I Congreso Latinoamericano de Investigación y Educación Superior Interdisciplinaria

Montevideo, 27-30 de setiembre 2016

Puerto de Nueva Palmira y el desarrollo económico y social local. Resultados y propuesta de un proyecto para construir interdisciplinariedad

Juan M. Hernández Faccio
Adrián Rodríguez Miranda

Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (NIEDT)

CSIC

Espacio Interdisciplinario
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Proyecto: La Relación entre el desarrollo portuario y el desarrollo local y regional en Nueva Palmira y la zona oeste de Colonia (Convenio ANP / UdelaR)

Coordinadores : Juan Hernández Faccio y Adrián Rodríguez Miranda

Equipo: Altair Magri, Manuela Abraham, Rafael Tejera, Martín Freigedo (FCS/Instituto de Ciencias Políticas)
Adrián Rodríguez Miranda, Sebastián Goinheix, Carlos Troncoso (FCCEE/Instituto de Economía)
Raquel Alvarado, Gustavo Cánepa, Juan Hernández Faccio (FC / Dpto. de Geografía)
María del Huerto Delgado, FARQ/Unidad de Vivienda
Leticia Ogues, Lic. en Comunicaciones
Andrea Franco y Florencia Beder (FCS/APFCS)

Líneas de trabajo del Núcleo:

- Conceptualización y operacionalización del concepto de desarrollo territorial
- Análisis de caso de municipios o territorios locales
- Creación de un observatorio de desarrollo territorial

Objetivos

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.

Objetivos

De la Disciplina a la Interdisciplina

Insumos

Identificación de efectos de la actividad portuaria

Metodología de escenarios contrastados

Ciudad y Puerto integrados en un proyecto territorial

Ciudad y Puerto en caminos paralelos; no integrados con potencial conflicto

Análisis participativo en clave de prospectiva.

Talleres de trabajo sobre articulación sociedad civil - Estado y articulación intraestatal

Propuesta final de esquema de gobernanza

Contraste y discusión de la propuesta con ANP y actores claves

Productos

Diagnóstico de situación y evolución: socioeconómico y efectos de la expansión de la actividad portuaria en Nueva Palmira

Propuesta metodológica que innove en términos de gobernanza

Contexto histórico y vocaciones productivas de Nueva Palmira

- Fundación en 1831
- Nace como puerto; Villa en 1920 y Ciudad en 1953.
- Aceitera Óptimo: 1936-1954 (fábrica y tres barcos que llevaban el productos a Montevideo).
- Planta de armado de Volkswagen: 1962-1989 (llegó a 300 empleos).
- Terminal Navíos (1958), recibe minerales del Mato Grosso y Bolivia (luego se reconvierte a granos)
- Décadas 70 y 80 toma relevancia el manejo de granos y sobre todo como estación de tránsito de Paraguay y Bolivia
- **En los 2000** se produce el boom agrícola en el país y la región. Al transporte de la Hidrovía se suma en forma muy relevante la **salida de la producción nacional de granos**
- Ubicación estratégica: **puerta de salida de la Hidrovía**

Evolución del puerto y de la ciudad (1966-2015)

1966

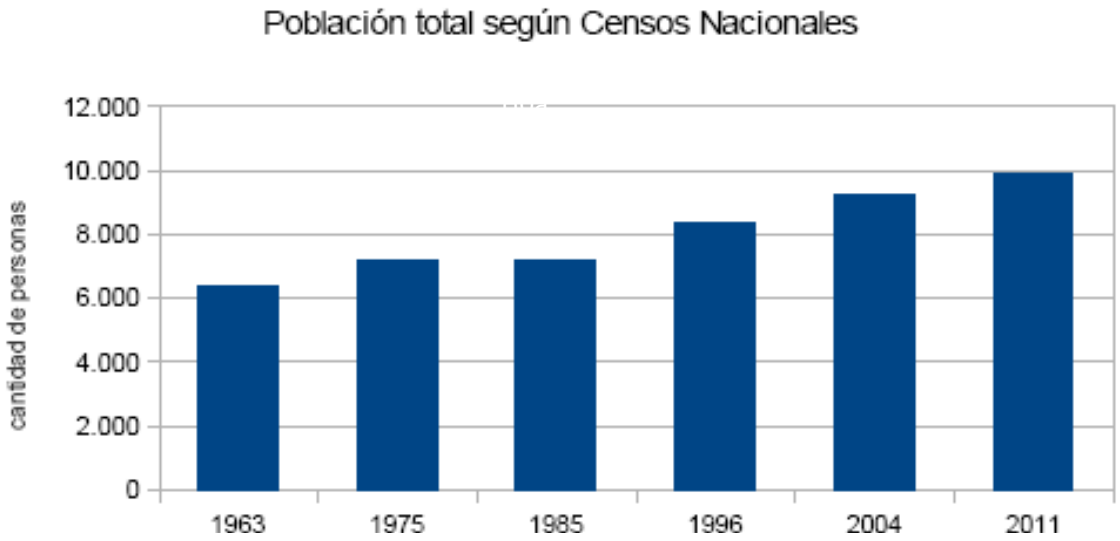
- Trama urbana
- Infraestructura del puerto
- Entorno de la ciudad

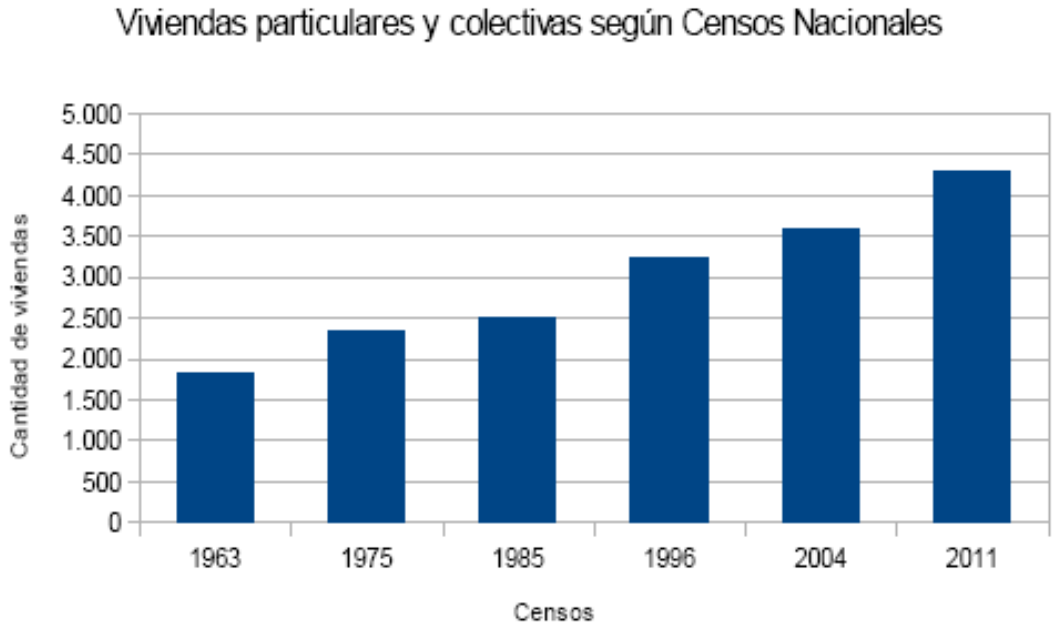
Evolución del puerto y de la ciudad (1966-2015)

2015

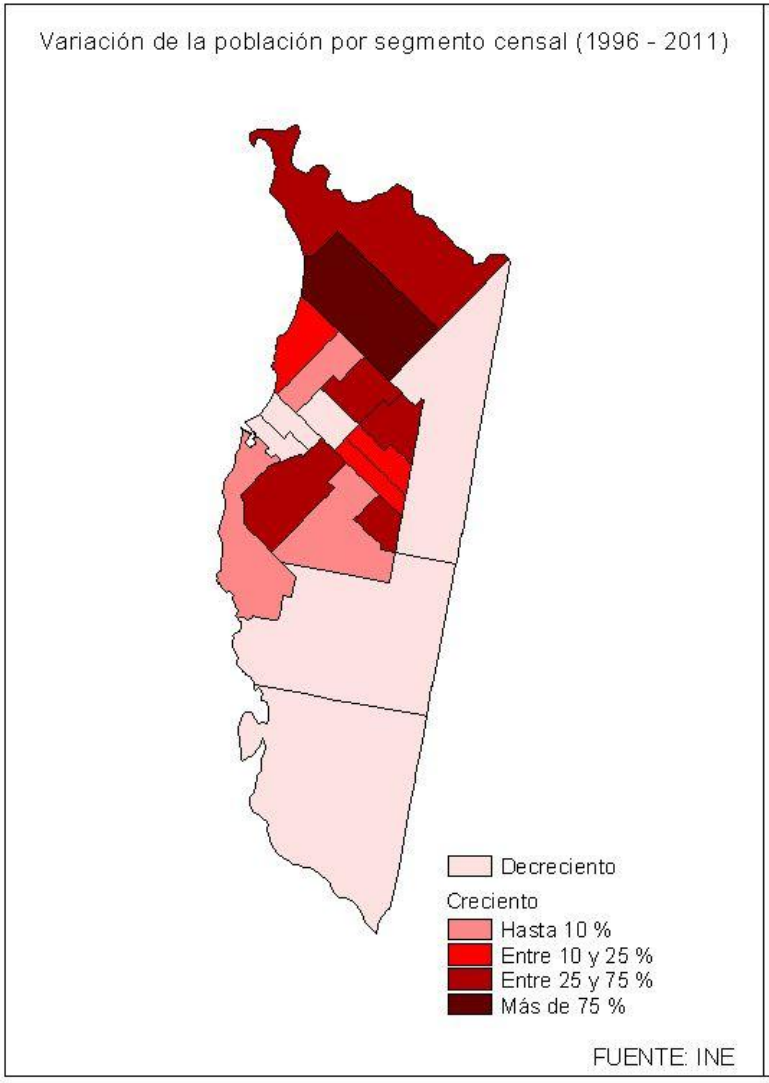
- Trama urbana
- Infraestructura del puerto
- Entorno de la ciudad

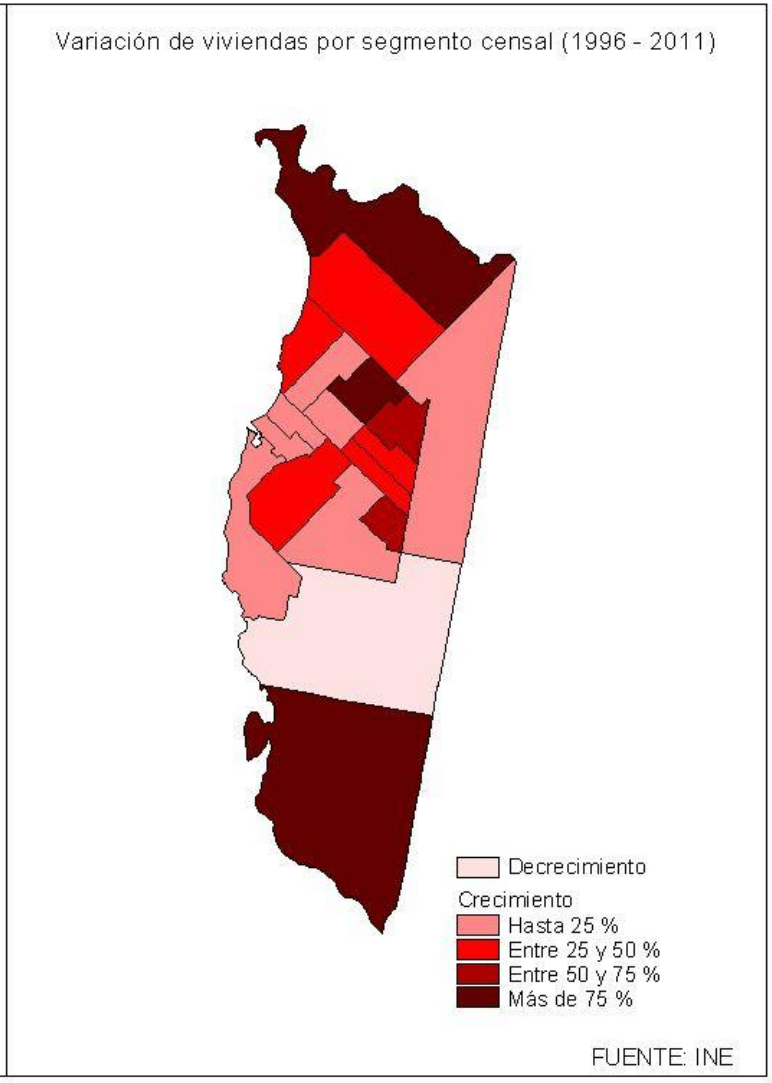
Evolución del puerto y de la ciudad (1966-2015)





Evolución del puerto y de la ciudad (1966-2015)





Actores sociales: entre búsquedas y nostalgias

- Parecería que históricamente siempre han sido otros los que decidieron el **destino de este territorio**…
- Presencia de un discurso que separa el “ellos” del “nosotros” y construye fronteras muy fuertes; “ellos” son los de “afuera”.
- Nostalgia sobre la desaparición de una NP anterior, pero ¿es una imagen con fundamento histórico o una idealización?
- **Está claro que la comunidad “vive” en gran medida del puerto y la actividad vinculada al mismo. En este sentido no hay una “negación” del puerto.**
- Pero hay también una sensación de que la ciudad como tal va “quedando chiquita”, **sitiada por los desarrollos del puerto y sobre todo de los silos e infraestructura circundante.**

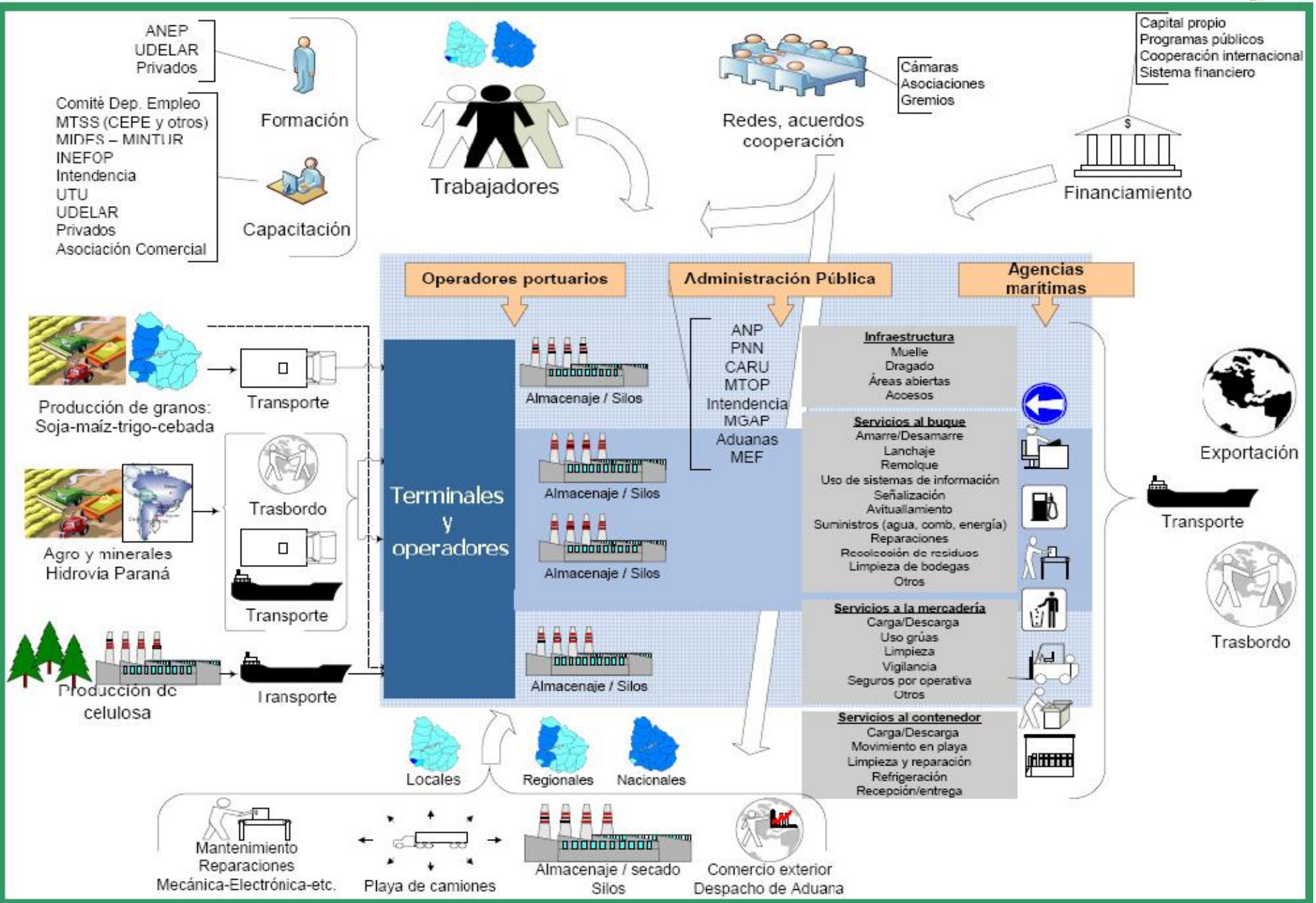
La organización productiva y desarrollo económico local en NP

- **Terminales graneleras:** Corporación Navios (terminal y operador), TGU (terminal y operador) y la terminal de ANP (operada con Nobleza Naviera).
- ONTUR operada por Río Estiba trabaja con **celulosa proveniente de UPM**, pero también ahora con **granos.**
- Nueva infraestructura para graneles líquidos.
- **El empleo directo en estas terminales es de 400 a 500 personas**, entre puestos fijos y temporales (esto incluye estiba, maquinistas, amarradores, laboratorios, controles, entre otras actividades).
- **Por Nueva Palmira sale el 60-65% de la producción de granos uruguaya** (por Navios un 75%-80% de esa cifra).

La organización productiva y desarrollo económico local en NP

- **El desarrollo del puerto se hizo por la visión de las empresas del polo logístico portuario, inversiones externas.**
- **Positivo:** empleo directo del puerto, (eventual y semi-eventual, de media y baja calificación. Empleo local en el sector de transporte y almacenamiento; menos en servicios de la ciudad.
- **Negativo**: crecimiento desordenado que afectó la infraestructura de urbana; aumento del costo de vida; contaminación ambiental/sonora; problemas de salud. (mitigaciones realizadas o en curso, Ej: 19 explanadas de espera para camiones fuera de la ciudad)
- **Insumos y servicios** al complejo agro-portuario están establecidas fuertemente hacia **fuera del territorio**. (escala del emprendimiento y reflejo de las pocas capacidades locales)
- **Potencial**: servicios de logística, reparaciones y talleres, servicios de montaje industrial y mantenimiento, armado de silos, servicios logísticos complementarios y auxiliares, servicios en la ciudad: alimentación, hospedaje, esparcimiento

Esquema de organización productiva en Nueva Palmira



- **Plan de Ordenamiento Territorial (2012)**
- Sistema portuario de Nueva Palmira era un tema central para el ordenamiento territorial del área.
- Desarrollo del puerto había generado múltiples **problemas al desarrollo urbano,** agravados por la **inexistencia de un Plan de Ordenamiento.**
- 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.

Conflictos y tensiones territoriales

Nueva Palmira 2003

2003

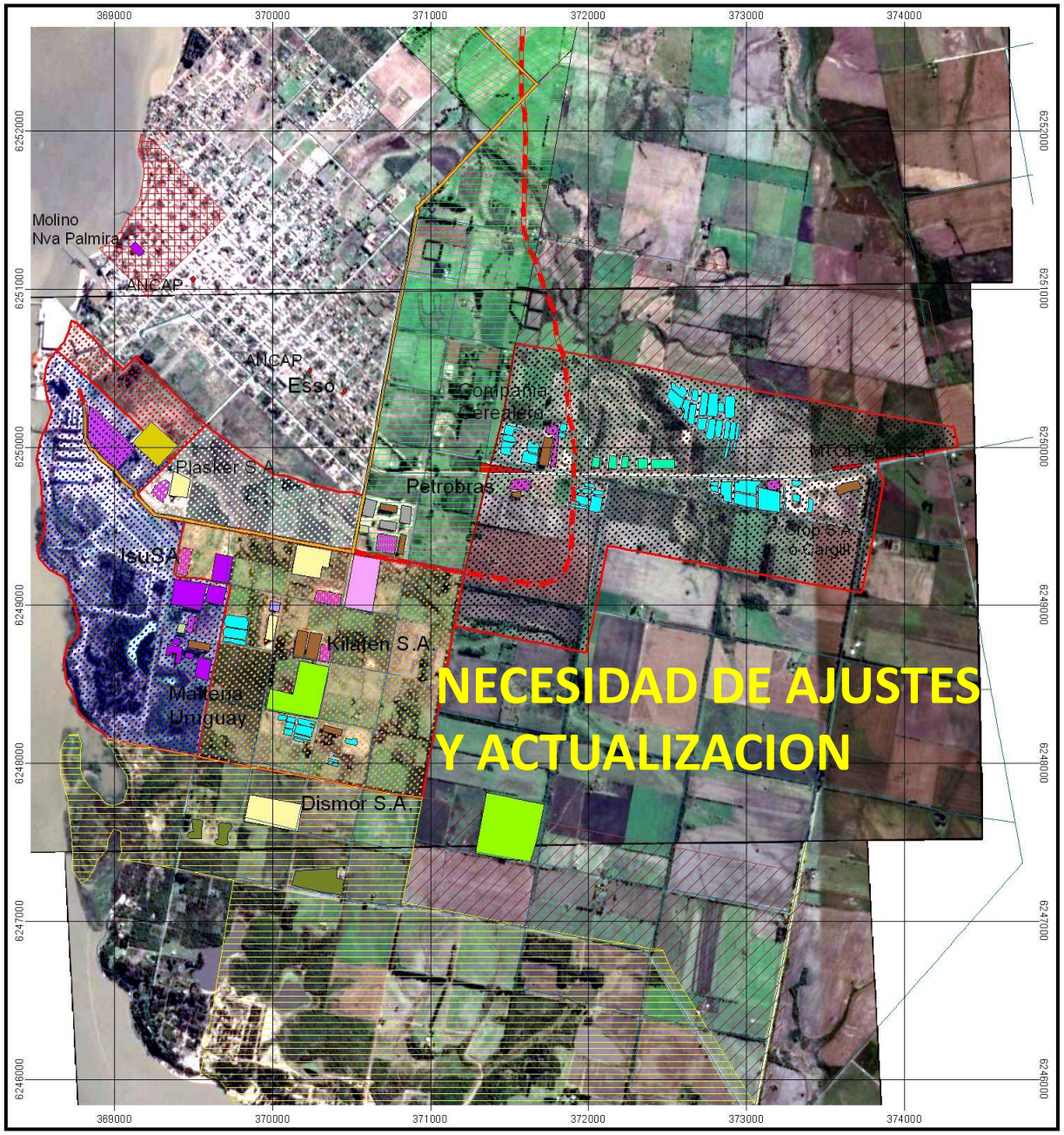
Estacionamiento 2003
Accesos a puerto
Ruta 12
Tránsito pesado
Silos bolsa 2003
Servicios 2003
Silos 2003
Industria
Otros depósitos
Silos

N

300 0 300 600 Meters

Escala 1 : 25.000

Convenio ANP / UdelaR (2014)



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 Logístico / Industrial 1
- SubUrbano Logístico / Industrial 2
- SubUrbano Logístico / Industrial 3
- SubUrbano Logístico / Industrial 4
- SubUrbano Logístico / 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

N

500 0 500 1000 Meters

Escala 1: 25.000

Convenio ANP / UdelaR (2014)

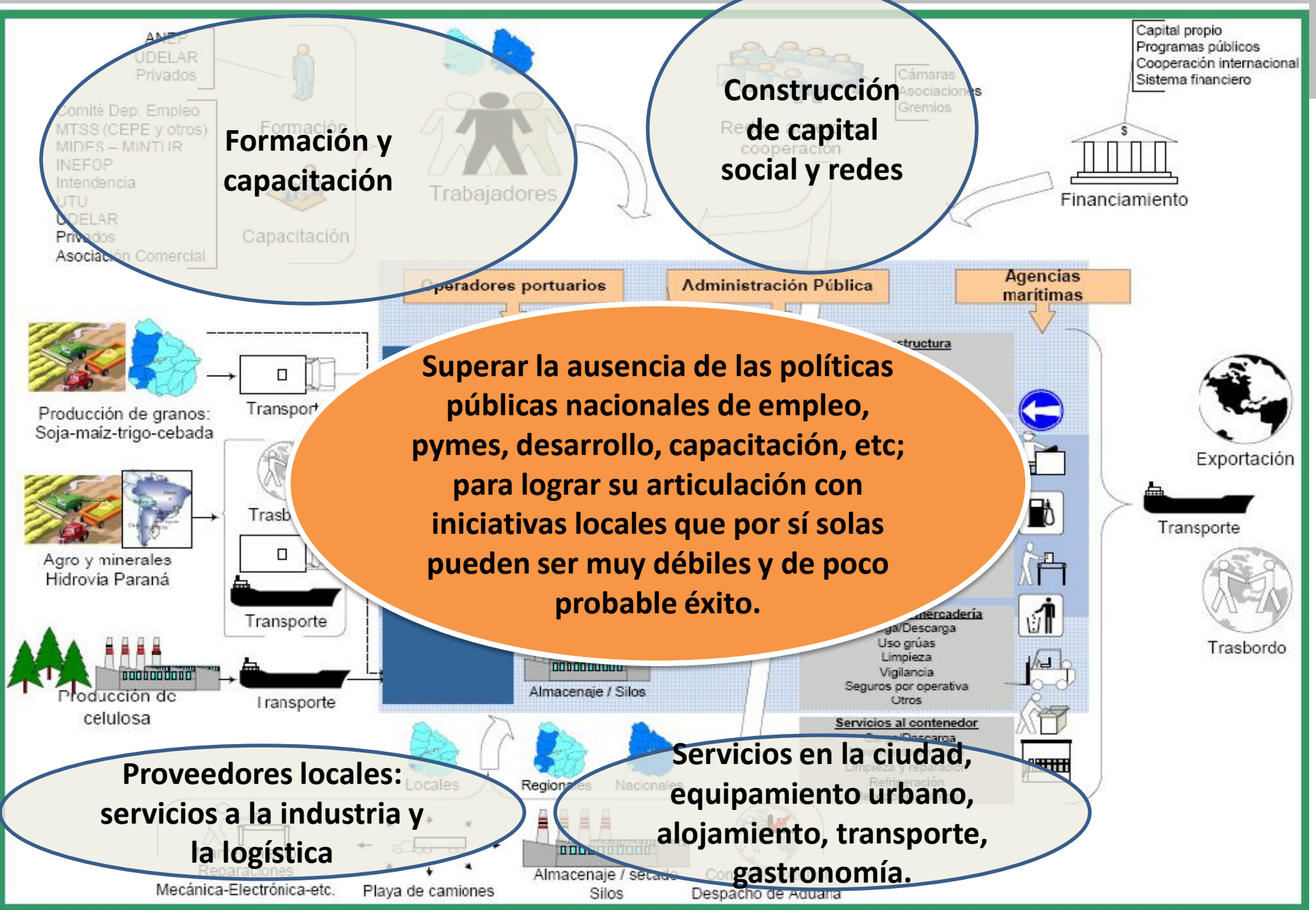
- **Ausencia o debilidades de organizaciones locales y redes**
- **Es relevante un nuevo actor y su rol: Municipio.**

  que aún debe validar su lugar en la comunidad, ganar confianza y representatividad.

  Actor relevante para generar una agenda local de desarrollo.
- **Ausencia del Estado del puerto "hacia fuera"…** MTSS (CEPE-DINAE), MIDES, MIEM, (salvo emergencias).
- **Nueva Palmira no es parte relevante en la agenda de la Intendencia de Colonia.**
- En este contexto **la ANP suele ser vista como el Estado en el territorio,** pero la ANP no tiene cometidos de desarrollo, ni similares… "afuera del puerto"….
- **¿Rol de la ANP en esta situación?** En la práctica es un actor relevante "fuera del puerto".

- **El sistema económico de valor es nacional y regional-internacional** en torno al transporte, logística y comercio exterior, vinculado a cadenas agrícolas nacionales y regionales.
- **No se identifica un proyecto de desarrollo "del territorio",** al margen de demandas desde la población (saneamiento, calles, servicios), y pedidos sobre las políticas nacionales (ausentes en el territorio). **Rol del Municipio…….**
- **La discusión sobre el proyecto de desarrollo no está instalada**, salvo en su vertiente de protesta por necesidades no atendidas.
- No hay oposición al puerto. La ciudad es una ciudad puerto. Pero **no encuentra la forma de posicionarse** a la altura del complejo agroexportador portuario.
- **Aún no se logra articular un proyecto local con el complejo portuario en todo su potencial,** lo que marca una vocación de ciudad puerto con **frustración por no poder transformarla en desarrollo local.**

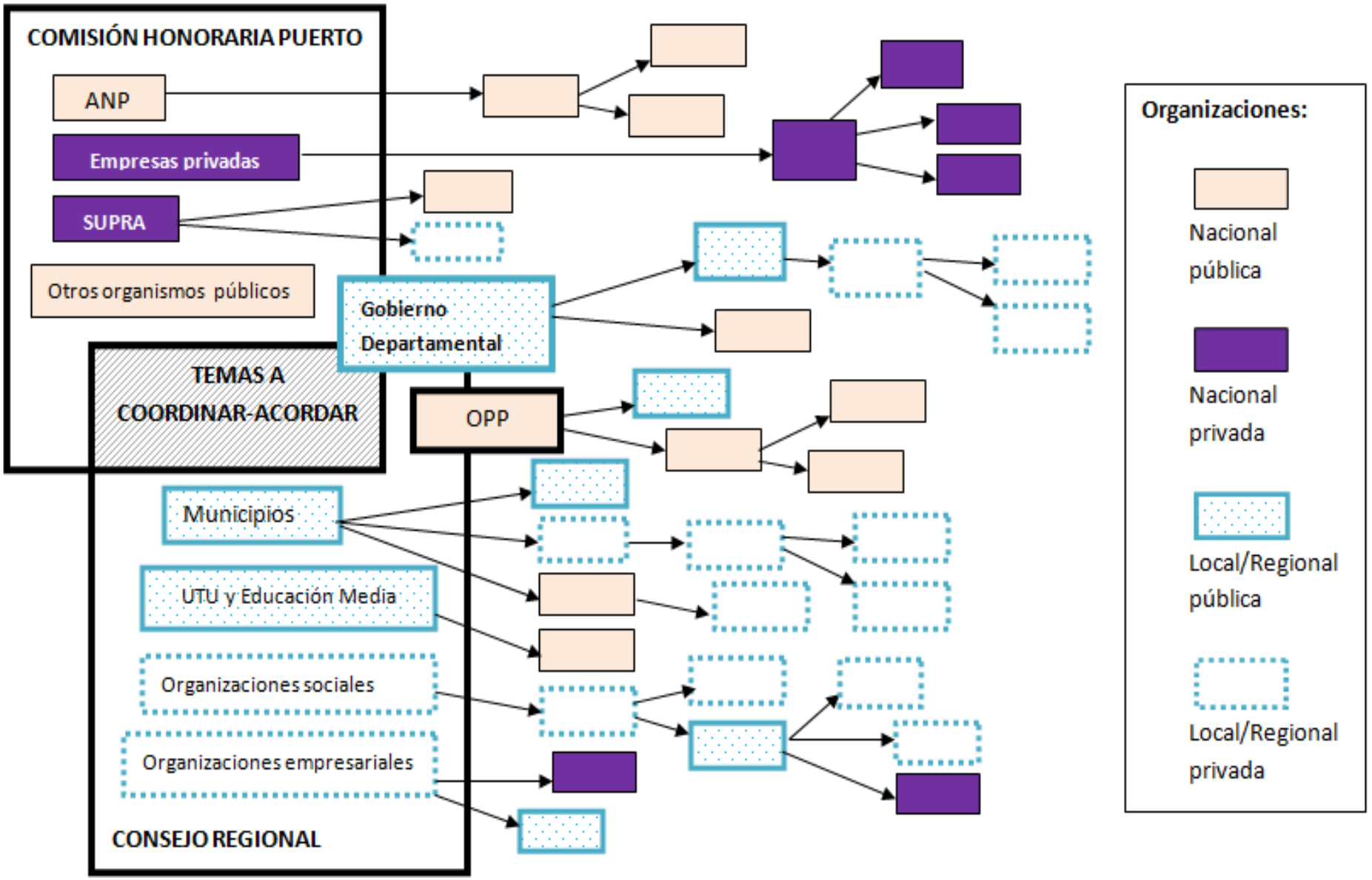
Desafíos hacia el futuro



Estos resultados identifican la necesidad de trabajar en:

- ✓ **Generar/promover un espacio de planificación estratégica del desarrollo local en sinergia con el proyecto portuario.**
- ✓ Esto implica:
  - Empoderar actores locales como municipio y organizaciones
  - Lograr articulación efectiva con los ministerios, programas y políticas nacionales para que tenga presencia activa en el territorio,
  - Que los actores de política pública nacional formen parte del espacio de planificación y aporten sus capacidades y recursos para promover el desarrollo local (MSP; MIDES; MVOTMA; DNH-MTOP, MIEN; DINAPYME, DINAE-MTSS, INEFOP, MINTUR, Intendencia Municipal de Colonia; entre otros).
  - **En este esquema la ANP puede tener un rol articulador a jugar, al menos en la instalación del espacio**.

Una de las posibles ideas …. Para una gobernanza multinivel



Desafíos/Aprendizajes

En Nueva Palmira: Lograr mecanismos de **articulación**, **coordinación** y **gobernanza**, entre los **niveles** nacional, departamental, municipal, entre las **órbitas pública y privada** (empresas), con posibilidad de generar **capacidades locales** en el **Municipio** 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 el NIEDT: Construcción a partir de lo disciplinar con tránsito a lo interdisciplinar (flexibilidad; articulación; coordinación) Imprescindible en el abordaje de temas complejos y transversales

Gracias por la atención