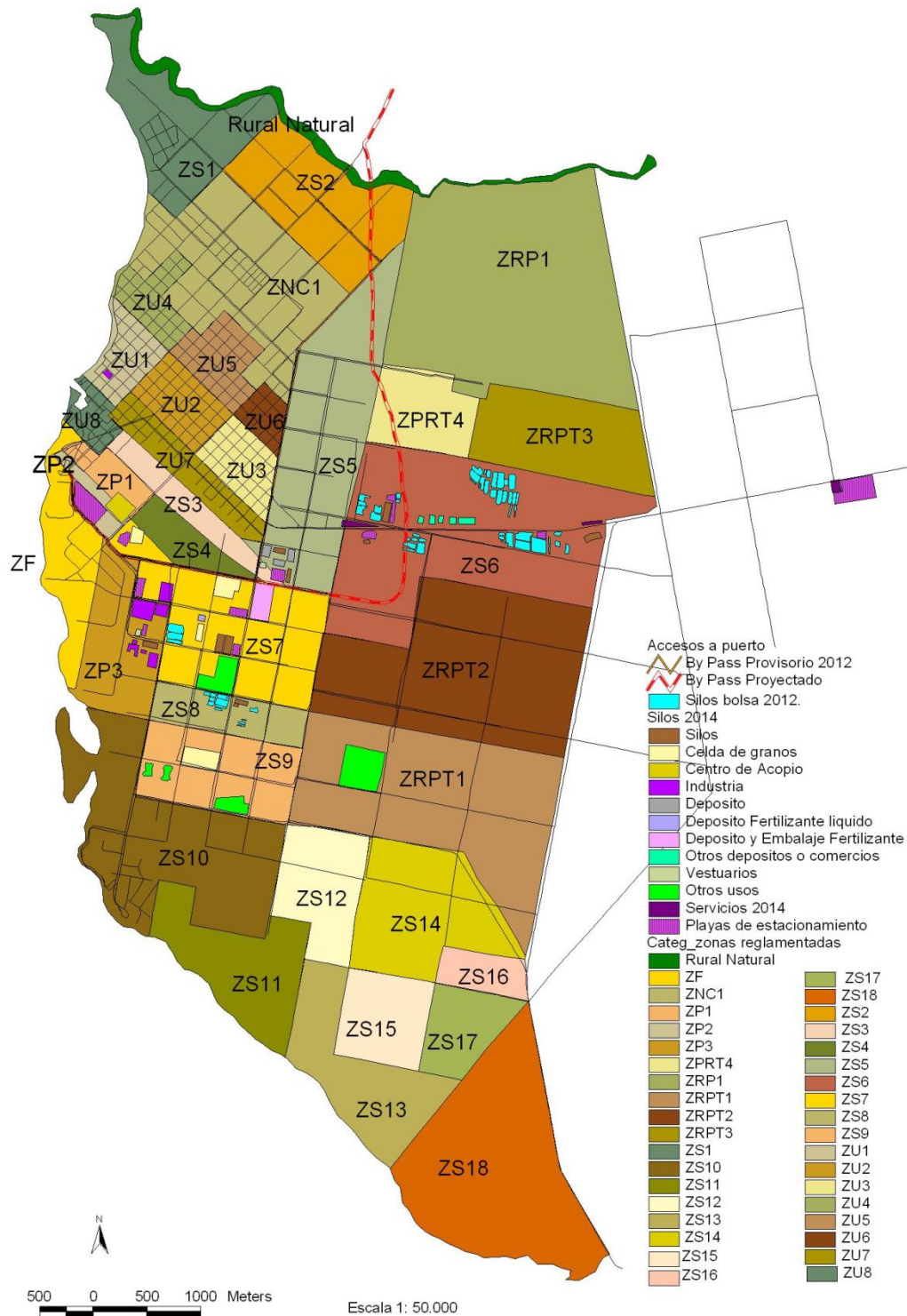
Categorías y reglamentación del suelo

El Plan de Nueva Palmira contenía un proyecto de ordenanza para categorizar y reglamentar el suelo, proponiendo las categorías que se analizan a continuación.

Dicha categorización y reglamentación se representa cartográficamente (figura 2), integrándole información relevada en el campo (2014) con interpretación de imágenes del año 2012 disponibles en Google Earth e información secundaria; a los efectos de georreferenciar la infraestructura existente relacionada al transporte y almacenamiento

de granos con la actividad portuaria. En el mapa de la figura 2 se han integrado: Silos (estáticos); Celda de granos; Centro de acopio; Industria; Depósito; Depósito de fertilizante líquido; Depósito y Embalaje de Fertilizante; Otros depósitos o comercios; vestuarios. Silos bolsa (dinámicos o temporarios). Otros usos (encierro de animales y viñedos). Servicios (estaciones de servicio; balanza del MTOP). Playas de estacionamiento. By Pass provisorio y By Pass proyectado.

Figura 2. Categorías del suelo. Nueva Palmira.



Fuente: elaboración propia

Suelo urbano consolidado (ZU)

- El suelo urbano consolidado central incluye las zonas reglamentadas **ZU1, ZU2 y ZU3.**
- El Suelo urbano consolidado de borde incluye las zonas reglamentadas **ZU4, ZU5, ZU6, ZU7y ZU8.**

Categoría de suelo urbano no consolidado: (ZN)

- Esta categoría incluye la zona reglamentada **ZN 1**

Categoría de suelo suburbano (ZS)

Esta categoría incluye zonas reglamentadas (excepto la ZS1 y ZS2) de mayor especificidad al área de estudio y relación puerto/ciudad; por lo cual se detallan sus límites.

- **ZS1 Balneario Brisas.** Se amplía el trazado original del Balneario Brisas del Uruguay de la siguiente manera: Calle Piedras desde la costa del Río Uruguay hasta calle San Salvador, calle San Salvador hasta Arroyo Sauce, Arroyo Sauce hasta la desembocadura en el Río Uruguay.
- **ZS2 Zona de reserva urbana.** Definida por calle Rondeau, Del Bravo, Arroyo Sauce y San Salvador.
- **ZS3 Zona de protección a la ciudad y parque lineal.** Está definida por calle Occidente y continuación de calle Occidente hasta calle Colonia, calle Colonia hasta eje de continuación de Calle Torres Leiva, eje de continuación de calle Torres Leiva y calle Torres Leiva hasta Ruta 12.
- **ZS4 Zona logística de uso condicionado.** Calle Baygorria hasta Colonia, calle Colonia hasta continuación de calle Occidente, continuación de calle Occidente hasta calle Del Bravo.
- **ZS5 Zona de servicios y logística para la ciudad.** Al Sur ruta nacional (ex calle Colonia) hasta calle Límite de Colonia Belgrano, al Este Calle Límite de Colonia Belgrano hasta calle Del Bravo, al Norte calle Del Bravo hasta calle Ordoñana, al Oeste calle Ordoñana hasta ruta nacional (ex calle Colonia).
- **ZS6 Zona de servicios y logística para la zona portuaria.** Al Norte calle Florida desde Limite de Colonia Belgrano hasta primer camino al oeste del cruce de ruta 21 con ruta 12, por este camino al sur hasta ruta 12, ruta 12 hasta ruta 21, ruta 21 al sur hasta continuación de calle Canelones, continuación de calle Canelones hasta camino 2º al oeste de calle Ordoñana, por este camino al sur hasta calle Soriano, calle Soriano hasta calle límite de Colonia Belgrano, calle Límite de Colonia Belgrano hasta calle Florida.

- **ZP1 Zona Portuaria con actividades condicionadas.** Calle Baygorria hasta calle Del Bravo, calle del Bravo hasta calle Occidente calle Occidente hasta calle José Pedro Varela, calle José Pedro Varela hasta calle Fray Bentos, calle Fray Bentos hasta circunvalación proyectada de acceso al Puerto.
- **ZP2 Zona portuaria con actividades condicionadas.** Circunvalación proyectada de acceso al Puerto hasta calle Del Bravo, calle Del Bravo hasta Baygorria, Calle Baygorria hasta confluencia con Circunvalación proyectada.
- **ZP3 Área portuaria.** Calle Tacuarembó desde calle de la Ribera hasta calle de la Concepción, calle de la Concepción hasta calle Soriano, calle Soriano hasta calle Virgen de los Remedios, calle Virgen de los Remedios hasta nueva ruta (ex calle Colonia Paraná), nueva ruta hasta calle Del Bravo, calle Del Bravo hasta calle Baygorria, calle Baygorria hasta el Río Uruguay.
- **ZF Zona franca.** Al este Río Uruguay, al norte calle Fray Bentos y circunvalación proyectada de acceso al Puerto, calle Paraná hasta calle Del Bravo, calle De las Flores hasta Río Uruguay.
- **ZS7 Zona industrial.** Calle Tacuarembó hasta calle límite de Colonia Belgrano, calle límite de Colonia Belgano hasta nueva ruta (ex calle Colonia), nueva ruta hasta eje de continuación calle Occidente, eje de continuación de calle Occidente hasta calle Del Bravo, calle Del Bravo hasta circunvalación proyectada (ex calles Paraná y Colonia, nueva ruta hasta calle Virgen de los Remedios, calle Virgen de los Remedios hasta calle Soriano, calle Soriano hasta calle de la Concepción, calle de la Concepción hasta calle Tacuarembó.
- **ZS8 Zona logística de actividades condicionadas.** Calle Tacuarembó hasta calle límite de Colonia Belgrano, calle límite de Colonia Belgrano hasta circunvalación de acceso al Puerto proyectada (ex calle Colonia), por esta hasta eje de continuación calle Occidente, eje de continuación de calle Occidente hasta calle Del Bravo, calle Del Bravo hasta circunvalación de acceso al Puerto (ex calles Paraná y Colonia, Circunvalación de acceso al Puerto hasta calle Virgen de los Remedios, calle Virgen de los Remedios hasta calle Soriano, calle Soriano hasta calle de la Concepción, calle de la Concepción hasta calle Tacuarembó.

Categoría de suelo suburbano Punta Gorda

Con las zonas reglamentadas

- **ZS9** Chacras Turísticas A.
- **ZS10** Balneario Punta Gorda.
- **ZS11** Hotel y Club de Campo.
- **ZS12** Chacras Turísticas B.
- **ZS13** Chacras Turísticas C.
- **ZS14** Chacras Turísticas D.
- **ZS15** Fabrica artesanal de aceite de oliva.
- **ZS16** Chacras Turísticas E.
- **ZS17** Chacras Turísticas F.

- **ZS18** Punta Gorda Polo Club (proyectado).

Categoría de suelo rural potencialmente transformable **ZRPT**

- Incluye las zonas reglamentadas: **ZRPT1, ZRPT2, ZRPT3, ZRPT4**

Categoría de suelo rural productivo **ZRP**

- Incluye la zona reglamentada **ZRP1**

Categoría de suelo rural natural **ZRN**

- Incluye la zona reglamentada **ZRN1**

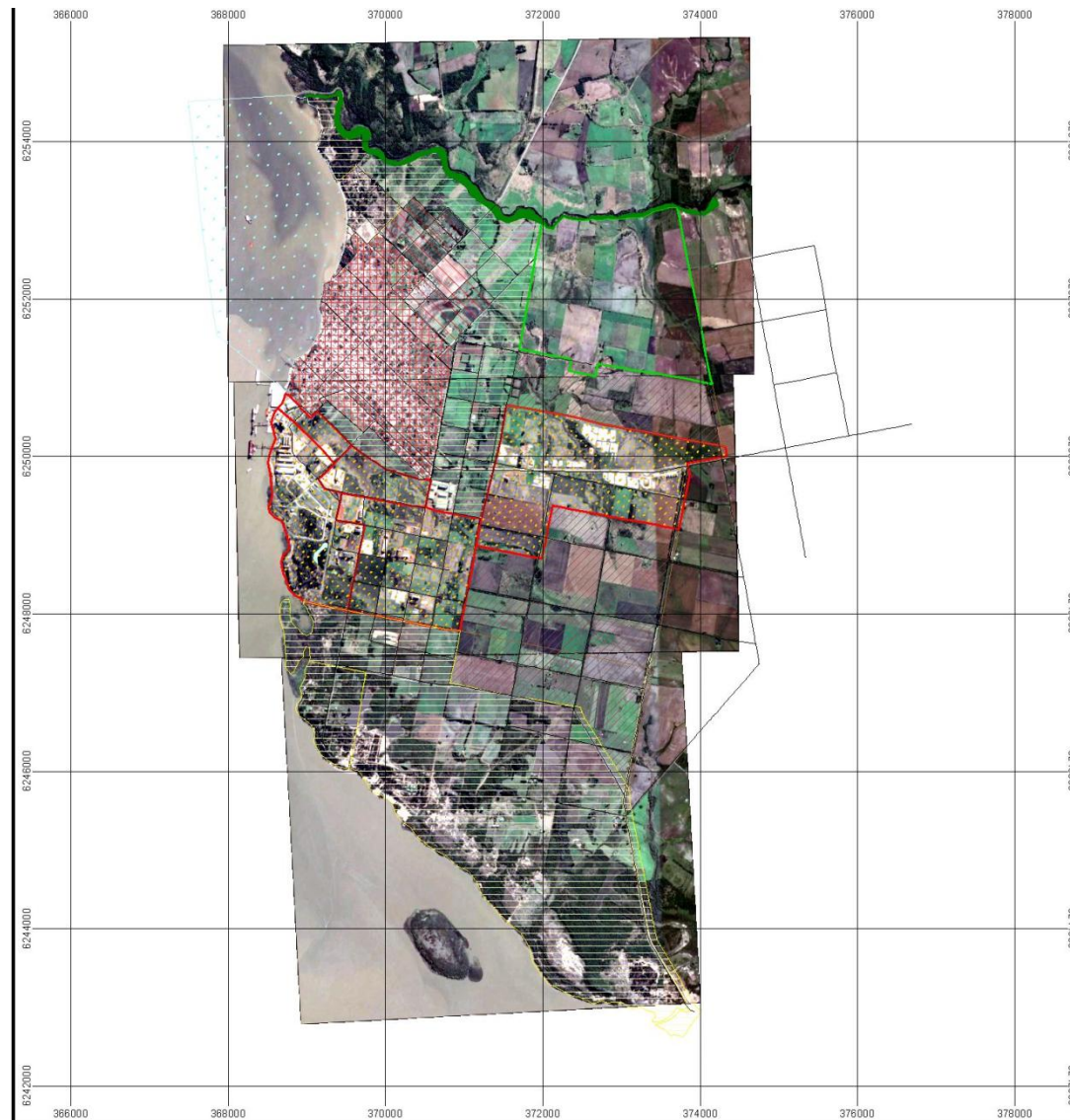
Por otra parte, como ya se expresara, por resolución No. 2385/2012 de fecha 6 de diciembre de 2012 del Ejecutivo del Departamento de Colonia dispuso la “Aprobación Previa Plan de Nueva Palmira. Plan local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Nueva Palmira y Área de Influencia. Proyecto de Ordenanza”.

De esta última documentación se destaca su Capítulo 2 (pág. 14 a 18) que versa sobre las Directrices de Ordenamiento Territorial, con especificidad en:

- Directriz sobre la zona portuaria
- Directriz sobre las zonas logístico industriales
- Directriz sobre la coordinación entre el complejo portuario, logístico e industrial, el Municipio de Nueva Palmira y el Gobierno Departamental
- Directriz sobre vialidad y transporte de cargas
- Directriz sobre las zonas de exclusión de tránsito pesado
- Directriz sobre zona de uso restringido de atracadero de embarcaciones no deportivas
- Directriz sobre el sistema de infraestructuras básicas
- Directriz sobre el sistema de áreas verdes y espacios públicos
- Directriz sobre el desarrollo de la centralidad de la ciudad
- Directriz de manejo y protección de los principales arroyos, cañadas humedales y otras áreas naturales
- Directriz sobre el patrimonio histórico y cultural

Mientras que el Capítulo 3 (pág 19 a 23) refiere a la Categorización del suelo en sus artículos 20 a 26.

La categorización y reglamentación se representan cartográficamente en la figura 3, figura 4 y figura 5, integrando en los mapas información relevada en el campo (2014) e información que surge de la interpretación de imágenes de 2012 disponibles en Google Earth, además de utilizar información secundaria disponible. De esta forma se pudo georreferenciar la infraestructura existente relacionada al transporte y almacenamiento de granos vinculados con la actividad portuaria.

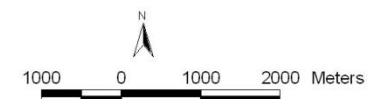


**Figura 3. Plan O.T.
IMC (DIC. 2012)**

Categorización de suelos. Plan de Ordenamiento Territorial. IMC (Dic. 2012)

-  SubUrbano Logístico / Industrial
-  Rural Potencialmente Transformable
-  Rural productivo
-  Rural Natural
-  Urbano Consolidado
-  Urbano No Consolidado
-  Suburbano Reserva
-  Suburbano Turístico
-  Zona de uso restringido

Fuente: Elaboración propia en base a Plan de Nueva Palmira (plano 3) e imágenes de Google Earth 7/4/2012.



Escala 1: 50.000

Convenio ANP / UdelaR (2014)

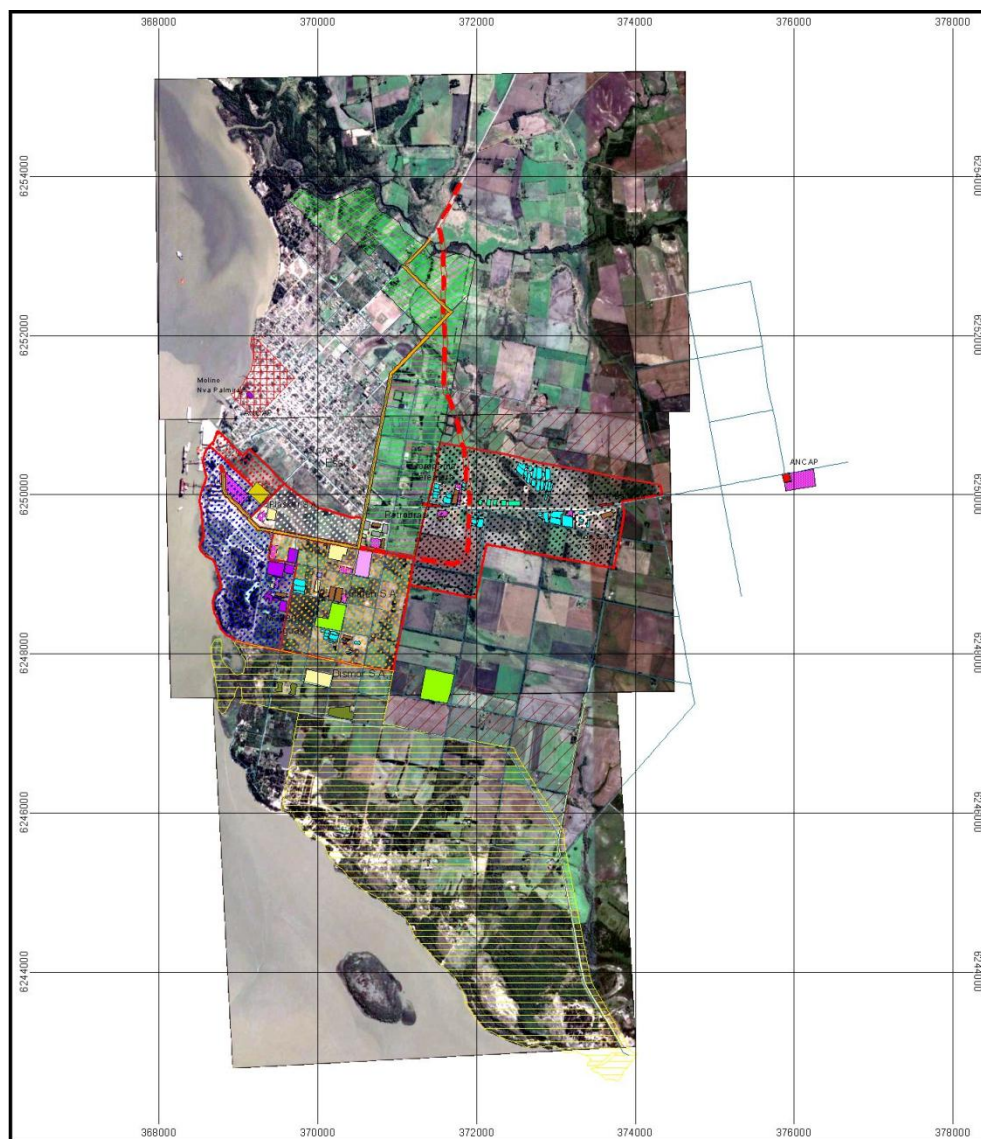


Figura 4.
Nueva Palmira 2012-2014

- Accesos al puerto**
- By Pass Provisorio 2012
 - By Pass Proyectado
- Infraestructura**
- Silos
 - Celda de granos
 - Centro de Acopio
 - Industria
 - Deposito
 - Deposito Fertilizante liquido
 - Deposito y Embalaje Fertilizante
 - Otros Depositos
 - Vestuarios
 - Silos bolsa 2012
 - Servicios 2003
 - Servicios 2014
 - Playas de estacionamiento
- Otros usos**
- encierro de animales
 - viñedos
- Categoría de suelos (Plan de Ord. Territorial, 2012)**
- Rural Potencialmente Transformable 1
 - Rural Potencialmente Transformable 3
 - SubUrbano Logistico / Industrial 1
 - SubUrbano Logistico / Industrial 2
 - SubUrbano Logistico / Industrial 3
 - SubUrbano Logistico / Industrial 4
 - SubUrbano Logistico / Industrial 5
 - Suburbano Reserva 1
 - Suburbano Reserva 3
 - Suburbano Turístico 3
 - Urbano Consolidado 1

Fuente: Imagen Google Earth (7/4/2012)
fuentes secundarias y salida de campo 2014



Escala 1: 50.000
Convenio ANP / UdelaR (2014)

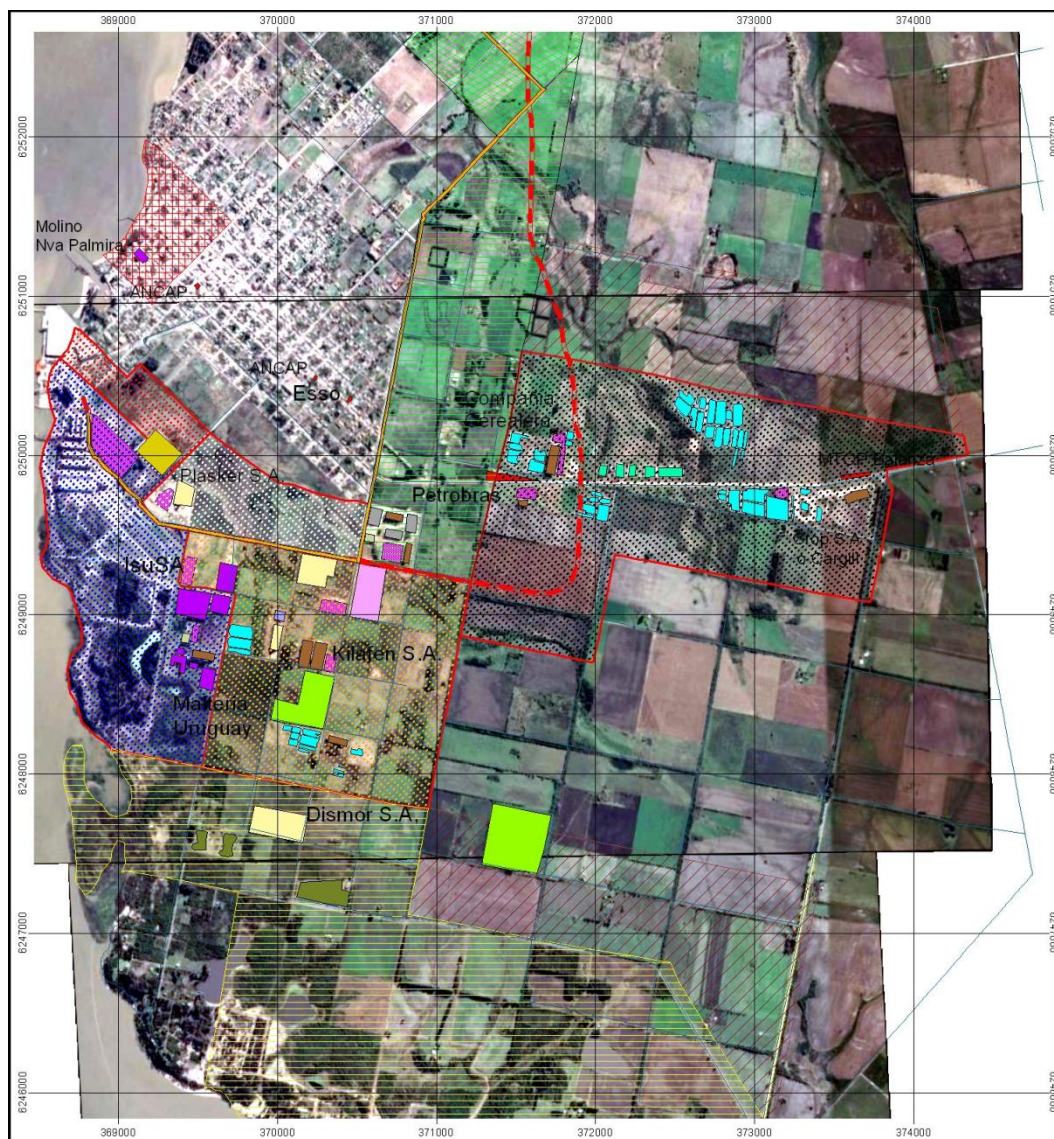
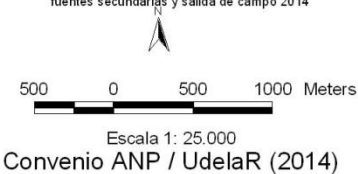


Figura 5.
Nueva Palmira 2012-2014

- Accesos al puerto**
- By Pass Provisorio 2012
 - By Pass Proyectado
- Infraestructura**
- Silos
 - Celda de granos
 - Centro de Acopio
 - Industria
 - Deposito
 - Deposito Fertilizante liquido
 - Deposito y Embalaje Fertilizante
 - Otros Depositos
 - Vestuarios
 - Silos bolsa 2012
 - Servicios 2003
 - Servicios 2014
 - Playas de estacionamiento
- Otros usos**
- encierro de animales
 - viñedos
- Categoría de suelos (Plan de Ord. Territorial, 2012)**
- Rural Potencialmente Transformable 1
 - Rural Potencialmente Transformable 3
 - SubUrbano Logistico / Industrial 1
 - SubUrbano Logistico / Industrial 2
 - SubUrbano Logistico / Industrial 3
 - SubUrbano Logistico / Industrial 4
 - SubUrbano Logistico / Industrial 5
 - Suburbano Reserva 1
 - Suburbano Reserva 3
 - Suburbano Turístico 3
 - Urbano Consolidado 1

Fuente: Imagen Google Earth (7/4/2012)
fuentes secundarias y salida de campo 2014



A continuación se detalla la categorización que surge del capítulo 3 del "Plan local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Nueva Palmira y Área de Influencia".

Artículo 20. Categoría de suelo urbano consolidado: (UC)

El suelo de categoría urbano consolidado es el dotados de drenaje de aguas pluviales, energía eléctrica y vialidad. Esta porción de territorio estará incluida para el plan de saneamiento de la ciudad de Nueva Palmira.

El suelo urbano consolidación incluye las zonas reglamentadas **UC1, UC2, UC3, UC4 y UC5**.

- **UC1** está definida por calle Uruguay al Norte, calle Lázaro Gadea al sur, paseo costanero al oeste y calle Chile al Este.
- **UC2** está definida por las calles Uruguay al Norte, calle Domingo Ordoñana al Este, Felipe Fontana al Sur y calle Chile al Oeste.
- **UC3** está definida por la calle Uruguay al sur, al Oeste calle de la Ribera hasta calle Ibicuy, calle Ibicuy hasta calle San Salvador hasta calle La paz, al Norte calle La Paz y calle Domingo Ordoñana al Este.
- **UC4** está definida por la calle La Paz al sur, al Oeste calle San Salvador hasta calle Oriente, calle Oriente hasta calle Piedras, calle Piedras hasta Gral Flores hasta calle San Salvador, calle San Salvador hasta calle Rondeau, al sur calle Rondeau hasta calle Chile, calle Chile hasta calle Oriente, calle Oriente hasta calle Domingo Ordoñana, al Oeste calle Domingo Ordoñana hasta calle La Paz.
- **UC5** está definida hacia el sur por la calle Canelones desde Domingo Ordoñana hasta la calle Lázaro Gadea, calle Lázaro Gadea hasta calle Bravo, calle Bravo hasta calle Torres Leiva, calle Torres Leiva hasta prolongación de calle Chile, hacia el Oeste calle Chile hasta calle Felipe Fontana, hacia el Norte calle Felipe Fontana y hacia el Este.
- **UC6** está definida hacia el norte por la calle Lázaro Gadea hasta la calle Chile calle Lázaro Gadea hasta calle Bravo, calle Bravo hasta calle Torres Leiva, calle Torres Leiva hasta prolongación de calle Chile, hacia el Oeste calle Chile hasta calle Felipe Fontana, hacia el Norte calle Felipe Fontana y hacia el Este.

Artículo 21. Categoría de suelo urbano no consolidado: (NC)

El suelo de categoría urbano no consolidado es el que, aun existiendo un mínimo de redes de infraestructuras, las mismas no son suficientes para dar servicio a los usos previstos. Se trata de áreas que no cuentan con red de saneamiento, ni drenaje de aguas pluviales. Además presentan zonas degradadas y fraccionamientos desconectados de la trama urbana consolidada, con una fuerte heterogeneidad en la calidad de la urbanización.

Estos suelos son potencialmente transformables a zonas urbanas consolidadas a través de acciones específicas de urbanización, tales como programas de densificación y mejoramiento del equipamiento urbano.

- **NC1** Reglamenta la zona urbana no consolidada de la ciudad de Nueva Palmira, definida por calle Oriente hacia el sur hasta calle Chile, calle Chile hacia el Norte hasta calle Rondeau, calle Rondeau hasta calle San Salvador, calle San Salvador hasta prolongación calle Romería, dicha prolongación hacia el sur hasta calle Estados Unidos, calle Estados Unidos hasta calle Garantía, calle garantía hacia el sur hasta calle Chile, calle Chile hasta calle San Martín, calle San Martín hasta calle Bravo, calle Bravo hasta calle Domingo Ordoñana, calle Domingo Ordoñana hasta calle Oriente.

Artículo 22. Categoría de suelo suburbano de uso preferente residencial y recreativo (SUR)

En esta subcategoría los usos que definen su condición como tal son de preferencia residencial, recreativa y los usos asociados a estos.

- **SUR1 Zona de reserva urbana.** Definida al Norte por Arroyo Sauce, al Este calle Bravo y su prolongación hasta prolongación de calle San Martín, al sur calle San Martín hasta calle Chile, calle Chile hasta calle Garantía, calle Garantía hasta calle Estados Unidos, calle Estados Unidos hasta calle San Martín, calle San Martín hastacalle Pavón, al Oeste la prolongación de Calle Pavón hasta Arroyo Sauce.
- **SUR2 Zona de protección a la ciudad y parque lineal.** Está definida al Norte por la calle Torres Leiva desde la prolongación de la calle José Pedro Varela hasta la calle Bravo, calle Bravo hasta calle Lázaro Gadea, calle Lázaro Gadea hasta calle Canelones, al Sur calle Canelones y su prolongación hasta prolongación de la calle Occidente, calle Occidente hasta calle José Pedro Varela, al Este calle José Pedro Varela.
- **SUR3 Zona de servicios de la ciudad.** Está definida al Norte por la calle Bravo, al Este por el limite Colonia Belgrano, al sur por la calle Canelones y al Oeste por la calle Domingo Ordoñana.

Artículo 23. Categoría de suelo suburbano de uso preferente turístico (SUT)

En esta subcategoría los usos que definen su condición como tal son de preferencia residenciales, turísticos, recreativos y productivos artesanales.

- **SUT1 Balneario Brisas.** Al Este calle Pavón, al Norte calle San Martín hasta calle San Salvador, al Oeste calle San Salvador desde calle San Martín hasta calle General Flores y al sur calle General Flores desde calle San salvador hasta el Río Uruguay, Río Uruguay hasta calle Pavón.

- **Balneario Punta Gorda.** Al Norte calle Minas desde el Río Uruguay hasta calle Concordia, al Este calle Concordia desde calle Minas hasta el Río de la Plata y al Sur y Oeste Río de la Plata.
- **SUT2** Al Este calle Pavón y su prolongación, desde Arroyo Sauce hasta el Río Uruguay, al Sur y Río Uruguay hasta Arroyo Sauce, al Norte Arroyo Sauce.
- **SUT3 Paisaje rural.** Al norte calle Tacuarembó y su prolongación desde el Río de la Plata hasta límite Colonia Belgrano, límite Colonia Belgrano hasta calle Minas, calle Minas hasta Ruta nacional N°21, al Oeste Ruta nacional N°21 hasta Arroyo Víboras, al Sur Arroyo Víboras y Río de la Plata.

Artículo 24. (Categoría de suelo suburbano de uso preferente logístico e industrial) (SULI)

En esta subcategoría los usos que definen su condición como tal son de preferencia logísticos e industriales, por lo que se podrán localizar establecimientos dedicados a la producción, elaboración, fabricación, preparación, recuperación, reproducción, ensamblaje, construcción, reparación, transformación, almacenamiento, bodega y manipulación de materias destinadas a producir bienes o productos materiales, garantizando el autoabastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

- **SULI 1 Zona Portuaria con actividades condicionadas.** Calle Baygorria hasta calle Del Bravo, calle del Bravo hasta calle Occidente calle Occidente hasta calle José Pedro Varela, calle José Pedro Varela hasta calle Fray Bentos, calle Fray Bentos.
- **SULI 2 Área portuaria.** Calle Tacuarembó desde calle de la Ribera hasta calle de la Concepción, calle de la Concepción hasta calle Soriano, calle Soriano hasta calle Virgen de los Remedios, calle Virgen de los Remedios hasta nueva ruta (ex calle Colonia Paraná), nueva ruta hasta calle Del Bravo, calle Del Bravo hasta calle Baygorria, calle Baygorria hasta el Río Uruguay.
- **SULI 3 Zona logística de uso condicionado.** Está definida al Norte por la prolongación hasta calle Canelones, calle Canelones hasta calle Domingo Ordoñana, al Oeste calle Domingo Ordoñana hasta calle Colonia, al Sur calle Colonia hasta calle Paraná, calle Paraná hasta calle Bravo, al Oeste calle Bravo.
- **SULI 4 Zona de servicios y logística para la zona portuaria.** Al Norte calle Florida desde Límite de Colonia Belgrano hasta primer camino vecinal al oeste del cruce de ruta 21 con ruta 12, dicho camino vecinal al sur hasta ruta 12, ruta 12 hasta ruta 21, ruta 21 al sur hasta continuación de calle Canelones, continuación de calle Canelones hasta primer camino vecinal al oeste de calle Del Medio, por este camino vecinal al sur hasta la prolongación de calle Soriano, prolongación calle Soriano hasta calle límite de Colonia Belgrano, calle Límite de Colonia Belgrano hasta calle Florida.
- **ZULI 5 Zona industrial.** Está definida al Norte por la nueva ruta (ex calle Colonia) nueva ruta hasta calle Domingo Ordoñana, calle Domingo Ordoñana hacia el norte

hasta, límite de Colonia Belgrano, al Est calle San José, calle San José hasta el límite de Colonia Belgrano, al este limite Colonia Belgrano hasta calle Tacuarembó, al sur calle Tacuarembó hasta calle De la Concepción, al Oeste calle De la Concepción hasta calle Soriano, calle Soriano desde calle De la Concepción hasta calle Nuestra señora de los Remedios, calle Nuestra Señora de los Remedios hacia el norte hasta circunvalación proyectada (ex calles Paraná y Colonia).

Artículo 25. Categoría de suelo rural con atributo de potencialmente transformable (RPT)

- **RPT1** Está delimitada por el oeste por la calle límite de Colonia Belgrano, por el norte por la calle Tacuarembó, por el oeste la ruta 21 y por el sur por la calle continuación Florida Minas. Comprende los padrones rurales 4009, 5520, 11467, 11468, parte del padrón 19209, 4008, 6668, 4010 y 4023.
- **RPT2** Está delimitada por el oeste por la calle límite de Colonia Belgrano hasta la proyección del eje de la calle Soriano hasta el primer camino al oeste de la calle límite de Colonia Belgrano, por el norte por la proyección del eje de la calle Canelones y por el oeste la ruta 21. Comprende los padrones rurales 3975, 5533, 5559, 3976, 3976, 3969, 6815, 3968, 6816, 3969, 3977, 3978 y parte de los padrones 3966, 3970, 3971, 3972 y 3973.
- **RPT3** Está delimitada por el oeste por la calle límite de Colonia Belgrano, por el norte por la calle Tacuarembó, por el oeste la ruta 21 y por el sur por la calle Minas.

Artículo 26. (Categoría de suelo rural natural (RN))

- **RN1** Corresponde un área de territorio de 25 metros tomados desde la Línea superior de la ribera del arroyo Sauce desde su desembocadura en el Río Uruguay hasta la ruta proyectada de circunvalación.
- **RN2** Corresponde un área de territorio de 25 metros tomados desde la Línea superior de la ribera del arroyo Víboras desde su desembocadura en el Río de la Plata hasta el padrón rural 21858 inclusive. En las proximidades del puente Castells, existe un relicto de monte nativo, el cual deberá ser estudiado en mayor profundidad a los efectos de una delimitación más precisa.

La categoría de suelo rural natural será definida con mayor precisión en el Plan Sectorial de Áreas Naturales de Colonia.

5.8. Desajustes entre lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial y los hechos

En relación a la categorización y reglamentación del área, el plan establece en su articulado (artículos 60 a 82) consideraciones generales; consideraciones urbanísticas; usos permitidos y no permitidos. A continuación señalaremos desajustes entre lo establecido y la realidad verificada en el terreno, documentadas en la cartografía realizada y presentada en las figuras 4 y 5.

1) Zona reglamentada SUR3, de servicios de la ciudad

"Los usos permitidos serán de servicios relacionados con la ciudad de Nueva Palmira. Entre los usos no conformes se encuentran los Industriales de cualquier tipo y dimensión. Los depósitos vinculados a la actividad portuaria". "Especificidades a desarrollar Consolidar el Camino del Medio como eje de desarrollo de la zona y de conexión ciudad – zona balnearia. Proteger y consolidar las arboledas que bordean las calles Ordoñana, Del Medio y Límite con Colonia Belgrano."

Relevamiento (realidad comprobada "en terreno"): Existe infraestructura de silos estáticos, galpones, playa de estacionamiento (empresa a confirmar), al sur de dicha zona, en la intersección de la calle Colonia y Del Medio.

2) (Zona reglamentada SUT3 de Paisaje Rural de Uso Turístico).

"Los usos permitidos serán los residenciales, turísticos, recreativos y productivos artesanales. Entre los usos no conformes se encuentran los industriales de cualquier tipo y dimensión y toda actividad que vaya en desmedro del carácter residencial y turístico del lugar". "Especificidades a desarrollar Estructurar los sistemas viales del territorio y las provisiones mínimas para su desarrollo futuro que aseguren la conectividad general y local, el diseño territorial deberá atender a las singularidades de cada sitio, con diversos grados de formalización y equipamiento acorde, asegurando la accesibilidad a puntos notables y a las costas (Río de la Plata y Arroyo Víboras) para lo cual se prevé la elaboración de un plan específico (artículo 84)

Relevamiento (realidad comprobada "en terreno"): Se encuentra la empresa Dismor S.A. con celdas de grano y registro de balanzas autorizadas.

3) Zona reglamentada SULI5, industrial

"Los usos permitidos serán los industriales relacionados con la actividad portuaria. Entre los usos no conformes se encuentran los Industriales que afecten o pongan en riesgo la salud humana". Especificidades a desarrollar: Playas de estacionamiento y servicio a camiones".

Relevamiento (realidad comprobada "en terreno"): Detrás de la empresa Kilafen S.A. se encuentra un predio con encierro de animales (ovinos y vacunos) alimentados con granos. Sería interesante discernir si la procedencia de los granos corresponde a circuitos informales de obtención de granos, por ejemplo: barrido de camiones. (Se debe señalar que los granos de soja contienen toxinas siendo perjudicial si fuese usado como único alimento. Este impedimento se salva si se mezcla con rastrojos, si el grano ya ha perdido humedad o tiene un proceso mínimo de secado).

4) Directriz sobre zona de uso restringido de atracadero de embarcaciones no deportivas

El Artículo 13 establece: *" Se restringe atracar, amarrar y/ó amadrinar embarcaciones no deportivas (en particular barcasas y cualquier otro tipo de embarcaciones con carga*

potencialmente contaminante y/o riesgosa a la salud humana y al medio ambiente) en el territorio fluvial de la ciudad de Nueva Palmira. Según lo establecido por el artículo 49 de la ley 18.308 y hasta tanto no se elabore el Plan sectorial del puerto y su zona de influencia. Dicho territorio se delimita al sur por la proyección de la calle Fray Bentos hasta el límite internacional de las aguas, al Este límite Internacional, al norte por una línea que corre de Este a Oeste desde el límite con el Departamento de Soriano (Arroyo Sauce) hasta el límite Internacional.”

Relevamiento (realidad comprobada "en terreno"): Se verifica presencia de barcazas. Se deduce que dentro de los límites de esta zona se encuentra la toma de agua de OSE que abastece a la ciudad.

5.9. Evolución del puerto e identificación de impactos en el contexto local: 2004-2014

En capítulos anteriores (3 y 4) hay referencias a la fundación del puerto de Nueva Palmira; a la creación de la Zona Franca; a la inclusión como puerto de la Hidrovía Paraná-Paraguay y al dinamismo ocasionado por el *boom* sojero hasta convertirse en el segundo puerto del país. Asimismo ya se han hecho referencias a los sentimientos ambivalentes de la población *palmirense* hacia el puerto y en este capítulo se ha explicitado que la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial tuvo como principal detonador la preocupación del crecimiento exponencial del puerto y su impacto sobre la ciudad.

Para complementar este panorama se presenta en la figura 6 una composición de fotos aéreas e imágenes satelitales para el período 1966 -2012.

En la figura 6 se observa una foto aérea en blanco y negro tomada en 1966 (perteneciente al Servicio Geográfico Militar) en la cual se aprecia la infraestructura portuaria de la época de la ANP y de TGU, en un recinto portuario dominado por formaciones arenosas.

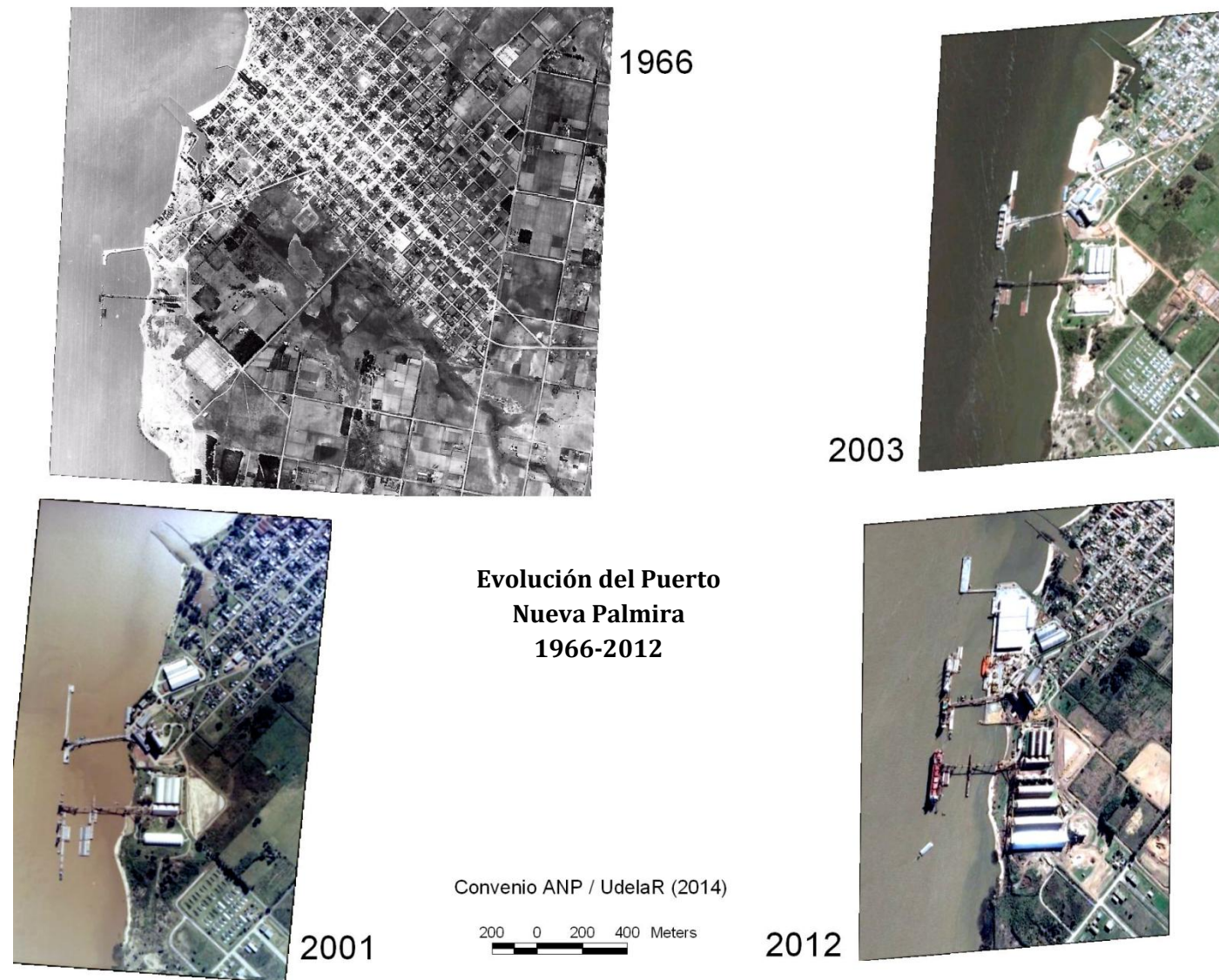
La interpretación de esta foto permite visualizar:

- La trama urbana de Nueva Palmira perfectamente delineada. La trama actual poco difiere de aquella, excepto la continuación de la calle Lázaro Gadea la cual permite el acceso a las controvertidas viviendas del realojo de Higueritas y Asencio (PIAI), prolongando la ciudad sobre terrenos bajos y fiscales.
- La existencia del canal de drenaje de las zonas bajas y húmedas del arroyo Higueritas vertiendo en la dársena del mismo nombre.
- El parcelario y las tonalidades de la foto que reflejan el uso agrícola del sur y este de la ciudad.

Mientras que en la foto aérea color del 2001 (perteneciente a la Fuerza Aerea) es visible la ampliación de la infraestructura portuaria tanto por la longitud de los muelles como por los silos, los depósitos portuarios, una playa de estacionamiento y una batería de piletas o silos excavados en tierra.

En tanto en la imagen de 2003 (tomada de Google Earth) se destaca, con respecto a la anterior, el avance del puerto sobre el río dado por la incipiente infraestructura de ONTUR; la existencia de madera en el predio de Factoril y la presencia de un buque y de barcazas.

Figura 6.



Finalmente la imagen de 2012 (tomada de Google Earth) muestra la construcción de ONTUR finalizada; áreas de relleno del río en el puerto público; nuevos silos y depósitos al sur que junto a otra infraestructura reemplazan a la batería de silos excavados en tierra. Asimismo se aprecia una mayor presencia de buques y barcasas que en la imagen 2003.

Además, la playa de estacionamiento de camiones denota mejoras y es visible la afectación de predios de la zona baja del Higueritas a la actividad portuaria. Por otra parte, es apreciable la densificación urbana en la zona de entrada al puerto por la calle Perú (viviendas que aún permanecen).

Por lo expuesto y observable en las fotos e imágenes, es categórico que los grandes cambios han ocurrido entre 2003-2012 hasta el presente. En este proceso se entiende pertinente exponer sobre la infraestructura industrial, cerealera y de transporte de Nueva Palmira en 2003 – 2014.

Resumen de evolución y principales transformaciones: 2003 – 2014

Para representar la situación en 2003, en la figura 7, el sobre la imagen disponible de 2003 de Google Earth, se han localizado las instalaciones pertenecientes a Maltería Uruguay; ISUSA; silo y depósitos (a confirmar) sobre la ruta 12.

También se puede inferir que existían movimientos de tierra (posible construcción) en predios que en la actualidad se encuentra Kilafen y Compañía Cerealera. Tampoco se puede obviar como industria la presencia del antiguo Molino de Nueva Palmira, en plena área consolidada urbana. Asimismo, por la estructura y dimensión del objeto se supone que hacían su aparición los primeros silos bolsa sobre la ruta 12 en predio de la Compañía Cerealera.

Por otra parte, en base a información secundaria (Informe ambiental de ONTUR, 2004) se localizan las estaciones de servicio (dos de ANCAP y una de ESSO) dentro de la ciudad y las rutas de acceso al puerto (ruta 12 y la desviación del tránsito pesado que provenía de Soriano). Asociado al transporte de granos, el estacionamiento de camiones sobre la calle Bravo y circulación hacia las estaciones de servicio.

En tanto, las figuras 4 y 5 presentadas anteriormente, así como la figura 8, muestran cambios muy importantes para Nueva Palmira entre 2003 y 2014.

Los mayores cambios y situaciones a destacar refieren a:

- Sobre infraestructura estática (silos, depósitos, etc): hubo ampliaciones en predios de varias empresas (dentro y fuera del puerto) y también se instalaron nuevos emprendimientos.
- Sobre el antiguo molino en área urbana consolidada (manzana 196): el Plan de Nueva Palmira declara fuera de ordenamiento a dicho emprendimiento. (artículo 54)
- Sobre infraestructura temporaria (silos bolsa): su proliferación es asombrosa, provocando un cambio sensible en el paisaje. Además, se considera pertinente señalar

que la superficie ocupada por los silos bolsa debería haber sido 1/3 superior a juzgar por la textura que presenta la imagen de 2012 en algunos predios.

- Sobre los By Pass (provisorio y definitivo): Entre octubre de 2011 y principios de 2012 se construyó un desvío para tránsito pesado desde la ruta 21 al norte de la ciudad de Nueva Palmira, en el tramo de esa ruta ubicado entre la planta urbana y el puente sobre el Aº del Sauce, hasta la entrada al puerto. Fue una obra proyectada como solución temporal hasta que se construya una solución definitiva. La obra se realizó sobre calles preexistentes y se complementó con un trazado en terrenos públicos. En tanto que para el By Pass definitivo se realizó una licitación, que ha tenido sucesivas ampliaciones de contrato, la primera en mayo 2010 por variaciones en el número de expropiaciones. La segunda en mayo 2013 porque la Dirección nacional de Vialidad ha decidido construir una doble vía entre la ruta 21 y la ciudad de Nueva Palmira, modificando la rotonda proyectada del By Pass con la ruta 12.
- Sobre los servicios: se destaca el traslado de una de las estaciones de ANCAP fuera de la ciudad, con playa de estacionamiento para camiones.
- Sobre las playas de estacionamiento: Aproximadamente serían 17 playas habilitadas.

No se ha podido localizar la totalidad de las playas de estacionamiento; puesto que la información disponible de la Dirección Nacional de Vialidad enumera a 11: MYRYN S.A.; KILAFEN S.A.; CROP URUGUAY S.A.; INDUSTRIA SULFÚRICA S.A.; LDC URUGUAY S.A.; DISMOR S.A.; RUTA DOCE S.A.; PLASKER S.A.; FASTMAR S.A.; COAT S.A y MALTERIA URUGUAY S.A. A esta lista se puede agregar FADISOL, en el departamento de Soriano a pocos kilómetros del límite con Colonia.

Otra fuente de información ha sido la revista Camiones y Logística (2014, Año 10, N°96, pág. 33) que realizó un informe sobre las siguientes playas de estacionamiento:

- Playa ISUSA - ERRO. Piso en muy buenas condiciones, cerco perimetral muy bien, iluminación muy bien, capacidad muy amplia y hay seguridad. No cuenta con comedor y tiene baños químicos.
- Playa CEREOIL. Piso en general es bueno, buen cerco perimetral, iluminación bien, capacidad bien. No cuenta con comedor y tiene baños químicos.
- Playa RUTA DOCE. Piso bueno pero levanta mucha tierra, buen cerco perimetral, buena iluminación, muy buenos baños, capacidad muy ajustada para la cantidad de camiones que recibe, no cuenta con comedor y no hay personal de seguridad.
- Playa Fastmar ADM. Piso en general bueno, buen cerco perimetral, iluminación escasa, la capacidad por momentos no es buena, no cuenta con seguridad, hay baños químicos y no hay comedor.
- Playa CARGIL. Piso bueno, cerco perimetral muy bueno, muy buena iluminación, cuenta con empresa de seguridad, la capacidad es buena, pero tiene baños químicos y el comedor no está habilitado.
- Playa KILAFEN. Piso en general es bueno, muy buen cerco perimetral, buena iluminación, muy buen comedor, buena atención. Capacidad media reducida, no cuenta con seguridad.

- Playa COTECNA. Piso en general es bueno, buen cerco perimetral, iluminación escasa, baños químicos, no hay comedor y capacidad muy reducida, no hay personal de seguridad.
- Playa COAT Cerealera. Piso regular, iluminación escasa, buen baño, no hay comedor, no hay empresa de seguridad, graves problemas de capacidad dejando casi todos los días camiones sobre una calle lindera a la planta.
- Playa Plasker Fiorucci. Piso muy bueno, cerco perimetral muy bueno, muy buena iluminación, excelentes baños, tiene comedor y lugar para estar, capacidad es muy buena, seguridad 24 hs.



Figura 7.
Nueva Palmira. Situación en 2003.

400 0 400 800 Meters

- Ruta 12 acceso 2003
- Transito pesado 2003
- Silos bolsa 2003
- Silos 2003
- Industria
- Otros depositos
- Silos
- Servicios 2003
- Estacionamiento 2003



Figura 8.
Nueva Palmira. Situación en 2014.

Fuente: Imagen Google Earth (27/4/2012)
fuentes secundarias y salida de campo 2014

6. “Espacios” de desarrollo territorial en Nueva Palmira

En este capítulo se presenta una tipología con diversos escenarios para los procesos de desarrollo territorial de la región oeste de Colonia y particularmente de la ciudad de Nueva Palmira. Esta tipología sistematiza los escenarios considerando dos dimensiones: tipo de gobernanza y escenario de crecimiento económico del Uruguay. Por ello la tipología representa el “*espacio*” de desarrollo territorial de Nueva Palmira y la región, en el sentido de la capacidad que exista o pueda desarrollarse para enfrentar los desafíos del desarrollo. Dada la posible ocurrencia de diferentes escenarios a nivel nacional e internacional y la capacidad de generar procesos de generación de capacidades locales se identifican estos diferentes *espacios*, que asumirán contenidos diferenciados según el contexto en que se produzcan.

El contenido de dichos espacios se elaboraron a partir de un diagnóstico de las principales dinámicas del territorio (Magri, Abraham, & Ogues Comp., 2014), que incluyó dimensiones sociales económicas, políticas e institucionales del territorio. A su vez estos espacios dependen de estimaciones sobre la perspectiva de crecimiento de la economía uruguaya en los próximos 15 años, y del consecuente desarrollo del transporte y logístico necesario.

El capítulo comienza con una breve discusión del concepto de gobernanza, que será relevante para la descripción y comprensión de los espacios de desarrollo. Luego se resumen de los principales problemas y desafíos de la ciudad y la región, abordados en el diagnóstico de los capítulos 4 y 5, y a continuación se consideran dos escenarios económicos para la región. Finalmente se describe la posibilidad de generación de algún tipo de institucionalidad, ya sea para la generación de diálogos y acuerdos respecto al vínculo de la actividad portuaria con la ciudad o, con un carácter más general, para la planificación y gestión del desarrollo territorial de la ciudad y la región.

En el capítulo se pone foco en la relación del puerto con la ciudad, bajo la pregunta de si se genera una relación de integración o si ambas se desarrollan en paralelo, aunque también se plantean aspectos que trascienden esta relación, aspectos referidos a la actividad económica y su impacto más allá de la logística y actividad portuaria. Se entiende que estos últimos, si bien trascienden la actividad portuaria en sí, inciden fuertemente en el relacionamiento de la ciudad y el puerto, así como en la generación de expectativas y demandas de la población hacia el Estado.

6.1. Gobernanza del territorio

Gobernanza hace referencia a “El proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva 2006: 90). Esta conceptualización refleja un sentido normativo que precisa los valores que se adoptan en determinada sociedad para la convivencia socio-política, a la vez que define cómo se procesa el relacionamiento, los modelos, su impronta y dirección, las capacidades de los actores para interrelacionarse e interactuar. Estos dos últimos conceptos son la base operativa de la gobernanza porque muestran la esencia por la cual los actores necesitan y desean construir para relacionarse en la búsqueda de beneficios.

Maintz (2005), Scharpf (2005) y Kauffman (2008) consideraron como una categoría de análisis el tema de la dirección de la sociedad por parte del Estado, preguntándose si estas capacidades acompañaban el cambio que se reflejaba en nuevas pautas de comportamientos culturales, políticos y económicos, argumentando que la sociedad había incorporado temas de interés y demanda que no eran contemplados por la institucionalidad estatal. En un escenario como este, las interrelaciones podían generar rechazo, desmotivación y/o conflicto hacia el actor político institucional desacreditando los canales tradicionales de relacionamiento vertical y jerárquico, así como también los de representación política.

La gobernanza incorpora múltiples actores dando cuenta del sistema de relacionamiento entre el Estado, la sociedad y el mercado que se traduce en el sistema de reglas formales e informales de comunicación, intercambio de intereses y recursos (North: 1990). “Es un concepto que refiere a una conducción de los bienes colectivos de la sociedad más amplia que la realizada por el Estado y el gobierno” (Narbond y Ramos, 2001: 129). La gobernanza “[...] hace referencia a la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales.” (Pierre, 2000:4). Nociones como coordinación y coherencia implican interdependencia entre actores y descentramiento del ejercicio del poder para ser propicio el intercambio de recursos propios y comunes, en contrario del concepto de jerarquía y verticalidad desarrollado por los Estados modernos durante buena parte del siglo XX.

En este sentido puede haber diversos modelos de gobernanza según el énfasis de las relaciones, quien/es se involucren en ellas y participen en el intercambio. En los diversos tipos de la gobernanza (mercado, jerárquica, de redes, multinivel)¹⁵ la responsabilidad se define de acuerdo a la naturaleza que justifica los vínculos y en el posicionamiento, la orientación y el poder de influencia de los actores.

A los efectos del análisis aplicado a la relación entre el Puerto de Nueva Palmira y la ciudad homónima, trataremos de acuerdo al diagnóstico elaborado el enfoque de la gobernanza jerárquica y la gobernanza multinivel integrada por distintos niveles de gobierno y sectores estatales.

Definimos gobernanza jerárquica como el sistema de conducción basado en las decisiones políticas, las normas y los procedimientos que de manera vertical imponen el sistema de relacionamiento entre Estado y sociedad. Este sistema entrado en crisis en las últimas décadas del siglo pasado ha recogido críticas argumentadas en que los gobiernos no pueden cumplir sus propios cometidos por lo cual tampoco son capaces de recoger las expectativas del contexto. Se argumenta que: a. el gobierno y el sistema político aún actuando responsablemente son incapaces de absorber los problemas sociales en su totalidad y magnitud, no conocen ni reconocen toda la realidad social; y b. existen por fuera del gobierno fuerzas capaces de controlar esos problemas sociales que escapan a la capacidad gubernamental. La gobernanza jerárquica y vertical se traduce en la estructura

¹⁵ Clasificación de Peters (Peters 2003: 31) En la reconstrucción gerencial del Estado, EBO, Montevideo

institucional y su aplicación por burocracias ineficientes e intereses internos al Estado donde la participación de otros actores no está en cuestión.

En contrario y a partir de las críticas ampliamente debatidas en las últimas décadas, surge el concepto de participación en los asuntos públicos, dando cabida a otros actores como la sociedad organizada y el mercado, constituyéndose modelos como la gobernanza de redes y la gobernanza de mercado. Cada definición daba cuenta del rol que tomaban los actores frente a las debilidades del aparato estatal, asumiendo responsabilidades en distintos campos. La aplicación de estos dos modelos no fue exitosa porque la prevalencia de intereses específicos (del mercado o la sociedad organizada) restaba el sentido colectivo que solo el Estado puede comprender y aplicar. De este proceso, surge el reconocimiento de un Estado múltiple en niveles y competencias, cuestión que si bien siempre existió estaba opacada por el modelo centralista, jerárquico y vertical del Estado weberiano clásico. La gobernanza multinivel pasa a ocupar el primer plano de la cuestión pública, buscando coherencia y efectividad en la acción estatal a través de la coordinación.

Definimos como gobernanza multinivel o gobernanza entre niveles múltiples a aquellas “[...] redes de relaciones relativamente estables y continuadas que movilizan y agrupan recursos dispersos, de forma que la acción colectiva puede orquestarse hacia la solución de una política común” (Börzel 2001: 12). Conforman “[...] una trama de organizaciones públicas y privadas con interacciones relativamente estables en el tiempo, gracias a las cuales dirigen, coordinan y/o controlan recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común” (Heritier, 1997: s/n). La consecución de las metas públicas con sentido colectivo ven las redes intergubernamentales “[...] una respuesta a los problemas de la eficacia de las políticas públicas” (Le Galés 1995:17).

De acuerdo con Ruano de la Fuente (2002:6) “Los gobiernos son cada vez más interdependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan a su control jerárquico. Las redes de políticas permiten a los gobiernos la movilización de recursos políticos en contextos en que estos recursos se encuentran dispersos [...]”. “Estos cambios han favorecido el surgimiento de *policy networks* como una nueva forma de gobernanza¹⁶ diferente a las dos convencionales (jerarquía y mercado), que permite a los gobiernos movilizar recursos políticos en situaciones donde esos recursos están ampliamente dispersos entre los actores públicos y privados” (Börzel 1997: 13).

La actividad de las redes se solapa con los cometidos y actividades (o no actividades) de las estructuras formales, realizando arreglos con independencia de las mismas. En general las redes multinivel no tienen la capacidad de decisión de las relaciones intergubernamentales clásicas, pero no obstante permiten generar conocimiento, información, inclusión de actores no contemplados en las relaciones formales, así como la entrada en agenda formal y procesos de matriz de políticas clásico en las instituciones de temas sociales o económicos transformándolos en temas de políticas.

¹⁶ Al igual que en Aguilar Villanueva, la traducción del texto indica que el autor utiliza este término asimilado a gobernanza

La gobernanza en el territorio subnacional

La gobernanza multinivel aplicada al territorio subnacional, implica mejorar las oportunidades para: a. el abordaje de temáticas complejas, inasibles para el centralismo gubernamental o sin prioridad en las agendas nacionales pero de suma importancia en las agendas territoriales o locales; b. la participación amplia de organismos, instituciones, actores, con algún tipo de responsabilidad en algún/nos campos de acción pública territorial y c. la observación del plano subnacional como parte de un sistema integral e integrado del sistema nacional, donde el desarrollo del plano local impactará favorablemente en el nacional y viceversa. De esta forma, los gobiernos departamentales y los municipios, pasan a tener un lugar en la mesa de las decisiones públicas con sentido de incidencia en un territorio que conocen en su particularidad. También las organizaciones e instituciones de la sociedad están capacitadas para intervenir en esta construcción, porque son las arquitectas de ese territorio, comprendido este término como sinónimo de construcción social y política (sociedad y ciudadanía).

Las ventajas de estas articulaciones temáticas o generales que se producen darán cuenta de:

- i. cuál es el cambio que la introducción de factores y procesos producen y en qué dirección
- ii. que trama de relaciones de gobernanza multinivel pueden reproducir y garantizar la articulación, la coordinación y la interdependencia entre actores/instituciones;
- iii. que temas pueden ser incorporados a una agenda compartida
- iv. que probabilidades y conveniencias de institucionalización de cambios producidos por la acción de la gobernanza multinivel existen

A continuación presentamos las variables de análisis aplicadas bajo esta conceptualización en el proyecto de investigación que dieron paso a los escenarios propuestos:

Orientación de la Gobernanza Multinivel (GMN)

- Con qué orientación se produce la relación (naturaleza del tema: política, técnica, social, mercado)
- La responsabilidad de los actos por parte de los distintos actores: directa o indirecta
- Qué grados de aceptación-conflicto a la propuesta de gobernanza tienen los órganos políticos representativos de los sistemas políticos locales y nacionales (Legislativos, Intendencias, Municipios, Entes y Servicios del Estado, partidos).
- Qué participación social y civil (de intereses) es convocada a participar y por quienes.
- Qué equilibrio de la participación existe entre actores de diferente peso
- Qué formas de participación GMN se lograron acoplar: redes sociales, corporativas
- Efectividad de la participación en ambas formas (cuanto se logró obtener de la articulación).
- El logro de efectividad, en que forma el modelo de GMN superó al modelo jerárquico en la decisión e implementación de temas de políticas que afectarían al entorno local y/o al sectorial

Eje relacional

Esto refiere a los contextos que reproducen ámbitos de interdependencia, integración e interacción. La interdependencia, se estudia en el proceso de relacionamiento para la consecución de acciones políticas, los actores que se movilizan en:

- La distribución de los recursos y las modalidades que asume: coacción-voluntaria; coherencia, eficacia, eficiencia, efectividad, equidad en el acceso.
- La transparencia de información y la rendición de cuentas de y entre las instituciones
- El uso eficiente de los recursos públicos y privados, quienes provén, quien usa que y como.
- La eficacia en capacidad de respuesta respecto a las metas trazadas por los actores
- El control de las asimetrías entre actores institucionales territoriales y sectoriales: concurrencia, flexibilidad, subsidiariedad, solidaridad.

La integración refiere a:

- La identificación de prioridades políticas y la formación de agendas en temas emergentes, que generalmente exceden por su complejidad un único abordaje institucional pero se observa que comienzan a entrar en el discurso político y en la agenda política de los gobiernos y sectores.
- El tipo y grado de asociatividad que comienza a convocarse para transformar el tema social en tema político de agenda: ¿qué articulaciones se producen? ¿Entran los actores necesarios? ¿Qué tipo de ambiente político se genera? ¿Intervienen instituciones? ¿Intervienen sólo actores?
- El tiempo que lleva reunir recursos medidos en cantidad y calidad destinados a la relación.
- El tiempo, la cantidad y calidad de recursos destinados a la atención del tema problema social (recursos humanos, materiales o inmateriales) en el plano institucional y en el plano de los vínculos formales/informales entre actores
- La integración de la gobernanza en el marco de un modelo de relaciones jerárquicas de negociación/conflicto, coyuntural/estable, dificultades en la decisión/ implementación de políticas
- La relación con actores contextuales con capacidad de veto (sistema político, partidos y actores corporativos)

La interacción refiere a:

- Qué dinámicas se recrean en el proceso de convocatoria y de fundación del entorno de gobernanza
- Quiénes son los convocantes
- Como responden los convocados
- En qué posición se encuentran los actores nacionales y subnacionales (veto, colaboración, indiferencia)

En suma, la incorporación de mecanismos de este tipo de gobernanza o de relacionamiento puede sintetizarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Síntesis de dimensiones y variables

	Relaciones intergubernamentales	GMN
Integración	Identificación prioridades Tipos, grado asociatividad Tiempos recolectar y administrar recursos sobre procedimientos estándar Relacionamiento jerárquico Posicionamiento de actores con capacidad veto Marco legal de respaldo	Identificación prioridades Tipos, grado asociatividad Tiempos recolectar y administrar recursos <i>ad hoc</i> Relacionamiento informal Posicionamiento de actores con capacidad de influencia en las decisiones Referencia institucional de respaldo
Interdependencia	Acceso y distribución recursos dentro de cometidos legales Transparencia y control acciones Control de asimetrías Eficiencia-eficacia y efectividad interinstitucional	Acceso y distribución recursos Control de asimetrías Eficiencia-eficacia y efectividad actores
Interacción	Dinámicas de interacción Origen y posición institucional de los convocantes Respuesta institucional a la convocatoria	Dinámicas de interacción Origen e influencia de los convocantes Respuesta de actores a la convocatoria
Orientación de las articulaciones	Orientación pública Responsabilidad política Participación de intereses Representación de intereses Equilibrio en la participación RIG Formas de la participación institucional Efectividad de la participación	Orientación actores Responsabilidad actores políticos Representación de intereses Equilibrio en la participación GMN Formas de participación de actores Efectividad de la participación
Institucionalización y legitimación	Permanencia arreglos, permanencia políticas, integración políticas a instituciones. Consolidación canales a través de normas y procedimientos	Percepción actores incluidos/excluidos de las arenas de políticas conformadas en GMN. Continuidad- adaptabilidad política al modelo- flexibilidad para operar

6.2. Elementos para escenarios económicos y sociales para Nueva Palmira

Diagnóstico de la coyuntura económica- social local y perspectivas futuras

En este apartado se resume los principales temas, problemas y contradicciones del crecimiento del puerto y de la actividad agroexportadora y logística en Nueva Palmira y Colonia Oeste, así como su impacto en las condiciones de calidad de vida y las posibilidades y capacidades para emprender procesos de desarrollo local. Estos diagnósticos fueron tratados en profundidad (capítulos 4 y 5), por lo que aquí se revisan los aspectos medulares de modo de plantear los desafíos del desarrollo territorial de la región. Para sistematizar la presentación de los resultados se reunieron las diferentes dimensiones en tres grandes bloques: uno referido al Estado, su presencia y aspectos de su competencia en el territorio, el segundo sintetiza aspectos demográficos, de la sociedad

civil y del medio ambiente, en tanto el último bloque refiere a los aspectos productivos y de trabajo.

Estado

- Ausencia del Estado y sus servicios en una ciudad de 10 mil habitantes. No hay oficinas territoriales del MIDES, ni DINAPYME, no hay CEPE, Hospital con carencias en servicios, no hay oficinas públicas para trámites.
- El plan de Ordenamiento Territorial de Nueva Palmira entra en conflicto con usos actuales y previstos: la zona al sureste del puerto de uso turístico tiene presión de actividades de almacenamiento de granos y encierro de animales, la zona al noroeste de reserva suburbana se ve atravesada por el *by pass* que con un tráfico grande de camiones presiona a la ciudad, limitando su expansión física (al sur el puerto, al noroeste el *by pass* y al oeste y suroeste los emprendimientos de logística). En este escenario es relevante preguntarse ¿cómo se pueden procesar modificaciones del Plan de OT en clave de planificación y no como forma de validar procesos que se consolidan por la vía de los hechos?
- Presión sobre infraestructura "pobre" de la ciudad y en el uso de rutas e infraestructura de la región oeste.
- Presión sobre infraestructura "pobre" de la ciudad de Nueva Palmira que, más allá de algunas inversiones, permanece sin saneamiento, con una red vial urbana deteriorada y con pocos espacios públicos. También es importante la presión que recibe en el uso de las rutas e infraestructura de la región oeste.

Población y ambiente

- Expansión de la población por aumento de demanda de trabajo que restringe el crecimiento de la ciudad a la densificación debido a las restricciones al crecimiento de la trama urbana, actualmente tiene pocas posibilidades de expansión debido a la definición de zonas suburbanas y, particularmente, la presencia de rutas. Además de esta posibilidad de crecimiento, puede cobrar mayor fuerza la articulación con Carmelo, como centro de abastecimiento de trabajo y servicios que puede reducir presiones sobre Nueva Palmira, aunque puede aumentar la movilidad vehicular interurbana, lo cual genera mayores presiones sobre la infraestructura vial.
- Mayor radicación de población debido a aumento de la demanda de trabajo que generaría un aumento de la presión al alza de alquileres. De este modo se hace necesaria la previsión de esta dinámica a través de una política de vivienda para la región oeste y no sólo para Nueva Palmira, ya que estos procesos son de una importancia creciente a escala regional.
- Problemas ambientales: polvillo en almacenaje y carga de granos, ruido de los camiones y puerto, volcado de efluentes y limpieza de los barcos, erosión del suelo aguas abajo del puerto.
- Debilidad de la sociedad civil local, que es más bien reactiva a problemas graves y no muestra capacidades importantes para aprovechar oportunidades de posibles emprendimientos. Existe una cierta debilidad de la institucionalidad local, sobre todo restringida a movimientos de vecinos y cierto rol del Municipio de canalizar demandas y descontentos.

Desarrollo económico

- Problema de la capacitación para el trabajo y formación de jóvenes: el puerto exige una dinámica de trabajo, con períodos en que se establecen jornadas de 8 horas de trabajo, luego 8 hs. de descanso y nuevamente 8 hs. de trabajo. Esta dinámica no facilita la capacitación de los jóvenes, que a su vez no muestran interés en formarse. Por otra parte, los jóvenes son captados tempranamente debido a la demanda de trabajo y los buenos salarios relativos que se ofrecen, con lo cual se desestimula la inversión en capacitación.
- No hay ámbitos de articulación público privado, con UTU, posiblemente también con UTEC a futuro, ANP y operadores privados, para acordar esquemas que permitan la formación de capital humano que signifique instalar capacidades locales.
- Existen oportunidades de encadenamientos de proveedores locales de servicios al puerto, a los emprendimientos de logística, camioneros y tripulación de barcos. Sin embargo hoy estos potenciales mercados están desaprovechados en Nueva Palmira ya que la oferta de servicios e incluso de diversos bienes está dada, en su mayor parte, por la oferta que viene desde Montevideo. Esto permite la identificación de oportunidades en clave regional, con Carmelo y región oeste, para lo cual se requiere previamente la instalación de capacidades locales.
- Posibilidad de instalación en Nueva Palmira y la región oeste de industrias de raciones o aceite para exportar (a partir de la soja), lo que implicaría presión en términos de vivienda, infraestructuras y servicios, además de la generación de empleo (y migración).

Escenarios de crecimiento económico de la región

Para la elaboración de los diversos escenarios de crecimiento económico de la región y su impacto logístico y de transporte se consideraron estimaciones de crecimiento de la actividad portuaria y exportadora del país, en particular de los sectores forestal, celulósico y de granos de secano. Las estimaciones de crecimiento económico fueron formuladas en el marco del documento de la OPP de Estrategia Uruguay Tercer Siglo (OPP, 2009)¹⁷, en tanto las del impacto logístico se realizaron a partir de un convenio UDELAR/FCS con MVOTMA/DINOT-OPP-MRREE (Barrenechea et al., 2014), documento que retoma las estimaciones realizadas por OPP. Además se consultó el documento *Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias* de un convenio BID-MTOP/DNPL (BID, 2012)¹⁸.

Estimaciones de crecimiento de la economía al 2030

¹⁷ Los contextos (o escenarios) serán revisadas en 2015 por la Dirección Nacional de Planificación de la OPP, sin embargo por ahora este trabajo constituye el estudio más actualizado.

¹⁸ En el primer caso se trata específicamente del producto 3.2: Sistematización de información referente a corredores binacionales de transportes existentes, programados y potenciales, incluyendo aprovechamiento de vías navegables, infraestructuras de intercambio multimodal y pasos de frontera. Análisis de condicionantes y oportunidades. Coordinador: Ec. Pedro Barrenechea; equipo: Ec. Héctor Bouzón y An. Ec. Carlos González. Dicho producto es parte del informe de la consultoría, titulado "Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay". En cambio, en el caso del BID se trata del informe completo.

Tomando como referencia los escenarios (en adelante se identificarán como “contextos” de modo de diferenciarlos de los escenarios para el puerto de Nueva Palmira que se presentan más adelante) para la economía del país y sus sectores elaborado en el marco de la Estrategia Uruguay Tercer Siglo (OPP, 2009), se consideran 3 estimaciones de crecimiento posible de la economía: uno “de mínima”, uno “dinámico intermedio” y uno que se define como “normativo estratégico”. La metodología del estudio que identificó estos contextos se basó en entrevistas a informantes y modelizaciones a través de una matriz insumo-producto.

Los contextos se enmarcan en definiciones sobre las economías mundial y regional según las expectativas de sus dinámicas, basado en estudios específicos sobre diversas economías. Es en los contextos en que se produce una situación intermedia y normativa estratégica, que se espera un desempeño dinámico de la economía mundial y del comercio internacional, junto a una fluida transferencia de tecnología, mientras que en el de mínima se suponen dificultades, con posibles procesos recesivos en algún período, acompañados por frenos al comercio internacional.

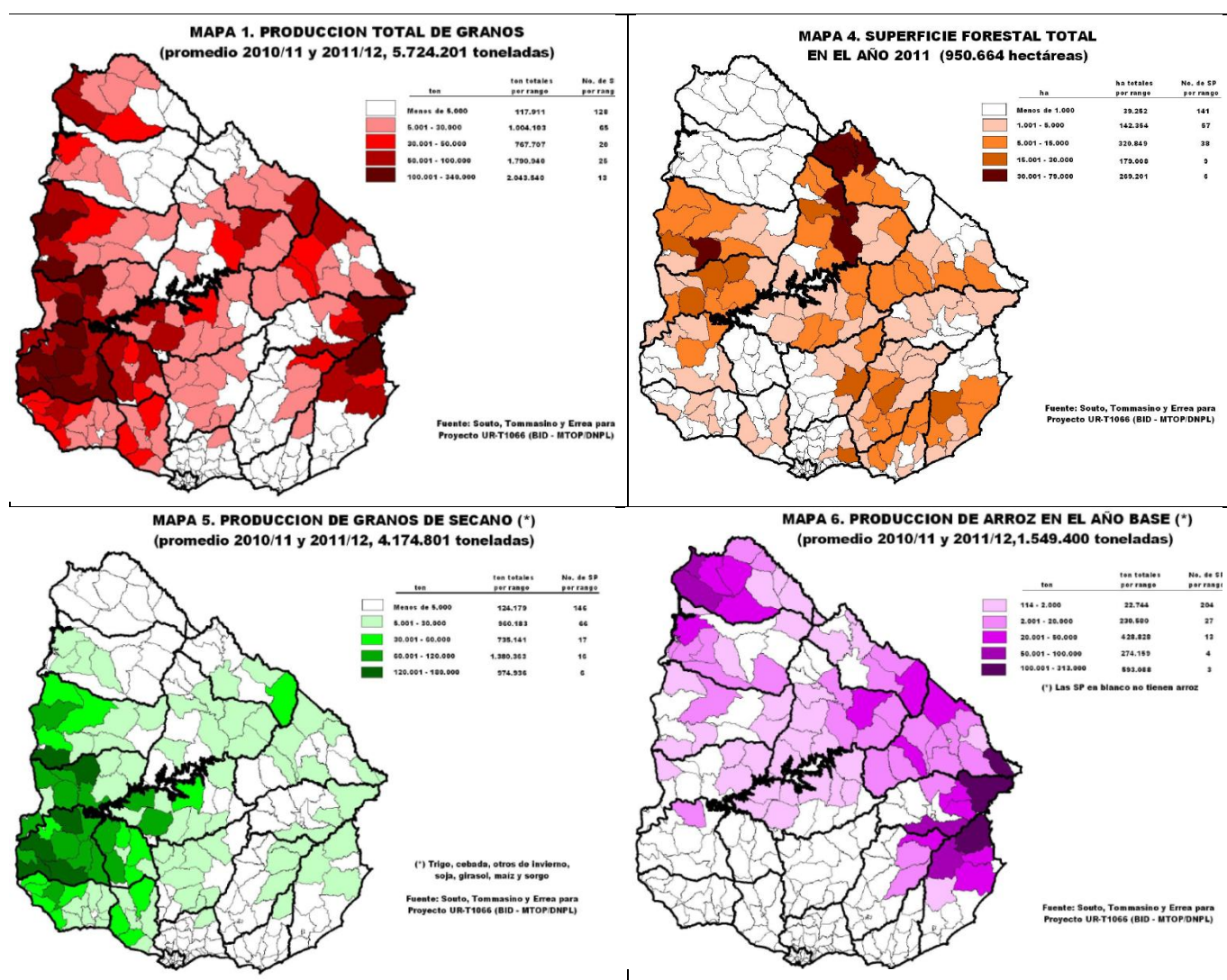
Es así que las expectativas intermedia dinámica y normativa estratégica, a nivel de la economía internacional y regional, definirían a nivel nacional un uso a la vez intensivo y extensivo. El aumento de la productividad se produciría debido al desarrollo tecnológico y los procesos innovadores (aunque no cambian el perfil de país agroexportador), en tanto la extensión se deba a la ampliación de las zonas dedicadas a la producción agrícola y forestal. El énfasis agroexportador se afirma debido a la influencia de la expansión de la actividad agrícola y la implementación de grandes inversiones en el complejo forestal-maderero (Barrenechea et al., 2014).

De este modo, en el contexto internacional de mínima se plantea para Uruguay un crecimiento del PBI de 2,1% anual. Dicho crecimiento sería impulsado por exportaciones fundamentalmente de productos tradicionales y un bajo desarrollo tecnológico, con tasas de crecimiento algo superiores. En tanto en un contexto dinámico intermedio, las exportaciones crecerían a tasas cercanas al 5% anual presentando un incremento del PIB de 3 a 4% anual, fundamentado en los sectores de innovación y tecnológicos, aunque no se logra revertir la especialización productiva centrada en la agroindustria tradicional del país. Por último, el contexto normativo estratégico implicaría un crecimiento de cerca del 5% anual del PBI. Este último sería difícil de alcanzar ya que es muy superior a la tendencia histórica y debido a que se basa en supuestos muy exigentes sobre las condiciones posibles en la mayoría de los sectores que lideran el desarrollo económico del país, así como en cuanto a la eficiencia y eficacia de la política de desarrollo productivo. (Barrenechea et al., 2014).

Proyecciones de producción del sector de granos y celulosa para 2030

A partir de los contextos anteriores se realizan proyecciones para la producción del sector de granos y celulosa. Estas proyecciones se basan en el trabajo ya citado del convenio UDELAR-FCS con OPP-MREE-DINOT (Barrenechea et al, 2014) y en el documento BID (2012) Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias.

Figura 9. Mapas de distribución de la producción de diferentes cultivos



Fuente: BID, 2012

Considerando específicamente la proyección de la producción agrícola para el 2030, el estudio del BID (2012) estima un aumento del 150% de la producción (en toneladas) de granos de secano, y un 41% de la producción de arroz, en ambos casos respecto del valor promedio de las zafas de 2010/2011 y de 2011/2012. El aumento de ambas producciones en cuanto al área de cultivo es de 46% y 6% respectivamente.¹⁹

En cuanto a la producción de celulosa, la superficie de cultivo podría llegar a 1.500 o 2.400 mil hectáreas según cada escenario, lo que supone un incremento de 58% y 152% respectivamente. En tanto la producción podría aumentar a 16.207 y 25.932 mil toneladas respectivamente, que representan iguales porcentajes a los anteriores dado que el estudio no incorpora diferenciales de productividad en este cultivo.

¹⁹ En ambos casos se trata de la estimación inferior de las proyecciones, que denominan “tendenciales”. En cambio la variación estimada por el escenario “expansivo” (estimación superior) es de 72% de variación respecto al año base de 2013 en cuanto al área dedicada al cultivo de granos y 39% al arroz, en tanto respecto a los volúmenes de producción la variación sería de 199% y 86% en cada cultivo respectivamente (BID, 2012).

Estas proyecciones implican un crecimiento de la actividad logística relacionada a cada una de las producciones, lo cual conlleva un aumento de la actividad portuaria y logística de cada punto de salida. En los siguientes cuadros se describe el aumento de actividad bajo el supuesto de que no existen grandes cambios de la actual participación de cada punto de salida en la logística total.

Lo anterior implica el supuesto de que no aparece nueva inversión que vehicule la producción en otro territorio. Por ejemplo si el puerto de Montevideo incorporara tecnología que permitiera un aumento de la actividad granelera, así como que la eventual instalación de un puerto de aguas profundas (PAP) no implicaría una redistribución del transporte de granos del litoral y la hidrovía. La eventual instalación del PAP podría redefinir el rol del puerto de NP hacia un puerto “intermediador”, en dónde se transportaría la carga al PAP como destino final de salida de la producción, pero en todo caso no se modificarían sustancialmente los volúmenes de carga transportados de estos productos.

Con esta información el citado estudio sobre los condicionantes y oportunidades de los corredores binacionales de transporte (BID, 2012) el trabajo de Barrenechea y otros (2014) estima la siguiente distribución de salida de producción de granos y arroz, así como el consumo de celulosa:

Cuadro 14. Proyección de producción de granos y arroz por puntos de salida

Puntos de salida según participación actual. Granos.		
Destino	Producción 2030	%
Nueva Palmira	7.868.155	84,6%
Montevideo	1.069.548	11,5%
Rivera	167.408	1,8%
Fray Bentos	111.605	1,2%
Río Branco	83.704	0,9%
Puntos de salida según participación actual. Arroz.		
Destino	Producción 2030	%
Montevideo	1.251.781	77,4%
Río Branco	153.642	9,5%
Artigas	101.889	6,3%
Aceguá	61.457	3,8%
Rivera	21.025	1,3%
Otros	27.494	1,7%

Fuente: Barrenechea et al., 2014

La estimación referida a la celulosa se basa en la estimación de crecimiento según localización de los cultivos, considerando tanto de la superficie como la extracción de madera en cada región, realizada en la ya citada investigación del BID (BID, 2013). El informe estima un 58% de aumento de la extracción de madera, siendo la zona centro-este la que aumentaría en mayor porcentaje (un 345%) en el contexto que prevé la instalación de una nueva planta de celulosa. Nuevamente, con esta información el citado estudio de Barrenechea y otros (2014) estima la siguiente distribución del consumo de madera y producción de celulosa por empresa:

Cuadro 15. Proyección de producción de celulosa y consumo de madera por empresa

Proyecciones de consumos de madera y producción de celulosa		
Celulosa (Ton.)	Empresa	Madera (Ton.)
1.300.000	UPM	2.925.000
1.300.000	NUEVA	2.925.000
1.500.000	MDP	3.375.000
4.100.000		9.225.000

Fuente: Barrenechea et al., 2014

Escenarios logísticos para el puerto de Nueva Palmira

En cuanto a la localización de las principales inversiones y la participación en el total de inversiones de cada infraestructura se destaca el lugar del puerto de Montevideo y de la conectividad vial de las rutas nacionales, aunque la inversión en Nueva Palmira de todos modos ocupa un papel destacado en cualquiera de los escenarios.

Es así que Nueva Palmira recibiría 5 proyectos de inversión con un monto estimado de 240 millones de dólares en cualquiera de los tres escenarios, por lo que lo único que cambiaría es la participación respecto del total de proyectos a nivel nacional. En este sentido, en el escenario 1 (que no incluye al puerto de aguas profundas), Nueva Palmira representa un 17% en la cantidad total de proyectos y casi un 8% en los montos asociados a tales proyectos. En el escenario 2 la participación en el monto de inversión disminuye a 6% debido a que un solo proyecto, el puerto de aguas profundas, representa el 25% de la inversión estimada. Finalmente, en el tercer escenario, la participación de Nueva Palmira en la inversión pasa a representar el 7%.

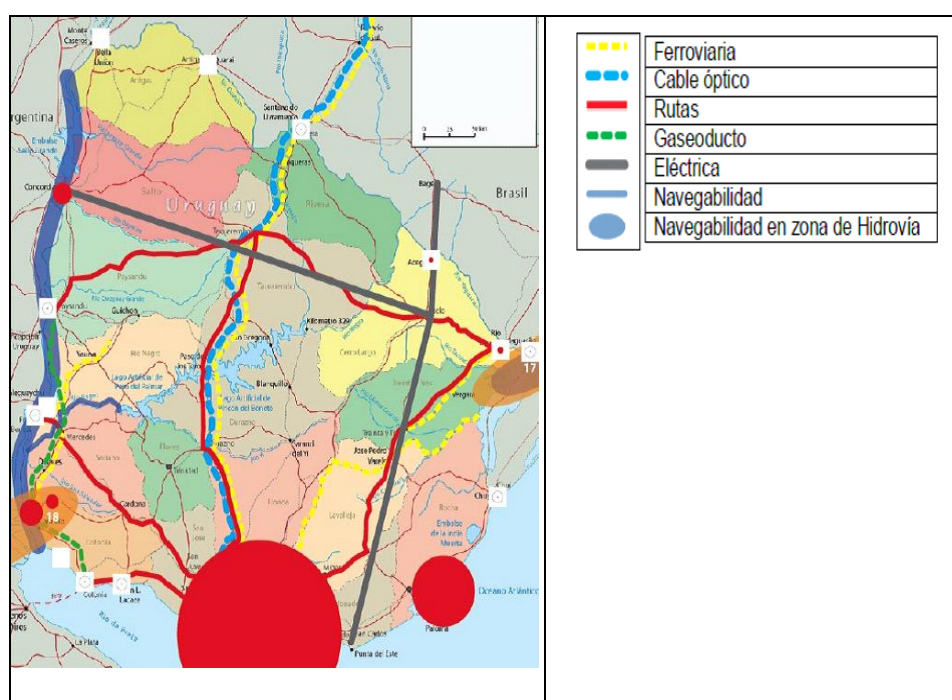
En el siguiente mapa se muestran todos los proyectos identificados por el primero de ambos informes, que implican obras de infraestructura de interconexión de Uruguay con la región. La mayoría de estos proyectos tienen que ver con "Obras de interconexión vial", totalizando 11 proyectos y el 24% de los recursos de la categoría "tramos". Le sigue la categoría "Obras relacionadas al sector energético" con 5 proyectos. Se incluyen todos los proyectos de la "Agenda Prioritaria de Integración" del IIRSA.

Como se aprecia en el mapa y en la siguiente tabla, la inversión más relevante se produce en Montevideo, seguida de la inversión en rutas destinadas a conectar los puntos logísticos más importantes: como puede observarse en el mapa se trata fundamentalmente de los que conectan a Montevideo así como se estima una inversión importante en la conexión de Paysandú con Río Branco e hidrovía de la Laguna Merín-Laguna de los Patos (H LM-LP).

En tercer lugar aparece el Puerto de Aguas Profundas, con un porcentaje menor. Luego se encuentra Nueva Palmira que, si bien registra una estimación muy inferior, si se suma la inversión proyectada a la hidrovía Paraná-Paraguay (H PP) representa un 8,5% con 579 millones de dólares de inversión estimada en proyectos de infraestructura.²⁰

²⁰ La estimación de los proyectos surge del análisis de un total de 61 proyectos, a partir de las características y alcance de los mismos. También se le atribuyó a cada uno, una prioridad logística,

Figura 10. Inversión localizada en pasos de frontera (Pdf) y conectividad entre Pdfs



Fuente: Barrenechea et al., 2014

Cuadro 11. Distribución de inversión prevista en proyectos de logística y transporte, cantidad y montos

PDF	Denominación	Proyectos	% s/total	PDF	Denominación	Monto	% s/total
1	Bella Unión	0	0,0%	1	Bella Unión	0	0,0%
2	Artigas	0	0,0%	2	Artigas	0	0,0%
3	Rivera	1	1,7%	3	Rivera	2.000.000	0,0%
4	Aceguá	1	1,7%	4	Aceguá	60.000.000	0,9%
5	Río Branco	1	1,7%	5	Río Branco	93.500.000	1,4%
6	Chuy	1	1,7%	6	Chuy	15.000.000	0,2%
7	Montevideo - Aeropuerto	0	0,0%	7	Montevideo - Aeropuerto	0	0,0%
8	Montevideo	16	26,7%	8	Montevideo	2.644.500.000	39,1%
9	Juan Lacaze	1	1,7%	9	Juan Lacaze	10.000.000	0,1%
10	Colonia	1	1,7%	10	Colonia	14.000.000	0,2%
11	Nueva Palmira	7	11,7%	11	Nueva Palmira	375.000.000	5,5%
12	Fray Bentos	1	1,7%	12	Fray Bentos	10.000.000	0,1%
13	UPM	0	0,0%	13	UPM	0	0,0%
14	Paysandú	2	3,3%	14	Paysandú	18.000.000	0,3%
15	Salto	3	5,0%	15	Salto	304.000.000	4,5%
16	Puerto de Aguas Profundas	1	1,7%	16	Puerto de Aguas Profundas	1.000.000.000	14,8%
17	H LM-LP	2	3,3%	17	H LM-LP	14.000.000	0,2%
18	H PP	4	6,7%	18	H PP	204.000.000	3,0%
19	Tramos	18	30,0%	19	Tramos	2.003.560.000	29,6%
Total		60	100,0%	Total		6.767.560.000	100%

Fuente: Barrenechea et al., 2014. Los montos se expresan en dólares americanos.

A partir de las proyecciones económicas del apartado anterior y las inversiones en infraestructuras proyectadas, pueden estimarse diferentes escenarios para el nivel de

el tipo de obra que implica la realización y una temporalidad en cuanto a su desarrollo efectivo. Estos proyectos surgen de los proyectos “Agenda Prioritaria de Integración” del IIRSA, así como un conjunto de proyectos públicos y privados, que surgieron del análisis de documentos y de las entrevistas. Ver Barrenechea et al., 2014.

actividad del puerto de Nueva Palmira. Es así que, considerando el escenario intermedio de OPP, que prevé tasas de crecimiento del país entre 3% y 4% al 2030, Barrenechea et al. (2014) elaboran 3 escenarios logísticos cuyo resumen se presenta en el cuadro 12.

Cuadro 12. Escenarios logísticos para Nueva Palmira

	Supuestos	Posición de Nueva Palmira	Movimiento de camiones
1	No hay puerto de aguas profundas en Rocha. Una tercera papelera en el este.	Nueva Palmira pasa de mover 8,2 millones toneladas de mercadería a mover 17,6 millones de toneladas. El porcentaje del total de mercadería movida en el país pasa de 30% a 38% y pasa a ser casi 8% del valor total que mueve el país.	De un movimiento anual de 169 mil camiones pasa a 439 mil camiones (30 camiones por hora promedio).
2	Hay puerto de aguas profundas. Una tercera papelera en el este.	Nueva Palmira pasa de mover 8,2 millones toneladas de mercadería a mover 17 millones de toneladas. El porcentaje del total de mercadería movida en el país pasa de 30% a 37% y representa el 8% del valor total que mueve el país.	Movimiento anual de camiones similar al del escenario 1. El puerto de aguas profundas no reduce en términos absolutos la carga que pasa por NP.
3	No hay puerto de aguas profundas en Rocha. Una tercera papelera en el este. Desarrollo de infraestructura portuaria en el río Uruguay.	Nueva Palmira pasa de mover 8,2 millones de toneladas de mercadería a mover 16,5 millones de toneladas. El porcentaje del total de mercadería movida en el país pasa de 30% a 34% y pasa a ser 7%/8% del valor total que mueve el país.	Menor impacto de camiones en el puerto de Nueva Palmira respecto a 1 y 2: de 169 mil camiones anual pasa a 339 mil camiones (19 camiones por hora promedio).

Fuente: Elaboración propia en base a Barrenechea et al., 2014

Los distintos escenarios suponen un mismo nivel de producción y de comercio internacional, y en todos ellos se incluye la instalación de una nueva papelera (en Cerro Largo o zona próxima), aunque esto no afecta a Nueva Palmira ya que la producción no saldría por su puerto (saldría por el puerto de aguas profundas de Rocha, en los escenarios que cuenta con el mismo, o por Montevideo que ampliaría su operativa o alternativas como puerto en Laguna Merín).

En cuanto a las nuevas infraestructuras que implica cada escenario, el escenario 1 es el más probable, en tanto el 2 y el 3 constituyen alternativas que implican obras importantes y nuevas.

En el caso del escenario 2 la menor probabilidad está asociada a la instalación del puerto de aguas profundas, que se considera de baja probabilidad en el mediano plazo. En tanto en el escenario 3 su menor probabilidad se fundamenta en que el mismo supone muchas obras en el río Uruguay (dragados importantes, grandes mejoras a puertos particularmente del norte de Fray Bentos, canal para que los barcos puedan pasar al norte de Salto Grande) que plantean un dilema dado que los costos del transporte no disminuirían sustancialmente al transporte carretero actualmente utilizado.

Es así que, los escenarios 1 y 3 suponen una profundización del puerto de Montevideo y/o cierto desarrollo portuario en la Laguna Merín (en clave de hidrovía con Laguna de Los Patos) que no serían necesarios en el escenario 2 justamente debido a que el puerto de

aguas profundas absorbería las demandas adicionales que en los otros casos se deben dirigir a Montevideo y otras alternativas, como la Laguna Merín.

Por otro lado, el escenario 3 también supone un desarrollo de la infraestructura de los puertos del río Uruguay, por lo que hay un levemente menor crecimiento de la carga en Nueva Palmira debido a que se supone que algo de la carga que se embarcaría en los puertos de Paysandú y Salto tenga una salida que no pase por Nueva Palmira. Pero el mayor impacto del desarrollo de mejor infraestructura de puertos en el norte del río Uruguay está en la reducción del transporte por camiones a Nueva Palmira, ya que muchas de esas cargas llegarían vía acuática desde Paysandú y Salto.

De este modo, dentro de niveles de movimiento de carga previstos muy similares, el escenario 1 es el que tendría más probabilidad de ocurrencia, lo que supone que, si se concreta la estimación del crecimiento de la economía en torno al 3 o 4% anual, y particularmente de la producción de granos y celulosa, los requerimientos de servicios de transporte y logísticos en Nueva Palmira crecerán, al 2030, entre 2 y 3 veces los niveles actuales.

Escenarios finales económicos-logísticos para elaborar los "espacios de desarrollo territorial"

Para la elaboración de los diferentes *espacios* de desarrollo territorial en Nueva Palmira y la región oeste de Colonia se utilizarán dos escenarios a efectos de prever algunas consecuencias respecto a la relación del puerto con la ciudad de Nueva Palmira así como un conjunto de aspectos vinculados a riesgos, conflictos y oportunidades para el desarrollo local de la ciudad y la región. Estos escenarios se eligen en una perspectiva conservadora, de modo de dar cuenta de dinámicas que, como mínimo, tienen una alta probabilidad de ocurrencia o incluso de ser superadas. Los escenarios son identificados como "A" y "B" de modo de no solapar los números 1, 2 y 3 de los escenarios anteriores.

Escenario A: Se supone un escenario intermedio de crecimiento del país a 2030 como el que propone OPP (2009), y se considera un resumen de los resultados de los 3 escenarios de Barrenechea et al (2014), que establecen en cualquier caso una duplicación del volumen de carga que pasa por Palmira y un flujo de entre 19 a 30 camiones por hora.

Escenario B: Se supone un escenario situado entre el escenario de mínima y el intermedio que se plantean en OPP (2009). En este caso el Puerto de Nueva Palmira no perdería volumen de carga pero no aumentaría en forma tan significativa como en el escenario A. En lo que refiere al movimiento de camiones, los flujos anuales previstos de carga y tránsito no aumentarían de forma significativa.

6.3. Mecanismos de gobernanza y "espacios de desarrollo local"

Lo señalado anteriormente implica que, en cualquier escenario, se estaría produciendo un importante crecimiento de la actividad productiva relacionada a los cultivos de secano, que aumentaría en al menos un 50% pudiendo incluso llegar a duplicar la producción actual. Como contracara de esta tendencia, las capacidades locales no parecen estar dando

señales del mismo dinamismo. En este sentido, es pertinente preguntarse por los posibles espacios de desarrollo local que se generan en este contexto.

La metodología para la construcción de esta tipología de espacios de desarrollo local se basó en la evaluación del impacto de los diversos escenarios descritos en el apartado anterior sobre los principales problemas del crecimiento del puerto y de la actividad agroexportadora y logística y su impacto en las condiciones de Nueva Palmira y la región de Colonia Oeste. Además de los escenarios económicos, se consideró la generación o no de algún mecanismo institucionalizado de gobernanza (o más de uno) de los procesos de desarrollo de la actividad portuaria y productiva, así como de articulación con un proyecto de desarrollo local para la región. Estos mecanismos podrían sustituir el estado actual de gobernanza jerárquica, que fuera conceptualizado oportunamente. Para ello deben existir acuerdos básicos así como actores de peso que respalden estas nuevas institucionalidades.

Más concretamente, la identificación de estos *espacios* fue realizada en base a los procesos de la región ya descriptos así como las actuales relaciones entre actores. A partir de esta información, se consideró como estas tendencias pueden ser afectadas por los distintos mecanismos de gobernanza. Para ello se realizaron dos talleres de trabajo del grupo de investigadores del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial (EI) y que contaron con la participación del experto argentino en gobiernos locales y gobernanza Daniel Cravacuore²¹ (político) y el consultor y experto sectorial Pedro Barrenechea (economista). En dichos talleres se consideraron los diversos aspectos de la coyuntura social, económica, política e institucional que atraviesa la región y el comercio mundial, y especialmente su impacto en las dinámicas productivas y sociales de Nueva Palmira y la región oeste, así como las posibilidades de gestión de tales transformaciones.

Se proponen dos tipos de mecanismos como evoluciones a considerar sobre la gobernanza en el territorio, los que se detallan a continuación.

Mecanismos de gobernanza multinivel

Se supone que se crea un ámbito de intercambio proactivo y no reactivo ciudad-puerto-gobierno local que incluye el diálogo público-privado (no solo la ANP, sino con los operadores privados); se fortalece la institucionalidad local; el Municipio de NP y Carmelo junto con la Intendencia Departamental trabajan juntos para impulsar un esquema de gobernanza que permita generar un proyecto compartido de desarrollo local para la región oeste; hay un liderazgo o presencia de un actor de nivel nacional que respalda el ámbito de gobernanza local y planificación del desarrollo local (podría ser la OPP), que permite articular con los ministerios y organismos relevantes del Estado Central en forma positiva y productiva.

Estos mecanismos no implican la inexistencia de conflictos y problemas, sino que dan un marco institucionalizado para vehiculizarlos y generar aprendizajes colectivos donde las

²¹ Daniel Cravacuore es Doctor en Gestión y Dirección Pública Local (Universidad de Jaén, España). Director de la Unidad de Gobiernos Locales y Director de la Maestría en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes. Director sede argentina del Instituto Iberoamericano de Investigación Urbana y Territorial - Unión Iberoamericana de Municipalistas. Editor de la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales de la Universidad de Chile.

opiniones y puntos de vista de los actores aumentan la complejidad de las opiniones propias de cada actor y, consecuentemente, las soluciones propuestas. Esto permite, tendencialmente, construir alternativas más viables y realistas así como abandonar posturas dogmáticas y estereotipadas propias de la confrontación más radical.

Mecanismos de gobernanza jerárquica

El diálogo puerto-ciudad-gobierno local es reactivo, se activa frente a problemas y toma el perfil de reclamos y conflicto. La institucionalidad local permanece débil. Los municipios de la región y la Intendencia no articulan lo suficiente. No hay presencia o liderazgo de un actor nacional que pueda ser el nexo entre lo local y la política y recursos del Estado central. El mecanismo de gobernanza se establece de hecho por omisión de la intervención de actores relevantes, sobre todo los del Estado central.

Este segundo mecanismo es, en sus aspectos básicos, el que opera actualmente y que fuera descrito en el análisis realizado en el capítulo 4, por tanto el supuesto es que no se producirían cambios relevantes respecto de los mecanismos existentes.

Espacios para el desarrollo territorial

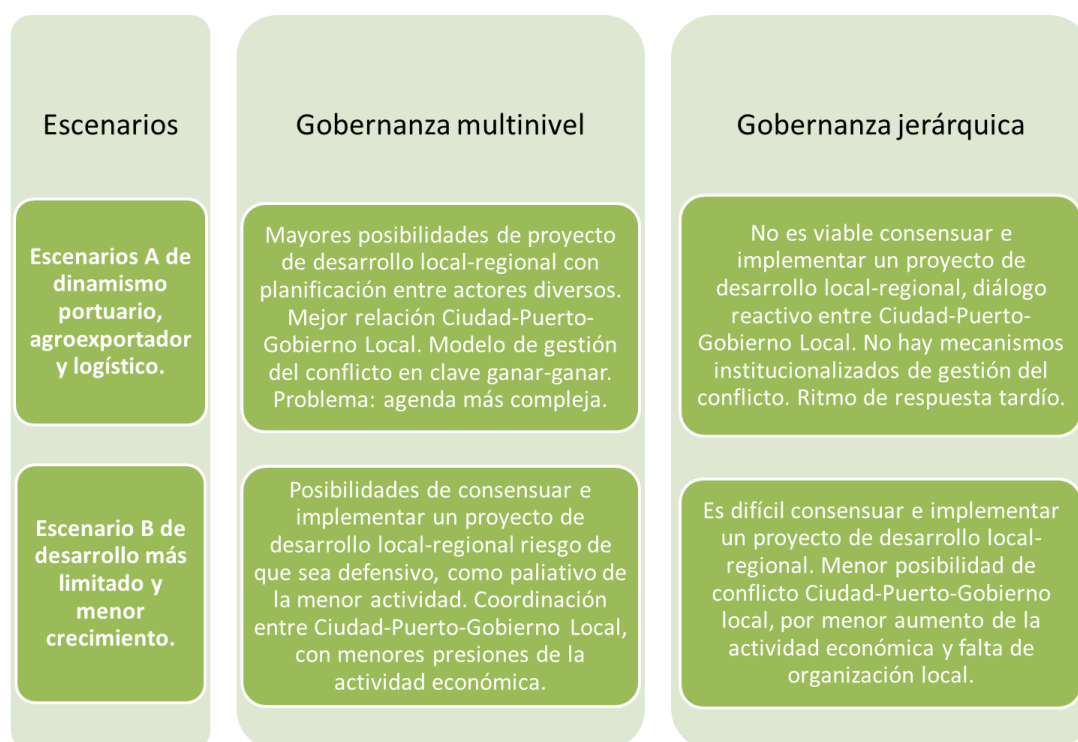
De este modo se pueden identificar cuatro **espacios para el desarrollo territorial** de Nueva Palmira y la región oeste de Colonia. Estos espacios surgen de la combinación de los dos escenarios finales económicos-logísticos para los próximos años (horizonte máximo a 2030) con la posibilidad de generar o no nuevos mecanismos de gobernanza multinivel de forma exitosa. La combinación de ambas dimensiones permite la caracterización de los diversos *espacios* del desarrollo territorial, la gestión de riesgos y problemas y la resolución de conflictos en la zona. De este modo los diversos escenarios permiten una herramienta heurística de modo de prever cómo será la evolución de aspectos de interés, de cumplirse ciertos supuestos.

Se ha argumentado que la gobernanza multinivel tiene algunas virtudes que la vuelven preferible a la gobernanza jerárquica. Sin embargo, en los diversos escenarios se incluyen algunos aspectos que pueden resultar costosos y fuente de nuevos riesgos y, por lo tanto, poco preferibles para actores concretos, por lo cual la mejor opción no es siempre tan obvia.

La tipología de espacios de desarrollo local se define, entonces, como la intersección de las dos dimensiones consideradas: escenarios económicos-logísticos y los mecanismos de gobernanza prevalecientes.

Así, en el cuadrante superior izquierdo, en la figura 11, se ubica el espacio 1, referido al escenario de mayor crecimiento con mecanismos de gobernanza multinivel, en tanto en el superior derecho se define el espacio 2, mayor crecimiento con gobernanza tradicional jerárquica. Los cuadrantes inferiores definen los espacios 3 y 4, de menor presión de la actividad económica y logística sobre Nueva Palmira, diferenciados por la prevalencia de mecanismos de gobernanza multinivel y jerárquicos respectivamente.

Figura 11. Espacios de desarrollo local.



En lo que sigue se profundiza las implicaciones de estos cuatro espacios en las tres dimensiones de problemas y desafíos para el desarrollo territorial que fueron descritos anteriormente: i) Estado, ii) población y ambiente, y iii) desarrollo económico.

**Figura 12. Espacio 1:
Mayor crecimiento económico-logístico con gobernanza multinivel**

Estado	Ambiente y población	Desarrollo económico
- Mayor presencia del Estado, políticas de desarrollo económico, social y empleo. - Plan de OT como instrumento de planificación, la diversidad de actores mejora el diseño de las intervenciones. - Posibilidad de solucionar infraestructura a través de inversiones. Puede permitir instalación de nuevos emprendimientos. - Posibilidad de promoción del desarrollo y capacidades locales a través de acciones específicas.	- Resolución de la expansión de la población mediante planificación (densificación de NP y articulación con Carmelo). - Se diseñan políticas para mitigar tendencias de segregación territorial y residencial. - Problemas ambientales: agenda proactiva y preventiva, con participación local. Revisión de riesgos de acciones ya realizadas. - Se fortalece la sociedad civil y articulación entre Municipios e Intendencia en clave de planificación local-regional.	- Nuevos emprendimientos logísticos e industriales más sofisticados (presión al alza de alquileres y sobre infraestructura, pero con mejores posibilidades de gestión del problema). - Capacitación de la fuerza de trabajo local en coordinación con los agentes privados. Mejora de condiciones laborales. - Desarrollo de emprendimientos en clave de encadenamientos locales-regionales de servicios.

Figura 13. Espacio 2:
Mayor crecimiento económico-logístico con gobernanza jerárquica

Estado	Ambiente y población	Desarrollo económico
• No aumenta la presencia del Estado. Pocas políticas de desarrollo económico, social y empleo, más bien sectoriales con visión parcial del territorio. • Plan de OT en conflicto con usos consolidados sin mecanismo de gestión favorable a lo local, o con mecanismos de diseño central no necesariamente adaptados a las especificidades locales y con menor legitimidad. El estado paga los costos de acciones tardías y reactivas. • Inversión pública reactiva y sin evaluación ni participación local. Menor eficiencia y calidad así como recepción pasiva. Posibilidades de diferir las inversiones, menores costos y -quizá- menor calidad.	• Expansión de la población desordenada, soluciones de mercado (muchas veces informal), sin planificación regional. • Se profundiza la tendencia a la segregación territorial, residentes en Carmelo vs residentes en NP. Aumenta la percepción de marginación de la población local que paga los costos y recibe pocos beneficios del desarrollo. Aumenta la conflictividad. • Problemas ambientales: se ponen en la agenda ante emergentes y crisis, solución vía negociación informal y relaciones de poder. • Debilidad de la sociedad civil y falta articulación entre Municipios e Intendencia.	• Surgen nuevos emprendimientos logísticos e industriales más sofisticados: más presión al alza de alquileres y sobre infraestructura de servicios que no acompaña ese crecimiento de la demanda. • La fuerza de trabajo local sigue con perfil de baja calificación y no se desarrollan capacidades locales. • No se desarrollan demasiados encadenamientos locales-regionales de servicios que logren aprovechar el aumento de actividad de la región.

Figura 14. Espacio 3:
Menor crecimiento económico-logístico con gobernanza multinivel

Estado	Ambiente y población	Desarrollo económico
• Mayor presencia del Estado y políticas de desarrollo económico, social y empleo. Procesos de reconversión para sobrellevar períodos de baja actividad portuaria. • Plan de OT como instrumento de planificación facilitado por la menor presión de diferentes demandas por el suelo. • Búsqueda de inversiones para solucionar problemas de infraestructura, aunque más limitada. Proceso de evaluación de costos y beneficios, posibilidad de concesiones entre diversos actores.	• Menor expansión de la población lo cual disminuye los problemas residenciales. • Es poco probable que la segregación territorial sea un tema de agenda debido a la presión del menor dinamismo de la actividad económica. Aumenta levemente la percepción de marginación de la población local que paga los costos y recibe pocos beneficios del desarrollo. • Problemas ambientales: disminuyen por menor actividad y se facilita una agenda proactiva y preventiva. Posible revisión de riesgos ocultos a partir de la revisión de prácticas e intervenciones anteriores. • Oportunidad de fortalecimiento de la sociedad civil y la articulación entre Municipios e Intendencia. Existencia de canales para expresión de conflictos.	• No aparecen nuevos emprendimientos logísticos e industriales más sofisticados. • Calificación de un segmento joven de la fuerza de trabajo local en coordinación con los agentes privados. Facilitado por la menor demanda de actividades que puede dejar espacios para la formación. Se dificulta desde el incentivo al joven o trabajador ya que el premio económico está cuestionado. • No se desarrollan demasiados encadenamientos locales-regionales de servicios.

Figura 15. Espacio 4:
Menor crecimiento económico-logístico con gobernanza jerárquica

Estado	Ambiente y población	Desarrollo económico
• No aumenta significativamente la presencia del Estado y las políticas de desarrollo. Procesos de reconversión sobrellevar períodos de baja actividad portuaria. • Muy difícil que el Plan de OT sea un instrumento de planificación efectiva. Dificultad de sostener procesos de formalización. • Búsqueda de inversiones para solucionar problemas de infraestructura, aunque más limitada.	• Menor expansión de la población lo cual disminuye los problemas residenciales. • Se mitiga la tendencia a la segregación territorial debido a menor presión por espacio y el menor dinamismo de la actividad económica. Aumenta la percepción de marginación de la población local que paga los costos y recibe pocos beneficios del desarrollo. • Problemas ambientales: disminuyen por menor actividad pero no surge una agenda proactiva y preventiva. • La sociedad civil permanece débil. Aumenta la desconfianza ante actores del gobierno municipal y departamental por la no concreción de proyectos y soluciones.	• No aparecen nuevos emprendimientos logísticos e industriales más sofisticados. • Calificación de un segmento joven de la fuerza de trabajo local en coordinación con los agentes privados. Facilitado por la menor demanda de actividades que puede dejar espacios para la formación. Se dificulta desde el incentivo al joven o trabajador ya que el premio económico está cuestionado. • No se desarrollan demasiados encadenamientos locales-regionales de servicios.

7. Conclusiones y propuesta de articulación en clave de GMN

En este capítulo abordamos una síntesis de diagnóstico de la investigación realizada y, a continuación, proponemos alternativas para el armado de un sistema de GMN que incluya actores y sus instituciones correspondientes, de forma de dar cuenta de las posibilidades que se observan en el campo de estudio.

7.1. Síntesis de diagnóstico socio-económico

La región oeste de Colonia está experimentando un vertiginoso aumento de la actividad económica, en un proceso de reconversión productiva que tiene su eje en la actividad agroexportadora, fundamentalmente el cultivo de soja y la pulpa de celulosa. Este proceso ha generado una profunda transformación del territorio y de los requerimientos logísticos y de servicios. Al mismo tiempo, estas actividades han impactado, no siempre de forma favorable, en la población local.

Este proceso seguirá la trayectoria de crecimiento durante los próximos años. Las estimaciones, aún las más conservadoras, señalan que existirá un importante aumento de la actividad productiva relacionada a los cultivos de secano y la producción celulósica. Mientras que los granos más que duplicarían los niveles de producción, pudiendo incluso llegar a triplicarlos, la producción de celulosa aumentaría entre un 60% y un 150%.

Por tanto, de la mano de este crecimiento, se profundizarán algunas tendencias ya evidenciadas actualmente. Particularmente las infraestructuras vial y portuaria enfrentarán un uso más intensivo, al tiempo que se generarán mayores conflictos por el uso del espacio urbano, que comienza a ser utilizado para la instalación de silos y actividades logísticas.

A su vez, la mayor actividad económica genera una creciente demanda de mano de obra, sobre todo poco calificada, lo que aumenta la expansión de la población local y/o la movilidad interurbana con Carmelo (que a su vez generan mayor circulación vehicular y mayor presión sobre la infraestructura vial y urbana). Además, este tipo de expansión del mercado laboral puede aumentar la segmentación laboral, con un crecimiento del trabajo poco calificado –aunque con relativos buenos salarios– que queda dependiente de la coyuntura actual con pocas capacidades de reconversión debido a una baja inversión en calificación, y por otro lado, un conjunto de trabajadores y directivos de alto requerimiento de calificación. Esto puede llevar a la consolidación de un mercado de trabajo dual.

Las consecuencias ambientales y de deterioro de la calidad de vida (polvillo, ruido y aglomeración vehicular, densificación demográfica, aumento de precios de bienes y servicios), aunque puedan verse amortiguadas por algunas intervenciones públicas, seguirán siendo un factor de insatisfacción de buena parte de la población. Esta insatisfacción, unida a la percepción de exclusión debido a la baja participación en la toma de decisiones y la poca relevancia de actores que puedan expresar en parte estos intereses (Municipio, hospital, centros educativos), probablemente generará la emergencia de nuevos conflictos y movilizaciones.

Como otra contracara de las tendencias de crecimiento económico, las capacidades locales no parecen estar dando señales del mismo dinamismo. En este contexto, el aumento de la actividad económica con su consecuente presión en el uso de infraestructura, servicios y recursos de la zona genera una alerta sobre la necesidad de prever dificultades, riesgos y potenciales conflictos.

Por otra parte, las capacidades locales parecen estar adaptándose tardíamente, y más a influjos externos que de la propia sociedad local. Sobre todo parecen estarse desaprovechando oportunidades de generación de servicios así como de coordinación de actores para la mejor gestión de los cambios que se está produciendo.

En este contexto, las transformaciones están generando un conjunto de problemas y conflictos que es menester atender de modo que se generen oportunidades de desarrollo para el territorio, así como se prevean eventuales cuellos de botella y la clara polarización entre ganadores y perdedores del proceso. Esto permitiría la generación de una sociedad menos fragmentada, con mayores fortalezas para enfrentar cambios y desafíos y con una mayor integración social que permita cooperar para la gestión y solución de los principales problemas que enfrenta la región.

7.2. Propuestas de armado de sistemas de gobernanza multinivel

Como planteamos anteriormente, la situación cada vez más compleja de Nueva Palmira se demuestra en varias dimensiones. La consolidación y expansión del puerto y sus cadenas logísticas se dan en una dirección unilateral cuando se observa el compuesto portuario-urbano, donde la ciudad queda relegada a los impulsos que dependen de la actividad portuaria.

Por otra parte, las condiciones de relacionamiento entre el plano subnacional y el plano sectorial-central no tienen dirección para producir una trama de relaciones que reproduzcan y garanticen articulación, coordinación e interdependencia de intereses.

Tampoco aparecen en el horizonte probabilidades a corto plazo de procesos de institucionalización de otro tipo que refuercen las capacidades subnacionales ni de mecanismos de relacionamiento institucionalizados que abran espacios de convivencia coordinada.

En función de esto, cabe analizar la probabilidad de armado de redes de políticas multinivel entre instituciones y actores que operan en el territorio. En primer lugar, supone definir qué orientación tendría un sistema de arreglos de GMN y que temáticas debería abordar, en segundo lugar qué tipo de organización- participación implica; en tercer lugar, qué equilibrios supondría un armado de este tipo; en cuarto lugar, las formas y estrategias plausibles; y, finalmente, qué logros podrían ser esperables a través de la interdependencia.

La orientación de la GMN en el territorio

Partiendo de la consigna de que posibles arreglos de GMN tienen como cometido el desarrollo socio territorial en Nueva Palmira, a través de una integración sostenible y

sustentable²² del factor puerto con la planta urbana y sus dinámicas propias, se deduce de acuerdo a los diagnósticos, que la orientación de arreglos en redes de políticas debería apuntar en un primer momento a incorporar dimensiones temáticas relacionadas al tratamiento del ambiente, la reproducción social del bienestar y el aumento de otros factores relacionados al mercado de bienes y servicios, puesto que son demandas visualizadas en el estudio. La orientación de arreglos en función de estos objetivos debe incorporar necesariamente temas que se manifiestan como demandas actualmente u otros que aun pudiendo no haber surgido pueden ser observados como escenarios posibles de conflicto.

El diagnóstico realizado indica la prevalencia en los últimos años de intereses sectoriales (puerto) sobre intereses territoriales (ciudad), mostrando que la orientación prevalente en la actualidad se ubica en el crecimiento y desarrollo del plano portuario en desmedro del desarrollo de la ciudad en tanto la calidad social, urbana y ambiental. Se hace necesario entonces una corrección del rumbo por parte de los actores con capacidad de incidencia en el territorio a fin de poder compaginar integralmente dos realidades que fluyen paralelamente y que sin reconocerlo se influyen mutuamente: una sectorial logística, altamente calificada cuyo objetivo es la competitividad sistémica supra-regional y otra territorial sub-nacional que no es ajena al concepto desarrollo, en el reconocimiento de que su destino está indisolublemente ligado a la anterior.

Esto, también significa reconocer que el desarrollo socio-económico de la ciudad como territorio construido no se da por sí mismo, sino por la confluencia que los actores crean alrededor de temas que los van afectando en materia de oportunidades o restricciones para poder posicionarse como enclave con capacidad de competitividad junto al y con el puerto en una dimensión regional *"[...] no es el territorio, en sí mismo, el que es competitivo. La premisa básica es, más bien, que en él pueden encontrarse ciertas potencialidades, en sus empresas, actores e instituciones, que pueden o no desarrollarse siempre y cuando se den ciertas condiciones. La creación de estas condiciones implica que el desarrollo endógeno debe tener un fuerte componente de políticas públicas orientadas a favorecerlo"* (Montero y Morris, 1997:8).

Si logramos definir que una estructura de redes de políticas puede significar un: *"[...] conjunto de redes de agentes públicos, privados y educacionales que interactúan en un territorio específico, aprovechando una infraestructura particular, para los propósitos de adaptar, generar y/o difundir [...]"*²³, de acuerdo al planteo de Montero y Morris (1997), podemos deducir las siguientes características para este caso concreto:

- La ciudad podría orientar su actividad hacia un sector logístico específico, que incluya procesos que confluyen hacia la elaboración de una cierta familia de servicios relacionados a la actividad principal (logística portuaria);
- La producción y reproducción de factores de crecimiento y desarrollo se basan en la proximidad geográfica entre el puerto y las actividades urbanas, y las

²² Hacemos la diferencia entre sostenible y sustentable, basada en que el primer concepto implica la aplicación de modelos y estrategias estables y compatibles con el bienestar social a tiempo real y el segundo supone que tales modelos no comprometen el bienestar de las futuras generaciones.

²³ Carlson, B. & Stankiewicz, R., "On the nature, function and composition of technological systems", *Journal of Evolutionary Economics*, 1 (2), 93-118.

instituciones locales de deberían dar apoyo a la producción local que se encaminara en este sentido;

- La cooperación entre las empresas locales y de estas con el puerto (por ejemplo, compartir información acerca de nuevas tecnologías o productos) facilitaría aspectos de desarrollo conjunto, pudiendo descubrir nuevas actividades o fortalecer/desmontar otras ya instaladas de acuerdo a como se acoplan o no a una nueva visión del rol de la ciudad;
- Promover un empresariado local dinámico, innovador, calificado y con interés de insertarse en redes de cooperación en transmisión de información, alternativas productivas, etc.;
- Disposición de una fuerza de trabajo entrenada, bien capacitada y altamente adaptable, de la sociedad local, de la región o que se incorporan a residir en NP;
- Generación de compromisos entre las empresas, las instituciones y los actores sociales, a los efectos de generar confianza y colaboración para la producción de sinergias compatibles.

Para definir un cambio de rumbo en la orientación de la actual gobernanza, es necesario reconocer el grado de responsabilidad de los actos por parte de los distintos actores y para ello es necesario identificarlos y observar que grado de competencia y responsabilidad pueden asumir a los efectos, donde, considerando nuevas competencias de los municipios a partir de la ley de descentralización modificada (n°19.272/2014) y de la ley de OT y DS (18.308) puede pensarse en identificar una mayor inserción del Municipio en actividades que confluyan hacia la integración puerto-ciudad. La construcción de una agenda de trabajo en temas sensibles y la organización socio-institucional y con actores de mercado relacionados con el puerto y la propia ciudad.

No menor es el menú convocante y su peso en la agenda política y los costos-beneficios que pueden surtir a los actores. A los efectos es fundamental la identificación de prioridades políticas y la formación de agendas en temas emergentes, que generalmente exceden por su complejidad un único abordaje institucional pero se observa que comienzan a entrar en el discurso político y en la agenda política de los gobiernos y sectores.

Hay que prestar atención a:

- Qué grados de aceptación-conflicto a la propuesta de gobernanza tienen los órganos políticos representativos de los sistemas políticos locales y nacionales (Legislativos, Intendencias, Municipios, Entes y Servicios del Estado, partidos).
- Efectividad de la participación en ambas formas (cuanto se logró obtener de la articulación).
- El logro de efectividad, en qué forma el modelo de GMN superó al modelo jerárquico en la decisión e implementación de temas de políticas que afectaran al entorno local y/o al sectorial

Espacios de participación y aceptación de la GMN

Los actores se convierten en piezas fundamentales del *puzzle*. Conocer qué participación social y civil (de intereses) es convocada a participar y por quienes; que equilibrio de la

participación existe entre actores de diferente peso y que formas de participación GMN se puede lograr organizar. Conocer el mapa de redes sociales y corporativas da conocimiento a las asimetrías posicionales para formar el entramado de intereses que debe comenzar a desenvolverse para llegar a un objetivo/s común/es.

La integración de actores a convocatorias temáticas deberá entonces reconocer:

- El tipo y grado de asociatividad que comienza a convocarse para transformar un tema social en tema político de agenda: ¿qué articulaciones se producen? ¿Entran los actores necesarios? ¿Qué tipo de ambiente político se genera? ¿Intervienen instituciones? ¿Intervienen sólo actores?
- El tiempo que lleva reunir recursos medidos en cantidad y calidad destinados a la relación. Qué inercias se deben promover o vencer en función de la organización.
- El tiempo, la cantidad y calidad de recursos destinados a la atención del tema problema social (recursos humanos, materiales o inmateriales) en el plano institucional y en el plano de los vínculos formales/informales entre actores
- La definición del tipo de gobernanza que deberá desempeñarse conjuntamente o dentro de un modelo de relaciones jerárquicas. Intuir los problemas que generan los procesos de negociación y conflicto, la estabilidad de las redes, visualizar las dificultades en la decisión/implementación de políticas dadas por la arquitectura jerárquica del Estado que pueden desalentar el funcionamiento en red.
- La relación necesaria con actores contextuales con capacidad de veto (sistema político, partidos y actores corporativos y sectoriales/territoriales) para la promoción de temas en las agendas políticas en distintos niveles de decisión.

Equilibrios necesarios entre intereses territoriales y sectoriales

En el marco de relaciones que se observan profundamente asimétricas, dadas por la arquitectura estatal, la búsqueda de equilibrios entre partes distintas en metas y estrategias se vuelve necesaria como garantía del proceso de relacionamiento que se pretende comenzar. En función de esta premisa, los siguientes factores cobran importancia:

- La transparencia de información y la rendición de cuentas de y entre las instituciones.
- Que actores deben ser convocados/integrados/excluidos.
- El uso eficiente de los recursos públicos y privados, quienes provén, quien usa qué y para qué y cómo se destinan en función de objetivos comunes.
- En relación a la anterior, si hay compatibilidad en la búsqueda de eficiencia, eficacia, coherencia y equidad sobre los recursos reales y potenciales que aportará la red.
- Como se relaciona a los actores incorporados con la distribución de los recursos y las modalidades de uso.
- La asunción de que las asimetrías entre actores e instituciones sobre el territorio pueden desviar las estrategias y afectar los objetivos. Al respecto, tomar en cuenta cuatro conceptos²⁴: a. flexibilidad, donde se supone que las formas de organización

²⁴ En Carrión (1997): Principios de la descentralización.

deben estar adecuadas al tema y a la capacidad de los actores interesados y/o convocados; b. la solidaridad, en el reconocimiento de que las asimetrías pueden afectar a los actores más débiles generando circuitos de poder que desvirtúan el modelo; c. la concurrencia, donde se supone que la convocatoria a la red es para amortiguar los efectos dispersantes que provoca la verticalidad jerárquica del modelos de relaciones estatales; y finalmente, d. el concepto de subsidiariedad, donde el territorio (su cuerpo social y político) debe convertirse en actor protagonista, obteniendo un ámbito de deliberación y espacios de decisión sobre temas que lo afectan directamente.

Formas de GMN y estrategias posibles de integración de actores

En función de la identificación realizada *ut supra* de temas cuyo tratamiento colectivo se hace necesario, se pueden identificar formas organizativas de redes temáticas que de acuerdo con Montero y Morris (1997) dan cuenta de la dirección en que se desenvuelven.

Cuadro 12. Tipos de gobernanza

- | |
|--|
| <p>a) <i>Red tipo estrella</i>: Red horizontal con un centro claramente definido en torno del cual se van configurando el resto de las relaciones. Al deshacerse el nudo central se desarma toda la red. La clave del funcionamiento no es la jerarquía, sino la referencia de todas las comunicaciones entre los actores al centro.</p> <p>b) <i>Red de distribución</i>: Se asemeja al modelo del “chorreo económico”. A partir de un punto más “virtuoso” que el resto se produce una acumulación tal de conocimiento que éste tiende a desbordar “hacia abajo”. La difusión tecnológica ocurre como externalidad no planificada, no como producto de una política deliberada.</p> <p>c) <i>Red tipo árbol</i>: La red se inicia en un punto desde el cual se ramifican nuevas sub-redes. Un ejemplo son las políticas exitosas de desarrollo de proveedores, donde a partir de un cliente principal se desprenden prestadores de servicios que a su vez se convierten en clientes de otros. Las redes alejadas del tronco principal pueden prolongarse como clusters “hacia adelante”: toda rama puede convertirse potencialmente en tronco para otras ramas.</p> <p>d) <i>Red tipo malla</i>: Su principal característica es la horizontalidad y la ausencia de centros claros. Cualquier punto de la red puede concentrar hacia sí las relaciones con otros puntos, para luego aflojar dicha tensión y deshacer su nudo. El sello de estas redes es la flexibilidad: potencialmente todos pueden estar relacionados con todos. Pero de allí deriva también su debilidad: es muy difícil establecer visiones de futuro compartidas entre los actores.</p> <p>e) <i>Red tipo polo</i>: A diferencia de las redes tipo árbol, aquí resulta difícil intercambiar las posiciones de “tronco” y “rama”. Estas redes suelen generarse producto de políticas deliberadas. Desde un “punto virtuoso” de la red se van integrando puntos lejanos que reciben los beneficios de ligarse al polo, pero quedando en una posición subordinada a éste. Estas redes no suelen ser una buena palanca para propiciar el desarrollo autónomo de nuevas redes.</p> |
|--|

7.3. Propuesta de GMN para el caso de Nueva Palmira

En el caso de la formación de redes entre actores convergentes en el territorio de NP se propone trabajar en la promoción de la GMN a través de una estrategia de formación de redes de tipo árbol (cuadro 12).

Los actores institucionales y organizaciones a considerar para la propuesta

La interdependencia entre actores e instituciones con competencias en el territorio, pretende maximizar varias dimensiones del relacionamiento. Por ejemplo, facilitar la circulación de la función de información y transparencia, de novedades, problemas, demandas y oportunidades.

Los actores más relevantes, que deben considerarse para una propuesta de GMN para Nueva Palmira, son los siguientes.

- Intendencia Departamental
- Municipio de Nueva Palmira
- Municipio de Carmelo
- ANP
- Empresas del complejo portuario: terminales, operadores, agencias marítimas.
- Comisión Honoraria del Puerto de Nueva Palmira: de acuerdo a lo que establece la Ley de Puertos (no se conformó aún).
- Organizaciones sociales: en el trabajo de campo se identificó el Grupo de Trabajo por Palmira
- SUPRA (Sindicato Único Portuario): con presencia relevante en Nueva Palmira.
- Organizaciones empresariales de Nueva Palmira y Carmelo: de actividades "fuera" del puerto (es decir, no las empresas que operan dentro del puerto)
- Hospital (ASSE)
- Instituciones de Nueva Palmira y Carmelo de educación Media (Escuela Técnica y Liceo)
- ASSE (central)
- ANEP (central)
- OSE (tiene una toma de agua)
- MTSS (tiene una oficina junto al puerto, mínima, que actúa en función de la actividad portuaria)
- MGAP (tiene una oficina junto al puerto, mínima, que actúa en función de la actividad portuaria)
- MSP (tiene una oficina junto al puerto, mínima, que actúa en función de la actividad portuaria)
- MVOTMA-DINOT: no está presente en el territorio
- MVOTMA-DINAMA: no está presente en el territorio
- MINTUR: posibilidad de proyectos en la zona
- MIEM: no está presente en el territorio
- MIDES: no está presente en el territorio
- MTOP: no está presente en el territorio
- Ministerio del Interior: Presencia de Bomberos (seguridad)

- OPP (Dirección de descentralización e inversión pública/Uruguay Integra): la OPP es el organismo nacional con carácter de ministerio que tiene competencia en la planificación del desarrollo y en el relacionamiento del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales. No está presente en el territorio.

Cabe señalar que la Comisión Honoraria del Puerto de Nueva Palmira, de acuerdo a la Ley de Puertos (Ley 16.246, artículos 19 y 20), debe ser conformada para asistir y asesorar a la Capitanía del Puerto. La Comisión debe ser presidida por el Capitán del Puerto de Nueva Palmira (que es nombrado por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la referida Ley) y se debe componer además por:

- Cuatro miembros del sector público designados por el Poder Ejecutivo a propuesta, respectivamente, de la Administración Nacional de Puertos, de la Dirección Nacional de Aduanas, de la Prefectura Nacional Naval y de ANSE (Administración Nacional de los Servicios de Estiba).
- Delegados de las instituciones prestadoras de servicios y de las usuarias del puerto, así como de aquellas más representativas de los trabajadores de dichos servicios que determine la reglamentación.
- Además el artículo 20 de la Ley señala que, para los puertos del interior, la integración de la Comisión Honoraria puede ser definida en cada caso, por el Poder Ejecutivo, lo que permitiría considerar en cada caso otros actores relevantes a incluir. Por otra parte, en forma expresa señala que dicha integración incluye a un representante de la Intendencia respectiva.

La forma de GMN y los actores “líderes”

Como se había señalado, para el caso de Nueva Palmira se recomienda una estructura de red de tipo árbol para articular la propuesta de GMN. La idea de “troncos” y “ramas” parece adecuada para impulsar relacionamientos en el territorio que no generen esquemas de excesiva dependencia o de marcado carácter jerárquico, al tiempo que también permite cierto orden y liderazgo de ciertos actores, los “troncos” que se “ramifican”, lo cual es necesario en un territorio donde no hay institucionalidad local demasiado consolidada y se hace necesario que algunos actores o ámbitos actúen como “troncos”. Lo atractivo de este esquema de red es que toda “rama” puede a su vez pasar a ser “tronco”, ramificándose y llegando a otros actores, por lo que no se trata de generar unos pocos polos que sean los únicos referentes de las relaciones y la única forma de pasar a ser parte del esquema de gobernanza.

De hecho, a partir de la estructura de troncos y ramas, puede generarse para temas específicos y en determinados espacios de relaciones, redes tipo “malla”, lo cual puede ser adecuado para abordar el problema en cuestión y genera horizontalidad en las relaciones y más posibilidad de participación efectiva por parte de los actores locales más cercanos al tema-problema. No obstante, esas redes “malla” se estarían generando dentro de un esquema general de red árbol, donde no deja de existir desde la perspectiva global de la red un cierto orden y liderazgo en los flujos de relaciones que, en un territorio de capital social e institucional débil, parece ser imprescindible.

Dado que lo que surge de este trabajo es que el factor clave para el desarrollo local en este territorio es la relación puerto-ciudad (o región), parece ser necesario que el liderazgo en la red de gobernanza sea ejercido y compartido por representantes válidos de estos dos ámbitos: el puerto y la comunidad.

El puerto no es solo la ANP, sino que se trata de todo el complejo portuario, incluyendo sin lugar a duda a las empresas privadas. Para tener un espacio de representación del puerto el camino está allanado por el lado de la Comisión Honoraria del Puerto, que debe ser convocada y conformada, con el liderazgo de ANP, a través de la Capitanía del Puerto. En este caso, dicha Comisión reúne a los actores públicos y privados que operan “puerto adentro” y son responsables de la logística que genera los impactos “puerto afuera”. Además, esta Comisión tiene la posibilidad de traer a la discusión a un actor clave que ha estado ausente en la localidad en estos temas, como se señaló en el trabajo, que es la Intendencia Departamental. También la ANP y las empresas que operan en el puerto, que son de carácter nacional y multinacional, deben ser nexos con actores de escala nacional, públicos (por el lado de la ANP) y privados (por el lado de las empresas) que, según el tema-problema que se analice pueden ser requeridos de participar.

Por el lado de la comunidad local el camino es algo más complicado, ya que no hay al momento un ámbito que articule a los actores locales. La propuesta sería crear un Consejo Regional, como ámbito de articulación y coordinación local, que fuera integrado en forma permanente por el Municipio de Nueva Palmira, el Municipio de Carmelo, las instituciones educativas con sede en estas localidades como Escuelas Técnicas (UTU) y liceos (ANEP) y las organizaciones sociales locales (por ejemplo, el Grupo de Trabajo por Palmira) y económicas (asociaciones empresariales locales). Esta integración permanente daría cuenta de la representación de la sociedad local. A su vez, debería haber dos integrantes de participación menos permanente, pero no por ello menos importante, que son la Intendencia Departamental y una representación de la OPP. En estos casos la participación sería a iniciativa propia de estos actores o por ser convocados por los miembros permanentes del Consejo.

La articulación con el Gobierno Departamental no necesita justificación y es clave en sí misma, pero también es importante como nexo articulador con la Comisión Honoraria del Puerto, ya que la integraría. En el caso de la OPP, dados sus cometidos en términos de la planificación y política de desarrollo e inversiones en el país, así como de promoción y coordinación del proceso de descentralización, y la característica del complejo portuario-logístico de Nueva Palmira que es un polo fundamental para posibilitar el crecimiento del país (no se trata de cualquier puerto), es necesario que la OPP sea el nexo más claro entre la escala local y regional y la visión nacional de desarrollo, con la posibilidad de servir de nexo con los actores y las políticas públicas nacionales que hasta el momento, como se analizó, están mayormente ausentes en esta región.

Esta propuesta no implica crear un gran colegiado para tratar todos los temas y generar grandes burocracias e incomodidades para quienes tienen sus problemas y temas específicos bien definidos y sobre los que tienen total competencia.

La Comisión Honoraria del Puerto tendrá los cometidos que la Ley de Puertos le otorga, y en los temas que sean “puerto adentro” resolverá en consecuencia y tratará los temas

como mejor crea conveniente la ANP, los otros organismos públicos que participan y las empresas privadas. La intendencia Departamental participará en la Comisión Honoraria del Puerto y en el Consejo Regional según le corresponda por iniciativa propia o porque es convocada, sin que esto afecte a sus competencias y capacidades. Los Municipios tomarán las decisiones y tratarán los temas de su jurisdicción como lo marca la Ley de Descentralización y el resto de la normativa legal. La integración del Consejo Regional por parte del Municipio supone participar, con cierto liderazgo (junto a los otros miembros permanentes) de un ámbito de articulación y coordinación local, en el cual se comprometerá a lo que crea conveniente sin estar obligado a nada.

Por otra parte, el Consejo Regional puede tratar temas que nada tengan que ver con la actividad portuaria y, por lo tanto, no deba involucrar a la Comisión Honoraria del Puerto. A su vez, se pueden tratar temas en forma conjunta entre el Consejo Regional y la Comisión Honoraria que no tengan que ver con temas vinculados estrictamente a la relación puerto-ciudad, sino a temas más general que puedan ser de interés de ambos ámbitos, por ejemplo, temas de desarrollo regional (sobre los que hayan intereses compartidos), como la vivienda, las infraestructuras urbanas y de servicios o la formación de capital humano.

Por lo tanto, se puede decir que la Comisión Honoraria del Puerto y el Consejo Regional tendrán una intersección de temas e intereses que justificará un tratamiento conjunto, en clave de coordinación, y muchos otros temas y espacios de no intersección y que cada ámbito resolverá o tratará en total independencia del otro.

En este planteo, el Consejo Regional y la Comisión Honoraria del Puerto serían los dos grandes “troncos” de la red de gobernanza, a partir de los cuales surgirían, según el tema, las correspondientes ramificaciones hacia otros actores, organizaciones e instituciones, públicas y privadas, locales y nacionales. A su vez, dependiendo del tema, esas ramificaciones pueden terminar dando lugar a redes “malla” para la resolución de determinados temas. Es importante notar que estos dos “troncos” tienen en su conformación el potencial de contar con actores que, en la lógica de ramificación, con ramas que se convierten en troncos con nuevas ramas, pueden llegar a actores que hoy no están presentes en el territorio y podrían ser claves para resolver algunos temas o problemas, o aprovechar determinadas oportunidades.

Por ejemplo, la representación de la Intendencia Departamental en los dos ámbitos puede servir para integrar a la red a “ramas” a las que hoy no se accede, como ciertas direcciones de la propia Intendencia, Intendencias de departamentos vecinos y actores de escala departamental. La OPP puede permitir acceder a programas y políticas nacionales, a través de los cuales a su vez se puede acceder a otros actores de escala nacional y regional. La Comisión Honoraria permite incluir a las empresas privadas del puerto, que pueden permitir acceder a actores privados de escala nacional, otras empresas o cámaras o asociaciones empresariales, además de poder articular la dimensión económica con la dimensión social y educativa local, a través del Consejo Regional. El Consejo puede generar importantes ramificaciones a partir de sus miembros permanentes, con actores locales y de la región, integrándolos a una red que, por las otras ramificaciones mencionadas, incorpora a actores de escala nacional, privados y públicos.

**Figura 16: Temas propios y posibles intersecciones entre
Comisión Honoraria del Puerto y Consejo Regional**

COMISIÓN HONORARIA DEL PUERTO

Según la Ley le compete asistir y asesorar a la Capitanía del Puerto, la que se encarga de:

- dirigir, coordinar y supervisar las actividades que se desarrollen en el Puerto (entrada, visita y salida de buques; embarque y desembarque de personas; estiba y desestiba, carga y descarga, embarque y desembarque, transferencia y depósito de mercaderías, contenedores y demás objetos).
- adoptar las medidas conducentes para que las diversas operaciones portuarias se desarrollen en todos sus aspectos con la mayor eficacia y eficiencia posibles.
- coordinar con las autoridades competentes las condiciones de prestación de servicio, utilización de los sistemas, instalaciones y equipos y el mantenimiento de la infraestructura portuaria ... coordinar ... todas las operaciones, en materia de sanidad marítima, humana, animal y vegetal, migración y tramitación y formalidades de aduana, ... y de todo otro órgano u organismo actuante en lo relacionado con las diversas actividades portuarias.

TEMAS A COORDINAR-ACORDAR (ejemplos):

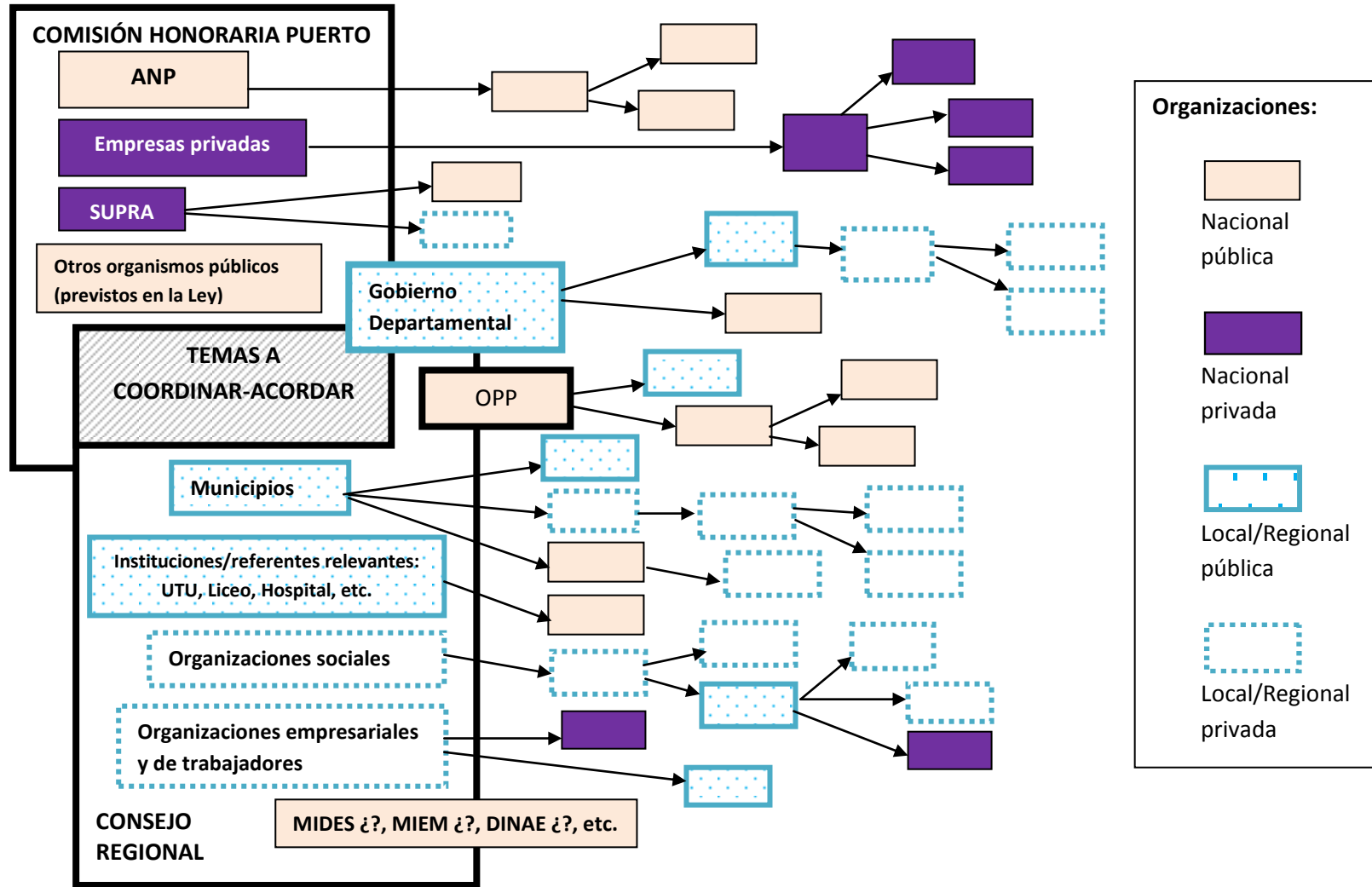
Necesidades de infraestructuras urbanas y logísticas para la convivencia puerto-ciudad; problemas de seguridad y sociales en el entorno del complejo portuario; espacio de diálogo para soluciones adecuadas de mitigación de impactos ambientales de la actividad portuaria en el entorno; formación de capital humano para el trabajo en el puerto y la cadena logística vinculada; espacio de negociación para reformulación del plan de OT de Nueva Palmira y la planificación del OT de la región oeste de Colonia en lo relacionado con impactos y necesidades del complejo portuario-agroexportador; desarrollo de proyectos de cadenas de proveedores locales y regionales de la cadena logística agro-exportadora; mejora de los servicios de la ciudad vinculados con posibles demandas de la actividad del puerto; etc.

CONSEJO REGIONAL

Le competería abordar los temas de desarrollo regional y local de la microrregión de Colonia Oeste y oficiar de espacio de diálogo, negociación, coordinación e implementación de acciones para mejorar las condiciones de desarrollo económico y social generando mayor bienestar para las poblaciones locales y las organizaciones de la región.

Temas: la vivienda, las infraestructuras urbanas y de servicios a la población, el empleo y la capacitación, la salud y el medioambiente, la educación básica y técnica, las necesidades locales y las políticas públicas, la inclusión social, las capacidades locales para el desarrollo, entre muchas otras que puedan identificar y promover las organizaciones integrantes del Consejo. A su vez, de acuerdo al tema que se proponga, se aborde y sobre el que se trabaje, será el liderazgo y la participación de los diversos actores que conformen el Consejo.

Figura 17. Ejemplo del esquema de GMN propuesto



8. Consideraciones finales

La región oeste de Colonia está experimentando un vertiginoso aumento de la actividad económica, en un proceso de reconversión productiva que tiene su eje en la actividad agro-exportadora, fundamentalmente el cultivo de soja y la pulpa de celulosa. Este proceso ha generado una profunda transformación del territorio y de los requerimientos logísticos y de servicios. Al mismo tiempo, estas actividades han impactado, no siempre de forma favorable, en la población local, particularmente en Nueva Palmira.

El diagnóstico realizado en este trabajo muestra, como otra contracara de las tendencias de crecimiento económico, que las capacidades locales no parecen estar dando señales del mismo dinamismo. En este contexto, el aumento de la actividad económica con su consecuente presión en el uso de infraestructura, servicios y recursos de la zona genera una alerta sobre la necesidad de prever dificultades, riesgos y potenciales conflictos.

Por otra parte, las capacidades locales parecen estar adaptándose tardíamente, y más a influjos externos que de la propia sociedad local. Sobre todo parecen estarse desaprovechando oportunidades de generación de servicios así como de coordinación de actores para la mejor gestión de los cambios que se está produciendo.

En este contexto, las transformaciones están generando un conjunto de problemas y conflictos que es menester atender de modo que se generen oportunidades de desarrollo para el territorio, así como se prevean eventuales cuellos de botella y la clara polarización entre ganadores y perdedores del proceso. Esto permitiría la generación de una sociedad menos fragmentada, con mayores fortalezas para enfrentar cambios y desafíos y con una mayor integración social que permita cooperar para la gestión y solución de los principales problemas que enfrenta la región.

Estos resultados del diagnóstico se refuerzan con el análisis de escenarios de crecimiento futuro de la actividad portuaria y logística combinados con la modalidad de relacionamiento puerto-ciudad, diferenciando entre esquemas de coordinación y de conflicto.

En particular, es muy importante observar que los diferentes escenarios muestran que continuará la presión, sobre el territorio y la comunidad de la región, de la actividad agro-exportadora y logística, con el polo portuario como centro. Es decir que, incluso en el escenario de menor crecimiento de todas formas se prevén conflictos por el uso del espacio e implicaciones en términos de necesidades de infraestructuras y servicios para la población y para la producción.

En un escenario de menor crecimiento y en ausencia de un esquema razonable de GMN el conflicto puede ser más fácil de gestionar mediante un esquema tradicional, de gobernanza jerárquica y con respuesta tardía como se ha hecho hasta el momento. Sin embargo, en escenarios más optimistas de crecimiento esa gestión tradicional se ve sumamente complicada, limitada a mitigaciones parciales de efectos y negociaciones *ad hoc*, en un esquema que resulta muy difícil pensar que resulte en círculos virtuosos de desarrollo portuario-logístico y desarrollo local con bienestar para la población de la región.

Por lo tanto, dentro de una visión de desarrollo humano y sostenible para el país resulta necesario reflexionar, sobre la base de este caso concreto de Nueva Palmira, sobre las formas de gobernanza que pueden permitir compatibilizar los procesos de crecimiento económico con los objetivos de desarrollo económico local, y el desarrollo productivo con el desarrollo social y ambiental.

La propuesta de GMN que resulta de este trabajo reconoce que hay, al menos, dos dimensiones del problema: 1) la relación ciudad-puerto y 2) el problema más general del desarrollo local, en la ciudad y su hinterland, e incluso en clave de región oeste de Colonia (área de influencia, con Carmelo y otras localidades).

Por ello se reconoce que hace falta un espacio de articulación ciudad-puerto, pero también un espacio de gobernanza local y planificación del desarrollo en sentido más amplio, del que no pueden estar ausentes los gobiernos locales y la Intendencia Departamental, junto con representatividad de la sociedad local.

El espacio más general de articulación que debe atender esos objetivos más amplios del desarrollo es el Consejo Regional que se propone. Consejo que debe articular con la Comisión Honoraria del Puerto tanto en lo estrictamente referido a la relación ciudad-puerto, como en temas más generales de desarrollo local y regional (asumiendo que el puerto es un actor, en su conjunto, clave para los procesos de desarrollo de la región).

El Consejo Regional tendría la potencialidad de ser un ámbito para poder consensuar entre locales, y entre locales y externos, proyectos e iniciativas que tiendan a resolver problemas o aprovechar oportunidades a presentar en instancias nacionales de financiamiento (fondos, programas, políticas). La participación de la OPP (o un actor nacional de similar peso y competencia) es importante porque debe existir un actor nacional fuerte que apoye el proceso y sea el interlocutor con ministerios, programas y recursos nacionales, incluso logrando la presencia efectiva (radicación de oficinas o referentes) en el territorio (región oeste).

La clave regional de ver los temas-problemas del desarrollo es importante para que la OPP (nivel nacional) y la Intendencia (nivel departamental) vean un atractivo en el Consejo Regional para tratar los posibles efectos del crecimiento de la actividad económica (no solo del puerto) en la región oeste de Colonia y prever futuros problemas que se pueden evitar planificando desde ahora.

Por otra parte, el esquema propuesto también reconoce que sin el liderazgo de la ANP, dentro del rol que le compete a la Comisión Honoraria y como nexo entre el puerto y la comunidad local, no es posible avanzar en una lógica de gobernanza local, al menos en el momento actual. Pero tampoco es posible si la sociedad local no asume el desafío de constituirse en actor clave de su propio proceso de desarrollo, aún en un contexto local de debilidad institucional. Esto supone un doble desafío, por un lado, de fortalecimiento del Municipio como gobierno local y, por otro lado, de la propia sociedad transformando la capacidad de movilización reactiva en capacidad de organización propositiva (en un esquema de gobernanza que se lo permita, y que hoy no existe).

En suma, la propuesta que se realiza tuvo en consideración un estudio socio-económico de Nueva Palmira, un análisis de impactos y transformaciones en el territorio a partir de la expansión de las actividades relacionadas al puerto (sobre todo en la última década), el análisis de los principales actores locales y externos, públicos y privados y las formas actuales de relacionamiento entre ellos en el territorio, así como los posibles escenarios futuros de evolución de la actividad portuaria y sus efectos de acuerdo a diferentes esquemas de relacionamiento ciudad-puerto. Por lo tanto, se considera que se trata de un insumo importante para que los actores locales y nacionales involucrados en el tema-problema del desarrollo en esta región puedan reflexionar e intercambiar, sobre la base de una propuesta concreta para debatir.

Bibliografía

Aguilar Villanueva L. (2006): Gobernanza y Gestión Pública. FCE, Méjico.

Albuquerque, F. (2006) "Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva", Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), BID, San José, Costa Rica.

Arriagada, I. (2003) "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", en Estudios Sociológicos, septiembre-diciembre, año/vol. XXI, nº 003, El Colegio de México, México, pp. 557-584.

Barrenechea, P., Bouzón, H. y González, C. (2014) "Producto 3.2: Sistematización de información referente a corredores binacionales de transporte existentes, programados y potenciales, incluyendo aprovechamiento de vías navegables, infraestructuras de intercambio multimodal y pasos de frontera. Análisis de condicionantes y oportunidades." Instituto de Ciencia Política-Unidad Multidisciplinaria.

Beccatini, G. (2006) "Vicisitudes y potencialidades de un concepto: El distrito industrial", en Edición Especial de Economía Industrial nº359 "El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años", p. 21-27.

Becattini G. (2002) "Anomalías Marshallianas" en Desarrollo local: Teorías y Estrategias, Becattini G., Costa M.T. y Trullén J. (eds), CIVITAS, Madrid.

BID (2013) "Procesos logísticos en las principales cadenas agropecuarias. Informe final de consultoría." Proyecto UR-T1066, BID-MTOP/DNPL.

Börzel,T. (1997): ¿Qué tienen de especial los policy-networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea. Traducción M^a A. Petrizzo, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Calvo, J.J. (Coord.) (2013); Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011, Montevideo, Trilce.

Cardarello, A.; Magri, A. (coord.) (2011): *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*, ICP-FCS-Congreso de Intendentes, Montevideo.

Carrión, F. (1999): Principios de la descentralización. Acceso internet: www.cebem.org.bo

Carlson, B. & Stankiewicz, R., "On the nature, function and composition of technological systems", *Journal of Evolutonary Economics*, 1 (2), 93-118.

Costamagna, P. (2008): LAS ORGANIZACIONES DEL TERRITORIO. CAMBIOS PARA FORTALECER EL DESARROLLO TERRITORIAL. Revista OIDLES - Vol 2, Nº 3. Acceso: <http://www.eumed.net/rev/oidles/03/Costamagna.htm>

Héritier, A. (1997), Policy-making by subterfuge: interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe, in «Journal of European Public Policy», 4, 2, pp.171-189.

Intendencia de Colonia (2012): «Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Colonia. Informe ambiental estratégico»,

<http://www.colonia.gub.uy/web2.0/archivos/puestaDeManifiestoColonia/03InformeAmbientalEstrategico.pdf>

Kauffmann, D.; Kraay y Mastruzzi (2008): Indicadores de Gobernanza en la región: Realidades y desafíos. Corporación Andina de Fomento. Oficina de Políticas Públicas y Competitividad

Le Gales, P: (1996) "Regulations and Governance in European Cities". International Journal of Urban and Regional Research, 22 (3): pp. 482-506.

Magri, A., Abrahan, M. y Ogues, L. (coord.) (2014) *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*, Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial, EI-UDELAR, Ed. Susana Aliano, 2014.

Magri, A. (2011): Gobernabilidad y gobernanza: dilemas y desafíos para el desarrollo político de las áreas metropolitanas. Tesis de Doctorado, UdelAR-FCS, Montevideo.

Maintz, R (2005): Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Pp. 83-98. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Montero, C. y P. Morris (1999): Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación.

Narbond P. y C. Ramos comp. (2003): La reconstrucción gerencial del Estado. Ed. BO-ICP-FCS. Montevideo.

North, D.C. (1993) Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económico, México, D.F.

Pierre, J (2000): "Debating Governance" Oxford University Press.

Peters, G. (2003) El nuevo institucionalismo; Ed. GEDISA, Barcelona

Porter, M. E. (1998) "Cúmulos y competencia. Nuevos objetivos para empresas, Estados e instituciones". En Porter, M. E. Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones (pp. 203-288). Bilbao: Ediciones Deusto.

Rodríguez Miranda, A. (2011) *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*. Insumos para la formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay. Montevideo, OPP.

Rodríguez Miranda, A. (2006) "Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo", DT 02/06, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. (2014) "¿Proyectos empresariales o socio-territoriales? Un análisis aplicado a dos Municipios de Uruguay", *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)* nº10, Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile.

Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. (2014b) "¿Proyectos empresariales o proyectos territoriales? Los casos de Nueva Palmira y La Paloma", en Magri, A., Abrahan, M. y Ogues, L. (coord.) (2014) *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La*

Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión, Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial, El-UDELAR, pp.183-212.

Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. (2011) *Estudio territorial de empleo en la cadena portuaria agro-exportadora de Nueva Palmira-Colonia oeste*, DNE-MGAP.
<http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/106.pdf>.

Ruano de la Fuente, J M. (2002): La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. En: VII Congreso CLAD, Lisboa. www.clad.org.ve

Scharpf, F. (2005): Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Pp. 173-202. Instituto de Administración Pública, Madrid.

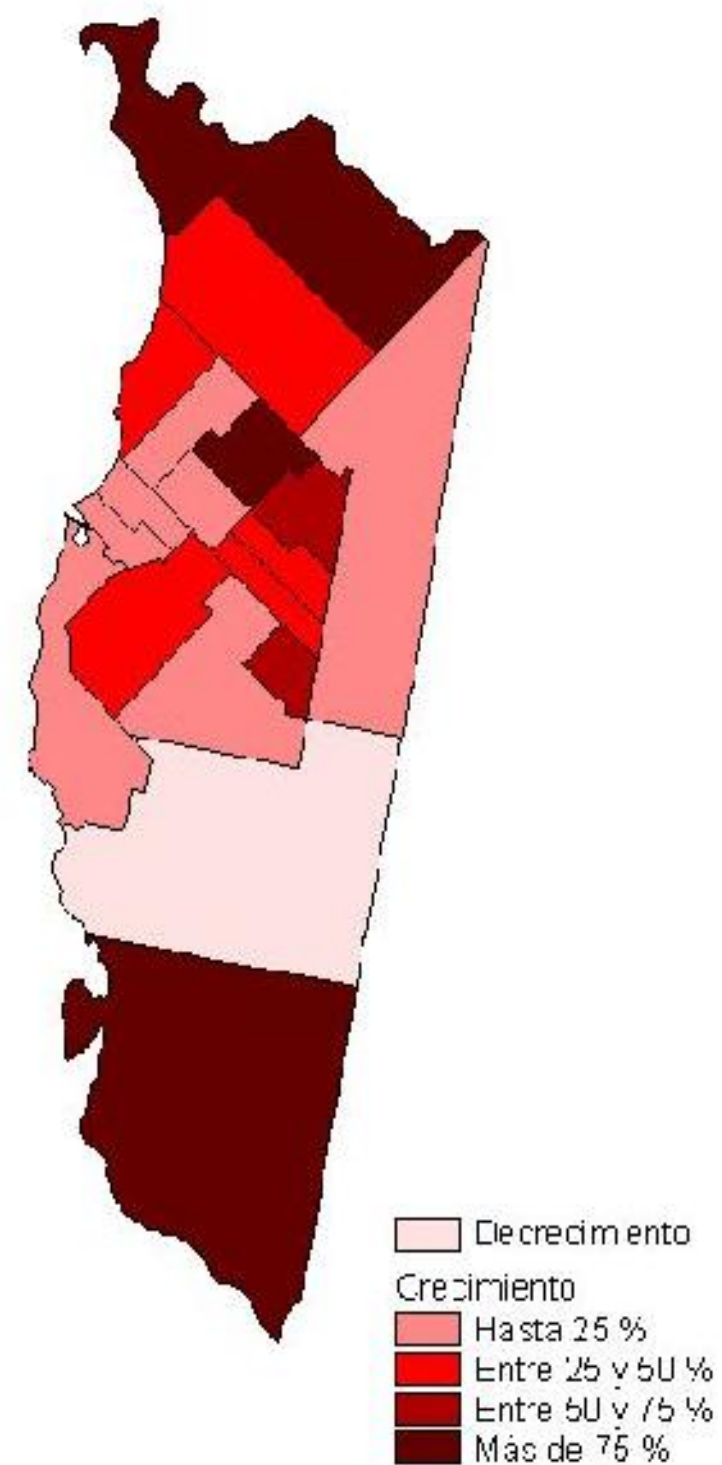
Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ediciones Pirámide, Madrid.

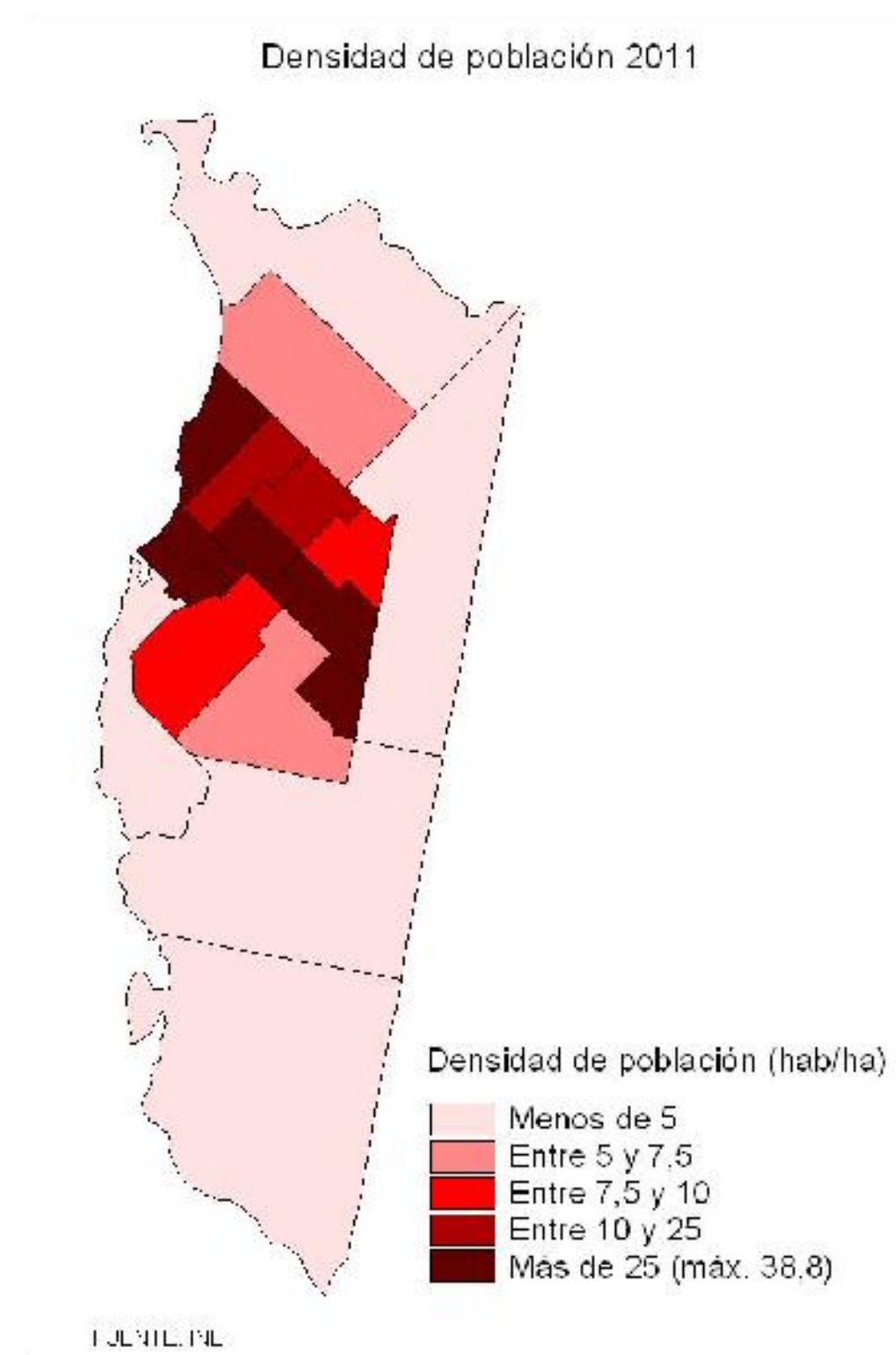
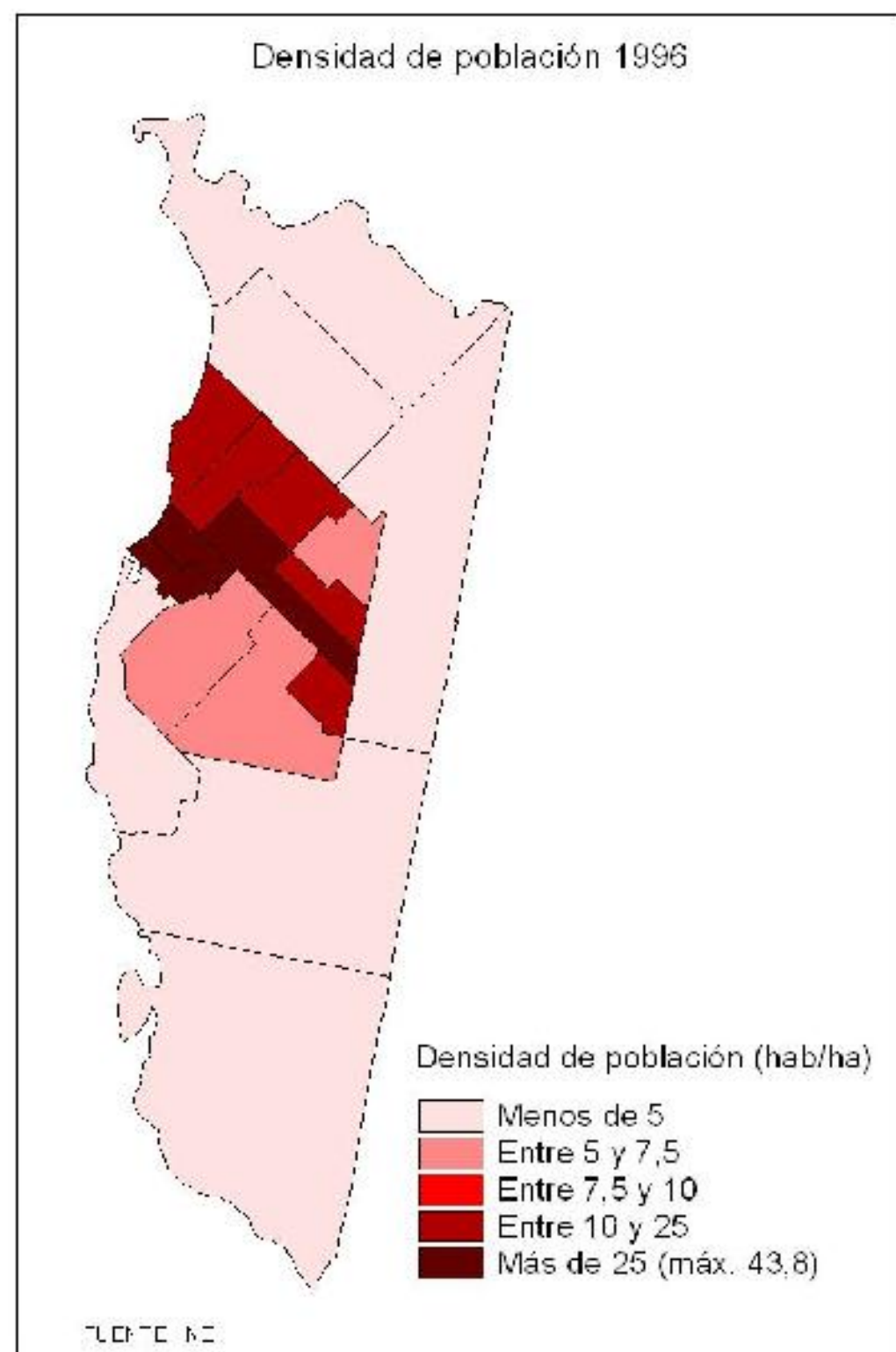
ANEXOS: 1, 2 y 3

ANEXO 1

Variación de viviendas por segmento censal (1996 - 2011)



ANEXO 2



ANEXO 3

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR TRAMO DE EDAD

Como porcentaje del total
del tramo de edad (2011)

