

Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local

La Paloma y Nueva Palmira
frente a propuestas de inversión

Altaïr Magri, Manuela Abrahan y Leticia Ogues
Coordinadoras



Espacio Interdisciplinario
Universidad de la República
Uruguay

Interdisciplinarias
2014

Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local

La Paloma y Nueva Palmira
frente a propuestas de inversión

Altair Magri, Manuela Abrahan y Leticia Ogues
Coordinadoras



Espacio Interdisciplinario
Universidad de la República
Uruguay

Interdisciplinarias
2014



Espacio Interdisciplinario
Universidad de la República
Uruguay

Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República

José Enrique Rodó 1843

11200 Montevideo Uruguay

www.ei.udelar.edu.uy

ei@ei.udelar.edu.uy

Integraron el Comité de Referato para la edición 2014 de la Colección Interdisciplinarias:

Daniel Conde, Mónica Lladó, Claudio Martínez, Mario Moraes y Judith Sutz

Colección Interdisciplinarias 2014. *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión.* Altaïr Magri, Manuela Abrahan y Leticia Ogues (coordinadoras). Adrián Rodríguez Miranda, Andrea Franco, Carlos Troncoso, Florencia Beder, Gustavo Cánepa González, Rafael Tejera, Raquel Alvarado, Sebastián Goinheix Costa

Coordinación editorial: Unidad Académica del Espacio Interdisciplinario

Producción editorial: Susana Aliano Casales

Diseño: Unidad Académica del Espacio Interdisciplinario

Impresión: Mastergraf SRL

Distribución general: Espacio Interdisciplinario, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República, Fondo de Cultura Universitaria

Primera edición, julio 2015, 500 ejemplares

ISSN: 2301-0835

ISBN: 978-9974-0-1196-0

Depósito legal:

Las opiniones vertidas corren por cuenta de los autores.

La Colección Interdisciplinarias se rige por la ordenanza de los Derechos de Propiedad Intelectual de la Universidad de la República.

Agradecimientos

El Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial (NIEDT) realiza su actividad académica en el ámbito del Espacio Interdisciplinario (EI) de la Universidad de la República (Udelar). Agradecemos a este servicio universitario la posibilidad de contener nuestras necesidades docentes, así como la oportunidad de dar a conocer un trabajo de investigación elaborado durante casi dos años.

También agradecemos a los entrevistados por brindarnos generosamente sus puntos de vista, información y tiempo. Este trabajo no hubiera sido posible sin su colaboración.

Índice

Agradecimientos	5
Prólogo de la Colección.....	13
Introducción.....	17
Parte I. Gobernanza y desarrollo, dos desafíos al esquema de la descentralización del Uruguay	
Capítulo 1. Descentralización y desarrollo local: dilemas y desafíos.....	37
1.1. Introducción.....	37
1.2. La descentralización como herramienta de gobernabilidad y gobernanza	39
1.3. El desarrollo local: un desafío a largo plazo	42
1.4. Descentralización y desarrollo local: ¿una pareja bien avenida?	43
Capítulo 2. Algunas reflexiones en torno a las implicancias territoriales de la implementación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana	47
2.1. Ejes de análisis	48
2.2. La geografía político-administrativa uruguaya.....	49
2.2.1. Una creciente complejización	49
2.2.2. El discurso descentralizador en Uruguay	52

2.3. La ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana	53
2.3.1. El territorio en el texto de la ley: imprecisiones, contradicciones y olvidos	54
2.3.1.1. Imprecisiones	55
2.3.1.2. Contradicciones	56
2.3.1.3. Olvidos	57
2.3.2. El mapa resultante: mosaicos, islas, puntos	58
2.4. Alternativas y oportunidades desaprovechadas	61
2.5. Reflexiones finales	65

Capítulo 3. Dinámicas productivas e impacto territorial. Algunas consideraciones sobre el sector sojero y forestal..... 69

3.1. Introducción.....	69
3.2. Expansión del sector sojero y forestal en Uruguay. Causas de su expansión y algunas de sus externalidades	71
3.2.1. Sector forestal.....	71
3.2.2. Sector sojero	75
3.3. Otros impactos de los cambios en la agricultura.....	80
3.4. Reflexiones finales	81

Capítulo 4. Regiones de concentración de tensiones desde la recuperación económica (2003-2013) 85

4.1. Cambios productivos.....	85
4.2. Regiones y ejes de conflicto.....	87

Parte II. Nueva Palmira y La Paloma frente a los desafíos del desarrollo local

Capítulo 1. La Paloma y Nueva Palmira: trayectoria histórica y datos socioeconómicos actuales 95

1.1. Nueva Palmira: origen histórico, situación actual y vinculación con el puerto.....	96
---	----

1.2. La Paloma: una ciudad turística de origen portuario	101
1.3. Consideraciones finales: Nueva Palmira y La Paloma, dos ciudades atravesadas por las cuestiones del desarrollo.....	107

Capítulo 2. Sistemas productivos locales, ¿proyectos empresariales o territoriales? Los casos de Nueva Palmira y La Paloma..... 111

2.1. El enfoque del desarrollo económico territorial	111
2.2. Diferentes formas de organización localizada de la producción	113
2.3. Proyectos socioterritoriales y proyectos empresariales	116
2.4. Los casos de estudio y la metodología aplicada	120
2.4.1. Trayectoria y organización productiva.....	120
2.4.2. Capital social y capacidad de concertación	129
2.5. Conclusiones	134
2.5.1. La Paloma y Nueva Palmira: ¿desarrollo territorial endógeno?	134
2.5.2. ¿Es viable impulsar un proceso de desarrollo territorial en La Paloma y Nueva Palmira?	137

Capítulo 3. Estrategias municipales del sistema de actores locales frente a las opciones de desarrollo 141

3.1. Escenario institucional y político de Nueva Palmira	142
3.2. Alianzas del Municipio en la gestión de los conflictos y las alternativas de desarrollo	143
3.3. La Paloma, los actores institucionales y su relacionamiento..	148
3.3.1. El Municipio de La Paloma en la encrucijada de los proyectos de desarrollo	149
3.3.2. Municipios: algunos desafíos y aprendizajes	153

Capítulo 4. Actores sociales de La Paloma y Nueva Palmira: entre búsquedas y nostalgias 157

4.1. Introducción.....	157
4.2. Enfoque conceptual	158

4.3. La Paloma	160
4.4. Nueva Palmira.....	163
4.5. Consideraciones finales	166

Capítulo 5. La regiones sudoeste y sudeste durante el gobierno de Jorge Batlle 169

5.1. La región sudoeste hasta 2006.....	169
5.1.1. 1982-1989: inicio de cambios de baja percepción. El giro hacia la logística de cereales.....	169
5.1.2. 1989-2002: inicio de cambios a gran escala. Empuje del sector madera-celulosa y colapso del modelo local tradicional	171
5.1.3. 2003-2006: inicios del boom portuario y apertura a la radicación de industrias de celulosa	174
5.2. La región sudeste hasta 2006.....	177
5.2.1. 1993-2003: cierre de la industria pesquera y concentración en el desarrollo turístico.....	177
5.2.2. 2003-2006: expansión de la logística maderera y reactivación industrial pesquera	178
5.3. Conclusiones	188
5.3.1. Dinámica de largo plazo en los conflictos de reglobalización	188
5.3.2. Diferencias en la dinámica regional de conflicto	188
5.3.3. Formación de actores sociales locales	189
5.3.4. Gobiernos departamentales	189
5.3.5. Gobernanza	189
5.3.6. Apelación a la negociación directa con el inversor.....	190
5.3.7. Interacción entre conflicto local y cambio del partido de gobierno.....	191

Capítulo 6. Las regiones sudoeste y sudeste durante los gobiernos frentistas 193

6.1. La región sudoeste desde 2006	193
6.1.1. Nueva Palmira en 2006-2008: las reacciones	193
6.1.2. Nueva Palmira en 2009-2014: las respuestas	198
6.1.3. El desplazamiento del proyecto de ENCE/Montes del Plata a Conchillas	204
6.2. La región sudeste desde 2006	207
6.3. Conclusiones	212
Capítulo 7. A manera de reflexiones finales.....	219
Índice de figuras y tablas	223
Sobre los autores	225

Prólogo de la Colección

Los libros de la Colección Interdisciplinarias intentan responder a algunos desafíos que resumiré a continuación.

El proceso de fragmentación del conocimiento se ha acentuado a lo largo de los siglos, y se justifica en la ampliación del conocimiento y en la creación de condiciones para que la investigación sea eficaz. Ninguna ciencia particular puede ofrecer un modelo unificado para explicar todo el mundo. Se puede decir que nunca nadie tuvo tal pretensión. No es menos cierto, sin embargo, que los esfuerzos globalizadores, las visiones macrocósmicas, caracterizaron todas las ciencias, a las naturales especialmente en los siglos XVII y XVIII, a las sociales en el siglo XIX, e impregnaron la formación de muchos de nosotros, en los años centrales del siglo pasado.

Es frecuente asociar a la revolución copernicana con un cambio sustancial de la concepción que el hombre tenía de sí mismo y de su lugar en el cosmos. Las observaciones y teorías desarrolladas entre 1500 y 1700 por Copérnico, Giordano Bruno, Tycho Brahe, Kepler, Galileo, Newton... permitieron elaborar teorías sobre los movimientos de los planetas en base a leyes sencillas, las cuales explicaban, además, la existencia de las mareas, la caída de los cuerpos y muchos otros fenómenos que antes eran considerados completamente desconectados. Estas teorías generaron una inmensa confianza en el saber objetivo y el reconocimiento del universo como materia en movimiento, regido por leyes naturales. La aceptación de que todo el mundo obedece a leyes conocibles y que los fenómenos físicos son predecibles si se conocen suficientemente sus causas, resultó consecuencia inmediata de aquella revolución.

Pero hoy se puede decir que aquellos afanes generalizadores han perdido fuerza, que cuesta mucho distinguir cuáles son las líneas principales del progreso y que cada vez tiene menos adeptos la creencia de que se puede

entender el todo y cada una de las partes en función de relaciones de causa-efecto, transparentes y lineales. A tal punto que desde diversos ámbitos de las ciencias naturales y exactas, y también desde áreas de la economía y otras disciplinas sociales, ha ganado fuerza la necesidad de estudiar los aspectos inestables, no completamente predecibles, desordenados, de los fenómenos.

En otro orden de cosas, diversos sectores interesados en el quehacer social y cultural se pregunten cuál es el grado de desorganización de la sociedad actual, dónde pueden llevar estos procesos llamados de desideologización.

Algunas constataciones en este sentido:

- Hay una pronunciada deshumanización, robotización y aislamiento de la vida social, que está haciendo perder hábitos y culturas generados a lo largo de la actividad mancomunada y solidaria de la humanidad.
- Se percibe un incremento de las desigualdades sociales y la diferenciación entre el norte y el sur (olvidemos por ahora el este), que lleva a muchos a preguntarnos si no estaremos en camino de una nueva diferenciación de especies.
- Existe un deterioro palpable (muchas veces ocultado) del medio ambiente, que se mide, no en las escalas de los tiempos geológicos, sino en las de una generación humana.

La dificultad para percibir cuáles son las regularidades de las transformaciones sociales y económicas, las trabas para aplicar las teorías sobre el desarrollo histórico que tanto impacto causaron en la primera mitad del siglo pasado, generan la búsqueda de estructuras de pensamiento diferentes, que en algún sentido rompan con aquel modelo copernicano (tomado este como paradigma de otras muchas revoluciones científicas). En particular, crecen los sectores de la opinión pública que detectan que la naturaleza y la sociedad presentan contenidos muy ricos y sustanciales, a pesar del desorden que se percibe en la superficie. Y que tratan de comprender y sistematizar esa riqueza «cubierta» por el desorden.

El anterior Rector, Rodrigo Arocena, en su prólogo a esta misma colección observaba que la especialización y la fragmentación del conocimiento tienen «por lo menos tres consecuencias negativas. Una atañe al conocimiento mismo: parece difícil llegar a conocer realmente algo, por ejemplo, el cambio climático, si no conectamos lo que al respecto nos dicen diferentes disciplinas. Una segunda consecuencia potencialmente negativa se refiere al uso valioso del conocimiento: parece difícil afrontar, por ejemplo, la problemática nutricional e infecciosa de los niños que asisten a las escuelas

en barrios carenciados de Montevideo sin conjugar los aportes de variadas especialidades. Una tercera consecuencia que puede tener la fragmentación del conocimiento se relaciona con su democratización [...] ¿Cómo hace un ciudadano “de a pie” para hacerse una idea de lo que conviene a la comunidad en relación a un problema complejo? Los expertos pueden y deben asesorar pero, aunque lo hagan en términos comprensibles para no expertos, sus opiniones se basan en sus especializaciones respectivas, por lo que no necesariamente incluyen un enfoque de conjunto; además, ciertas opiniones de expertos suelen contraponerse a las de otros expertos». Los encuentros y diálogos entre disciplinas pueden contribuir a que la ciudadanía pueda hacer un uso informado y autónomo del conocimiento a la hora de adoptar decisiones sobre asuntos que a todos atañen.

Roberto Markarian
Rector de la Universidad de la República

Introducción

Este documento recoge resultados de la investigación desarrollada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial (NIEDT) en el período comprendido entre mediados del año 2012 a finales del 2013. Da cuenta de parte de la propuesta interdisciplinaria sobre estudios territoriales financiada por el Espacio Interdisciplinario (EI) de la Universidad de la República (Udelar).

Su contenido apuntó a combinar investigación, enseñanza y extensión acerca del área temática del desarrollo territorial. Sobre la base ya existente de prácticas del grupo, se propuso un proceso investigativo en tres líneas de estudio alrededor del eje del desarrollo local y regional, compatibilizando sus distintas dimensiones de abordaje interdisciplinar sobre pautas compartidas y específicas de cada disciplina que conjugaran una mirada consensuada acerca del significado y las prácticas, así como de los resultados y escenarios del desarrollo territorial en Uruguay.

Las hipótesis-guía enunciaban que no existe una concepción común y compartida del desarrollo local, lo que se traduce en diferentes modalidades de intervención y articulación con el territorio y los actores locales. Cada sector estatal construye sus propios instrumentos de acuerdo a su propia visión y misión pública, dificultando la comprensión global de los procesos de desarrollo.

Esto afectaría la acumulación histórica de localidades con experiencia en desarrollo económico y social, antecedentes a iniciativas centralistas que han surgido en la última década, donde desde el Estado central se promueven y deciden iniciativas de inversión con fines de crecimiento económico, que de alguna manera estarían afectando al desarrollo local comprendido en sentido amplio: social, político, económico, ambiental, cultural.

De esta primera conjetura puede desprenderse que, en el marco de la descentralización, los municipios uruguayos tienen capacidad, a lo

sumo, de ser catalizadores de procesos ya en marcha y difícilmente, en el corto y mediano plazo, tengan capacidades para generar nuevas realidades socioeconómicas por propia iniciativa.

Un fundamento es el marco legal que sigue constriñendo el sistema de vínculos políticos y político-sociales para construir gobernanza local orientada al desarrollo en y desde lo local. Otro fundamento es la dependencia que se mantiene con niveles de decisión de gobierno superiores en jerarquía al gobierno local, por lo que los agentes locales no ven incentivos para fortalecer el ámbito institucional local. Un aspecto tenido en cuenta son las condiciones y los procesos económico-sociales en el territorio, previos a la aplicación de políticas y programas.

En primera instancia, se seleccionaron dos casos de localidades que recibieron este fenómeno en el quinquenio (2005-2010). Los casos de Nueva Palmira y La Paloma viven una realidad común en tres aspectos principales. Son ciudades con identidad e historia; son ciudades de frontera portuaria vinculadas a la productividad; son ciudades de tránsito logístico y de turismo, aunque en diferente magnitud y estilo. Durante décadas han desarrollado vínculos con el contexto nacional y regional en varios sentidos, a través de los que las ciudades y su población se vieron involucradas en dinámicas externas que modificaron su tendencia de crecimiento y consolidación en el plano social. En las últimas décadas dos hitos han ido marcando profundizaciones en sus dinámicas política, social y económica: uno es la descentralización municipal, que les concedió un gobierno con autoridades electas; y otro es el empuje en el modelo de desarrollo concebido por los sucesivos gobiernos del Frente Amplio, a través de las inversiones en estas ciudades y su entorno que tomaron un impulso sustantivo.

A propósito de la selección de casos, se elaboraron dos escenarios de trabajo. El primero: «puerto y ciudad integrados», donde se pueden encontrar nexos colaborativos o complementarios entre actividades productivas, políticas nacionales y políticas municipales, que de alguna manera inciden en el desarrollo de lo local a partir de que una externalidad se transforma en parte de esa actividad local, insumiendo recursos domésticos y promoviendo actividades de empleo, capacitación y transformación de la cadena productiva doméstica. Existiría una transformación «positiva», en tanto el desarrollo se convierte en la medida de la cooperación.

El segundo escenario: «puerto y ciudad en paralelo», donde la actividad económica privada y sectorial central no tiene correlación positiva con actividades locales ni incide en la mejora del bienestar de su sociedad, ni en el fortalecimiento de su sistema institucional. El territorio puede ser receptor de algunos insumos de interés, pero no tiene posibilidades de incidir en su diseño y aplicación.

La estructura del libro

El libro se divide en dos partes. La primera analiza conceptualmente el desarrollo local y la descentralización, y presenta, previamente (a continuación del presente apartado), la explicitación del proceso seguido por el NIEDT en la búsqueda de conceptos comunes en el marco de la interdisciplina.

Un primer capítulo analiza la relación entre desarrollo local y descentralización. La autora (Magri) observa cómo se afectan las condiciones de gobernabilidad y gobernanza local. En dicho capítulo se presentan también las hipótesis específicas que guían la investigación de las dos ciudades seleccionadas.

Un segundo capítulo analiza el proceso de descentralización en Uruguay desde la perspectiva de la geografía. Allí su autora (Alvarado) da cuenta de los efectos que se solapan, como producto de jurisdicciones trazadas con definiciones no objetivas, sino bajo la influencia de intereses políticos que cuestionan la coherencia territorial resultante entre la estructura social y el espacio geográfico que la continenta.

El tercer capítulo entra en el estudio de casos desde diversas perspectivas. Un primer artículo, de autoría de Beder y Cánepa, analiza la relación productiva y logística entre el entorno y las localidades. Productos como la soja y la forestación derivan hacia estos puertos y generan escenarios de compleja resolución, si se los mira en relación con el entorno local.

Un cuarto capítulo (Tejera) ofrece un panorama de la conflictividad en curso por regiones, presentando casos que exceden de hecho las analizadas en el libro, pero que, sin embargo, guardan estrecha relación con la actividad de las ciudades-puerto estudiadas.

La segunda parte entra en el estudio de casos desde diversas perspectivas. Un primer capítulo, de los autores Abrahan, Beder, Cánepa y Goinheix, da cuenta de antecedentes socioeconómicos de las ciudades, analizando las tendencias de cambio o consolidación. A continuación, Rodríguez y Troncoso conjeturan desde la visión económica, la naturaleza de los emprendimientos, si pueden considerarse iniciativas públicos o si, por el contrario, son emprendimientos privados frente a los cuales el Estado necesariamente debe intervenir para regular, controlar y fiscalizar, pero si, además, adopta estrategias de promoción e involucramiento. Tejera presenta dos capítulos sucesivos. En el primero analiza los comienzos de las estrategias productivas en tanto relaciones de promoción entre ámbitos público-privados durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005). Analiza cómo se verifican los cambios en el marco de la reactivación económica y la radicación de inversiones de gran porte. Es decir, cómo en el marco de una reestructuración

expansiva de la inserción internacional del territorio se generan nuevas demandas y respuestas a nivel territorial. En el segundo, expone el mismo análisis aplicado a los dos primeros gobiernos del Frente Amplio (2005-2010 y 2010 a 2015). Estos dos capítulos echan luz sobre el proceso de gobernanza llevado a cabo entre niveles de gobierno, sectores del gobierno central y la relación, a su vez, con actores nacionales e internacionales.

Presentación del NIEDT

La investigación del NIEDT se desarrolla sobre tres líneas de trabajo. En la primera línea, los objetivos trazados y cumplidos fueron conformar espacios de debate acerca de la conceptualización y operacionalización del concepto de *desarrollo territorial*, planteando para ello dos etapas: una instancia de seminarios interna al Núcleo y otra con participación de expertos, actores involucrados y estudiantes del Módulo Integral Optativo de Estudios Territoriales, de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (en adelante, LED). Los objetivos trabajados fueron: presentar la temática territorial, sus potencialidades y problemas, y avanzar en el debate para la generación de instrumentos de categorización y tipificación de políticas y programas de desarrollo local actualmente en práctica, de naturaleza territorial o transversal, de origen nacional y subnacional, en el marco de una perspectiva interdisciplinaria.

Esta serie de cinco actividades dio una confirmación inicial a la primera hipótesis de trabajo, constatando que, en general, no existen pautas comunes y consensuadas acerca del tema en cuestión, lo que dificulta la decisión, implementación y evaluación de iniciativas, proyectos y emprendimientos, ocasionando dispersión, solapamientos e incoherencia de acciones gubernativas y sociales. En el anexo se presentan detalles de estas actividades (A1 y A2).

La segunda línea de trabajo consistió en la selección de municipios o delimitaciones territoriales pertinentes según el objeto de estudio (departamentos, microrregiones, localidades), a fin de analizar, desde una perspectiva territorial, el proceso de desarrollo y la evolución en el sentido de la aplicación de planes de políticas y programas de apoyo. Se partió de la hipótesis original de que los municipios tienen capacidad, a lo sumo, de ser catalizadores de procesos ya en marcha y difícilmente, en el corto y mediano plazo, tengan capacidades para generar nuevas realidades socioeconómicas por propia iniciativa. Esto también ha llevado a que se considere en algunos casos estudiar otros niveles político-administrativos, como los propios departamentos, otras unidades territoriales que son pertinentes aunque

no tienen un marco administrativo definido (regiones, microrregiones) o localidades que no tienen municipio.

La tercera línea que actúa como insumo y soporte de todo el proyecto fue la constitución de un Observatorio del Desarrollo Territorial (ubicable en la web en <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/>), en el que se reúne información y análisis de resultados de investigación, así como datos disponibles a nivel territorial, con un acento interactivo.

Se elaboraron conceptualizaciones en materia teórico-metodológica sobre el abordaje interdisciplinar del territorio, el desarrollo territorial y la consideración teórica y metodológica de aquellos factores endógenos y exógenos que propician o bloquean las capacidades de desarrollo local.

En consonancia con lo antes explicado, se tomaron como unidades de análisis los municipios, así como, cuando resulta pertinente, otros niveles administrativos del Estado, como los departamentos y las localidades (sin municipio), analizando como dimensión clave las políticas públicas (niveles municipal, departamental y central) y las relaciones con y entre instituciones públicas, civiles y sociales.

En este marco se consideraron distintas categorías. En la *dimensión política*, por un lado, el factor estructural, observando las normas, los procedimientos, y el tipo y dinámica de las relaciones intergubernamentales entre distintas escalas y niveles; y, por otro, el componente de actores que desarrollan sus actividades en determinadas arenas de cooperación o conflicto, observando cómo se desarrolla el relacionamiento y sus resultados.

En la *dimensión económica* importan las categorías referidas a la organización de la producción, la innovación, las economías de aglomeración urbana y las instituciones, en clave de sistema productivo local con capacidad competitiva e inserción en los mercados.

En la *dimensión social* se propuso analizar si un «territorio» significa la presencia de conjuntos humanos que se relacionan de una manera singular, formando un espacio estructurante, a la vez que se confiere importancia al análisis de las transformaciones territoriales que a partir de los efectos de la globalización impactan en las formas de organización local, la intervención del Estado y el accionar social.

Desde la óptica de la *geografía* interesó analizar la «coherencia espacial», es decir, la existencia de una razonable articulación entre territorio, aparato estatal e identidad territorial en el sentido de pertenencia, sobre todo en las nuevas unidades político-territoriales.

En la *dimensión urbano-habitacional* se consideraron las unidades materiales de vivienda, las infraestructuras, y los equipamientos y servicios

habitacionales y barriales, en clave de proceso tanto de producción, como de concertación y articulación de políticas y recursos nacionales y locales, junto con la participación activa de todos los actores públicos, sociales y privados involucrados.

La mirada interdisciplinar sobre el territorio

En este punto se describe y analiza la naturaleza del concepto *territorio* desde las especificidades disciplinarias y los avances en la construcción del objeto desde su tratamiento interdisciplinar, el marco teórico sobre el cual se elaboró la propuesta investigativa y la metodología seguida respecto a la elección de indicadores de investigación.

Algunas particularidades que definen y dan forma a la interdisciplinariedad

Planteamos en la propuesta original de conformación del Núcleo que el territorio como construcción social por excelencia asumía por lo menos una doble perspectiva de análisis.

Por un lado el potencial endógeno que posee un espacio social y políticamente construido para generar y reproducir condiciones de crecimiento económico y desarrollo socio-político a partir de la actividad de grupos e instituciones locales que utilizan los recursos naturales y los creados por las actividades de cada sociedad. Por otro, los factores exógenos que inciden en su transformación, los que pueden tener diferentes resultados según la orientación, la dinámica y la coherencia con el entorno que se impriman en los mismos. Por esto, el estudio del territorio encierra una serie de dimensiones de análisis que no es posible explicar desde una sola disciplina, por lo que la transmisión y generación de conocimiento así como la intervención sobre el mismo necesita de la convergencia de varios saberes que lo aborden desde sus diferentes dimensiones y objetos de análisis. Estos permiten producir sus propias interpretaciones así como compartir espacios comunes de investigación que den explicación sobre nuevos y complejos fenómenos. (Proyecto original presentado al EI).

El debate puede darse desde la siguiente disyuntiva: por un lado, se puede abordar el estudio con la metodología de la transversalización del objeto, en este caso el territorio, tomando puntos-problema donde necesariamente coinciden diagnósticos, respuestas y propuestas que tienen la capacidad de construir una mirada integral e integradora del problema concreto, que puede presentarse como sectorial o territorial, lo cual implica que se avance en la

acumulación disciplinar, pero no garantiza que se establezca una respuesta comprehensiva interdisciplinaria. La transversalidad supone compartir espacios de coincidencia de intereses en determinadas problemáticas, pero no hay certeza de la conformación de nichos de investigación donde las múltiples miradas disciplinares puedan tender a construir un marco colectivo de producción, avanzando en el tema y su contexto o, por el contrario, diluir el proceso de contextualización.

Por otro lado, hay un desafío más grande que implica modificar en algo la construcción teórica y metodológica: la visión interdisciplinar implica la generación de un lenguaje compartido, donde la construcción de preguntas y los objetivos va más allá de la propia especificidad de cada investigador, permitiendo observar al objeto desde varias perspectivas e integrarlo simultáneamente en distintos contextos, generando una incursión colectiva en un campo complejo y difícil, pero más rico que el especialmente disciplinar.

Asumimos que la interdisciplinariedad no es lo mismo que la transdisciplinariedad. Si la segunda supone que el investigador se comprende a sí mismo con saberes y experticias que exceden a su formación disciplinar y se transforma en un individuo que maneja información y análisis con una perspectiva compleja, perdiendo su identidad primigenia en función de otros lenguajes y epistemes, la interdisciplinariedad no insume el despojo de métodos y lenguajes propios, sino que permite compartir, conocer y contextualizar. La interdisciplinariedad supone que no hay pérdidas ni transformaciones genéticas. El investigador continua siendo un individuo formado en una disciplina, pero adquiere factores que enriquecen su bagaje: la integración de otras visiones distintas o competitivas con sus saberes, la coherencia explicativa al comprender que su objeto depende también de otros factores y que, por ello, puede ser variable independiente, dependiente o contextual, según la intensidad y especificidad del fenómeno que lo afecta. Partimos de la base de que sin disciplina no hay interdisciplinariedad y en ese rumbo iniciamos el camino, integrándonos en una perspectiva compleja sin perder identidades disciplinares.

El territorio y el desarrollo territorial vistos desde la interdisciplinariedad

Hablar del territorio supone abordar un concepto complejo que en las dos últimas décadas ha tomado fuerza como tema de estudio académico, en el discurso político, en los intereses sociales y, en consecuencia, como objeto de políticas públicas del Estado. Concita atención y análisis cuando se buscan

soluciones a los efectos combinados de dos fenómenos: por un lado, la crisis del Estado nación como estructurador del espacio y del sistema de relaciones, y, por otro, los cambios en el nuevo sistema de acumulación del capitalismo con la emergencia de la globalización económica y política que marcó cambios en la concepción de nuestro objeto de análisis. Resurgió en las últimas décadas, dando pie a tantas dimensiones de abordaje e interpretaciones como disciplinas científicas encontraran interés en su análisis, cuestión que produce múltiples definiciones e hipótesis sobre el rol del territorio en la sociedad, la economía y la política. El territorio, como tantos otros términos, se convirtió en algo difuso y ambiguo, un *catch all word*, por lo que es necesario comenzar a delimitar campos analíticos para precisar hacia dónde se quiere dirigir el análisis para responder a preguntas y problemas.

Visión interdisciplinaria del desarrollo territorial

El territorio se entiende, en primer lugar, como apropiación del espacio que genera un recorte geográfico particular: territorio administrativo, territorio político-institucional, territorio comunidad, territorio económico, territorio geográfico y territorio como hábitat.

Territorio administrativo: Es la entidad jurídica, 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 organizan, ordenan y gestionan las relaciones humanas en ese espacio, en los ámbitos que las leyes y normativas disponen.

Territorio político-institucional: Es la apropiación del espacio por parte de una estructura de poder que determina en un recorte geográfico dado una organización política 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 (la capacidad de los organismos públicos de ejercer sus cometidos) y gobernanza (la estructura de relacionamiento con la sociedad en general), con una (o más de una) comunidad o grupos de actores sociales y económicos, con disposición a aceptar la autoridad y la administración de las relaciones sociales por parte de ese poder político (autoridad, autonomía y legitimidad). En la definición de este recorte del espacio son claves tanto los actores locales (que viven y trabajan en el territorio) como los externos.

Territorio comunidad o ambiente simbólico: Desde la perspectiva de una apropiación afectiva del espacio por un grupo humano, el territorio supone un recorte del espacio geográfico que está dado por las condiciones de identidad y

pertenencia de las personas que lo habitan, lo que no siempre coincide con los recortes administrativos. En el sentido original, 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 jurisdiccional»), 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, trabajan y hacen esa cualificación de territorio), sin dejar de reconocer la influencia de actores externos públicos o privados. Por comunidad se entiende a las personas en sus diferentes roles y relacionadas entre sí: ciudadanos, trabajadores, empresarios (micro, pymes, grandes), sociedad civil organizada, instituciones públicas y privadas, vecinos y afincados. Serán ejemplo, la comunidad de una ciudad, un barrio, una región, una microrregión, un pueblo, una zona, una localidad.

Territorio económico: Es la apropiación del espacio por parte de procesos económicos que involucran 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 pueden involucrar un territorio económico que contenga uno o varios territorios-comunidad e involucre uno o más territorios político-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 puede 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). Como ilustración: la cuenca arrocerá del este del país, la microrregión forestal entre Tacuarembó y Rivera, la economía local de Juan Lacaze.

Territorio geográfico: El concepto de territorio tiene implícita la noción de apropiación del espacio geográfico, es decir, un ámbito espacial donde se ejerce algún tipo de control, sea político, social o económico. Como espacio geográfico supone una materialidad que incluye tanto el patrimonio natural como el social (las estructuras productivas, los asentamientos humanos). Como construcción social es el resultante de la acumulación de formas espaciales que se convierten en nuevas condiciones de producción y reproducción que determinan parcialmente los procesos sociales futuros. Es decir que es resultado y condicionante a la vez.

Territorio como hábitat: Es el sistema resultante de la interacción compleja entre una sociedad y el espacio que habita, producto de la relación histórica y multidimensional entre ese grupo social organizado y una porción

de superficie terrestre. El hábitat comprende el 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.

Según Arocena (2012),¹ pueden distinguirse las siguientes calificaciones y atributos del territorio como continente y contenedor de factores que lo componen:

- construcción material, funcional y simbólica;
- proceso productivo, económico, social, ambiental y cultural;
- escenario de poder, de relaciones asimétricas, de identidad y de pertenencia;
- contenedor de capital humano, capital social, recursos naturales, infraestructuras, y excedente; y
- significante, estructurante de todos los factores que entran en ese espacio construido por el hombre.

Esta síntesis colige con el análisis realizado por Vázquez Barquero sobre los factores que definen condiciones para el desarrollo local:

La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local. (Vázquez Barquero, 2000: 1).

Entonces, para el proceso investigativo y a los efectos de definir teórica y metodológicamente al objeto, decimos que el territorio, para abandonar el estadio pasivo de ser objeto de políticas y transformarse en sujeto de su propio desarrollo económico y social, debe ser observado como un sistema de actores que intercambian intereses propios y colectivos en sistemas de incentivos que provienen de distintas escalas de organización política, económica y social. Sobre esta hipótesis de trabajo, la teoría y metodología de sistemas aporta

¹ Exposición realizada como comentarista invitado al Seminario Interdisciplinario desarrollado el 24 de setiembre de 2012 en la Facultad de Ciencias Sociales.

un marco plausible de análisis, porque se considera la acción de un conjunto de subsistemas con capacidad de reproducir las actividades específicas y del conjunto del sistema, y estos subsistemas se relacionan entre sí para el intercambio de recursos con mayor o menor grado de dependencia según los roles, las capacidades y las relaciones intrínsecas de poder.

El desarrollo territorial

Desde este núcleo interdisciplinario entendemos el desarrollo territorial como un proceso a ser analizado desde una visión interdisciplinaria con las siguientes características:

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

En función de todo lo anterior podemos definir al desarrollo territorial del siguiente modo:

- 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 NIEDT).

Desde el punto de vista de las políticas, el desarrollo territorial se define fundamentalmente por dos características:

- Se trata un proceso intencional basado en las preferencias políticas que los gobiernos tienen acerca del desarrollo y el rol estatal en él para iniciar, imponer y desarrollar a través de políticas públicas; y
- genera estrategias y acciones para la incorporación de voz y acción de actores no estatales (mercado y sociedad), orientados a la mejora sostenida de la sociedad en su conjunto.

Es fundamental comprender el significado de la conjunción conceptual de territorio y desarrollo, que ocupa gran espacio en la discusión académica y en las agendas de los gobiernos, organizaciones internacionales de cooperación y organizaciones sociales. Por estas cualidades que los definen, tienen además enunciaciones polivalentes según el enfoque con el cual se analicen, constituyendo un glosario de significados que complejiza su análisis, siendo a veces definidos conjuntamente en las legislaciones y en las prácticas gubernamentales.

El desarrollo territorial implica necesariamente la integración de dimensiones sociales, económicas y políticas para poder ser analizado. Esto puede verse desde dos ángulos: por un lado, la responsabilidad sobre estas incumbe a diferentes niveles del Estado, cuestión que generalmente, y trascendiendo a las particularidades que aportan las diferentes formas de régimen político estatal (unitario o federal, centralizado o descentralizado), no ha estado presente, porque estas dimensiones constituyentes del territorio, cuando se trata de ubicarlas dentro de las escalas políticas tradicionales (nación, región, local, sectorial), presentan las características distintivas que ya anunció Marshall (Marshall: 1952), como la escasa coherencia institucional, sustentada en la estricta autorreferenciación de las instituciones y su desconocimiento de los fines y funcionamiento general del Estado en el territorio-nación.

A la luz de estas consideraciones, repasamos en forma más detallada la definición de *desarrollo territorial* antes enunciada. Si asumimos que el desarrollo territorial es un proceso orientado —y, por lo tanto, se constituye sobre planes y proyectos— con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico, aparece ineludiblemente el peso de los actores intervinientes o excluidos. Mejorar la calidad de vida, como derecho de ciudadanía y, por ende, como actividad liberadora de las contradicciones que conllevan los modelos de dominación, 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 y de cómo los actores asumen o están dispuestos a asumir responsabilidades y qué perspectiva adoptan. Esto supone que deberán adquirir algún grado de conocimiento de las diferencias y de los múltiples modos y estrategias de desarrollo y, por lo tanto, construir un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial debe ser sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Para alcanzar estos objetivos es muy importante que el proceso asegure el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales).

Sin dudas que la complejidad de este planteo no puede negar el conflicto, sino que debe reconocerlo como parte de cualquier proceso humano y aspirar a gestionarlo. La innovación es un factor clave para el desarrollo también desde esta perspectiva, pero refiere a un proceso que parte del reconocimiento de la naturaleza cultural y política de las sociedades, incluso para poder adquirir una verdadera capacidad de transformarla. Finalmente, volviendo sobre la cuestión del peso de los actores intervinientes o excluidos, se asume que para que exista desarrollo territorial (o local), debe existir una preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, en especial en el manejo y la redistribución de los excedentes generados.

Los desafíos para entender el desarrollo territorial en un proceso de construcción interdisciplinar

En el grupo de investigación comparten espacio las disciplinas de economía, geografía, arquitectura, ciencia política, ciencias de la comunicación, sociología y trabajo social, teniendo un concepto en común: que el territorio es a la vez objeto y sujeto de estudio. Es objeto de estudio, de análisis y de intervención, pero, al mismo tiempo, es sujeto de transformación y actor comprometido en los propios procesos que se pretenden analizar. Muy frecuentemente el territorio es objeto de aplicación de políticas sectoriales de nivel nacional donde la planificación generalmente no conlleva la particularidad del territorio, no es factor fundamental la construcción social que lo caracteriza. En Uruguay, por su naturaleza unitaria (tres poderes con jurisdicción nacional) y centralizada (planificación estatal de políticas sectoriales sobre economía y bienestar social), existe un grado de generalidad al que escapan aspectos

esenciales que convierten al territorio en sujeto de observación: la cultura (lo simbólico que define a esa escala en tanto costumbres, valores, identidad, formas de comunicación y vínculo entre actores), la estructura social (formas de dominación no formal), lo político (estructura político-partidaria y político-institucional) como forma de gobernabilidad (capacidades del correspondiente nivel de gobierno para cumplir sus funciones) y de gobernanza (organización del relacionamiento con la sociedad), así como la distribución geopolítica del territorio (como fue en el caso de la descentralización local la configuración de municipios que no consideraron muchos de los factores antes mencionados).

El territorio visto como sujeto en cualquiera de sus escalas implica el reconocimiento de distintos factores o variables de análisis que conllevan una relación de retroalimentación causa-efecto entre ellos, ya que la actividad en un factor determinado puede causar reacciones que modifiquen el comportamiento de otros, mejorando o empeorando su rendimiento. Pero, también, dadas las condiciones de dependencia del contexto nacional e internacional, el territorio-sujeto debe convivir y ajustarse a su condición de territorio-objeto de interés o desinterés de otras escalas político-administrativas, sectoriales e incluso globales más allá de la dimensión nacional.

El proceso de globalización desafía el concepto de Estado nación moderno y, de esa forma, trastoca todos los niveles del territorio como elemento esencial de aquel, siendo necesario transformar estructuras normativas, procedimientos, tipos de relación y comportamientos en los sistemas de incentivos que mueven a los actores. El territorio subnacional (departamental-local), por su puesto en la escala de relaciones de poder, se ve compelido a competir, como respuesta de nuestros días al proceso de adecuación de los Estados nacionales en la era de la globalización y el posfordismo (Jessop, 2008), para lo cual debe aunar las distintas dimensiones o subsistemas que lo componen: social, político institucional, económico, cultural. Por esto, el territorio como sujeto conlleva la importancia del juego de actores entre los distintos subsistemas que le dan forma y consistencia.

Pensemos, por ejemplo, en las instituciones y actores de la escala departamental o local. El mercado global como sujeto principal de la economía capitalista necesita flexibilidad de los procesos productivos, independencia de los circuitos monetarios y crediticios e incorporación de innovación tecnológica.

¿Qué espera el mercado global de otros subsistemas?:

- Del gobierno local, arreglos institucionales para el desarrollo de las actividades, regulaciones adecuadas a la inversión productiva que favorezcan condiciones óptimas de competitividad en el circuito global: fiscal y laboral.

- De la sociedad, adaptación a las pautas y expectativas globales del consumo: económica y cultural. La principal tensión del mercado local podrá ser la escasa capacidad de integración al sistema económico por escasez de infraestructura, de experticias y hasta de voluntad para la integración, porque la tecnología es cara y hay a veces una visión conservadora (o preservadora) de la relación capital-trabajo (capacitación, salario, obligaciones impositivas), entre otros factores.

Por su parte, el gobierno subnacional es responsable, entre otras cosas, de la inserción del departamento o municipio en un proceso competitivo de mercados nacionales e internacionales evitando la fragmentación social.

¿Qué espera el gobierno del mercado?:

- Producción de bienes y servicios, generación de empleo, capacidad de inserción, asunción de riesgo, inversión y estabilidad, autosustentación, acatamiento a las reglas.

A su vez, ¿qué espera el gobierno de la sociedad?:

- Que le otorgue la legitimidad necesaria para garantizar la gobernabilidad.
- Consenso en torno a su gestión, estabilidad entre demandas y políticas.

La principal tensión del gobierno local será, entonces, compatibilizar la antinomia entre mercado y sociedad. Para ello tiene necesariamente que asumir el control de la cuestión social en territorios con capacidades acotadas en regulación y distribución, relacionar ideología y pragmatismo en la práctica del gobierno y subsanar las dificultades para armar coaliciones para el desarrollo entre los distintos actores. Buena parte del desafío implica la tarea de conjugar el proceso de crecimiento y desarrollo económico con los objetivos de desarrollo social y humano de la comunidad local, no como etapas consecutivas separadas y ni siquiera como procesos compatibles, sino como dos caras de un mismo proceso, que al mismo tiempo construye sociedad local con el desarrollo de sus fuerzas productivas. Para lidiar con este desafío es necesario acompasar el proceso con un necesario desarrollo político e institucional, que pueda dar marco a la administración del conflicto y generar las herramientas necesarias para planificar y gestionar un proceso de desarrollo integral del territorio.

Por último, cuando la sociedad local se encuentra en situaciones de segmentación y de homogeneización de grupos por cortes sociales o

corporativos, que transforman al territorio en enclaves homogéneos por estatus social, ¿qué espera del gobierno y del mercado?:

- Del gobierno: mayor y mejor redistribución de los bienes y la riqueza, espacios de participación en la cosa pública, apoyo para generar posibilidades de inclusión en el desarrollo productivo y económico.
- Del mercado: oportunidades de empleo y mayores ingresos que mejoren la canasta de bienestar de las familias.

En la combinación de estas tensiones, que se reconocen en instituciones y actores, se encuentra la clave de la construcción del desarrollo territorial como un proceso integral, únicamente abordable en forma interdisciplinaria. Como partimos de la base de que las disciplinas construyen la interdisciplina, las dimensiones involucradas pueden ser miradas como variables independientes o dependientes según la óptica disciplinar que predomine, constituyendo miradas que, integradas y en conjunto, compondrán la visión global del territorio como construcción social.

Metodología de investigación

Dadas las dificultades de integrar una mirada interdisciplinaria, la metodología se planteó de un modo transversal a los distintos enfoques pero respetando sus particularidades. Los análisis realizados fueron compartidos en diversas jornadas, lo que permitió enriquecer los puntos de vista disciplinares.

De este modo, se planteó una estrategia cualitativa, basada en entrevistas y revisión de documentos, así como un análisis estadístico descriptivo con fuentes secundarias sobre la situación socioeconómica y demográfica de las localidades.

Las fuentes secundarias utilizadas fueron la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y los Censos 2011, ambos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En lo referido al trabajo de campo concreto, por un lado se realizó un análisis de la literatura sobre ambas localidades y procesamiento de datos secundarios en base a datos de prensa y del INE, y, por otro, se entrevistó a un conjunto de actores relevantes en ambos territorios.

Se realizaron entrevistas en profundidad a los actores más relevantes para el desarrollo de cada localidad, 21 entrevistas en Nueva Palmira y 17 en La Paloma, 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).

	Nueva Palmira	La Paloma
Gobierno municipal	Alcalde y concejales	Alcalde y concejales
Gobierno departamental	Intendencia de Colonia- Dirección de Desarrollo	Intendencia de Rocha- Dirección de Turismo Intendencia de Rocha- Desarrollo Productivo Intendencia de Rocha- Dirección de Ordenamiento Territorial
Puertos	Administración Nacional de Puertos-Terminal Nueva Palmira	Dirección Nacional de Hidrografía-Puerto La Paloma
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 Liceo Escuela Técnica Jardín de Infantes	Centro Salud Pública Policlínica
Empresas y asociaciones	Corporación Navíos-Terminal portuaria privada Empresa de transporte de carga Schandy-Agencia Marítima Río Estiba-Logística portuaria Molino Nueva Palmira Restaurante L'Askina Hotel La Casona Hotel del Centro Comisión de Fomento y Turismo	Inmobiliaria Quará Centro de Hoteleros Hotel Trocadero Hotel Barlocco Restaurante Bahía Iniciativa Cooperativa de pesca
Sindicatos y organizaciones ciudadanas	Sindicato Único Portuario- SUPRA Grupo de trabajo por Nueva Palmira	Unión de Vecinos Referentes vinculados a la Unión de Vecinos Vecinos Autoconvocados de la Paloma Grande
Medios de comunicación	Diario <i>El Eco</i>	Periodista
Academia		Centro Universitario Región Este-Udelar

Tabla 1. Entrevistas realizadas en La Paloma y Nueva Palmira. Fuente: Elaboración propia.

Para ambos relevamientos se construyeron 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. (ver tabla 1). Además, se realizó un análisis de prensa sobre los conflictos más relevantes en torno a problemas ambientales y de regulación de la actividad económica en diversas localidades y territorios.

Parte I. Gobernanza y desarrollo,
dos desafíos al esquema de la
descentralización del Uruguay

Capítulo 1. Descentralización y desarrollo local: dilemas y desafíos

Altair Jesica Magri

1.1. Introducción

Hace ya décadas, los estudios académicos y de organismos multilaterales analizan en profundidad los procesos de descentralización territorial como instrumento vital para el desarrollo local. Los estudios europeos encontraron un principal referente en los estudios de Robert Putnam (1993), en los que el desempeño gubernamental no explica cabalmente procesos de desarrollo territorial en el plano regional, tomando la ruta analítica del peso de los actores y sus vínculos cívicos para interpretar distintas reacciones frente a estímulos similares, en general de tipo normativo, y de políticas públicas en marcos de regionalización y descentralización en Italia.

Otro referente es Francisco Alburquerque (2001), que, desde la perspectiva del desarrollo económico local, establece una relación con la descentralización como herramienta trascendental facilitadora y colaboradora en la apertura de espacios de concertación entre actores públicos y privados del medio.

Aunque el autor especifica claramente que si bien la relación existe, esta no es necesariamente simultánea y causal:

Con todo, desarrollo local no es equivalente a desarrollo municipal.²
El conjunto de actividades de una cadena productiva o de un

2 Se entiende como desarrollo político del gobierno local y ciudadano/social de la comunidad.

sistema productivo local no se detiene en las fronteras político-administrativas del municipio. De ahí la necesidad de identificar los diferentes sistemas productivos territoriales, a fin de promover la cooperación de los municipios y actores involucrados en cada caso, lo cual exige organizar sistemas territoriales de información, así como dotarse de la necesaria flexibilidad institucional y de instrumentos de geometría variable según las características de cada ámbito productivo territorial. (Albuquerque, 2001: 9).

En los enfoques sobre el desarrollo local en marcos descentralizados, ha primado la visión sistémica, analizando cómo interactúan los actores de distintos subsistemas en el intercambio de recursos. Desde el subsistema político se lo observa como integrante del sistema general, que actúa para pervivir y reproducirse, cumpliendo funciones de representación de intereses, de instrumentación de las preferencias, de legitimación (Lipset y Rokkan, 1971) y, por último, la función de movilización ciudadana que Lucien Pye (Pye, 1966) define como el resultado deliberado de esfuerzos políticos para transformar individuos con una cultura política «parroquial» en ciudadanos activos de la vida política vinculados a partidos y líderes.

Sergio Boisier, desde un enfoque también sistémico, enlaza desarrollo con condiciones de autonomía y autoridad en la pequeña escala:

[...] el desarrollo comienza por ser un fenómeno local, de pequeña escala, y ciertamente endógeno. Pero para poder desplegarse como un proceso endógeno ya se sabe que se requiere previamente adquirir la cualidad de descentralizado. Y entonces a partir de este momento, el desarrollo comienza a expandirse desde abajo, hacia arriba y hacia los lados de acuerdo a un proceso de capilaridad. (Boisier: 2000a: 105).

Pero la descentralización y el desarrollo local son dos conceptualizaciones independientes que tienen la posibilidad de aportarse e integrarse, como también de bloquearse mutuamente. Pueden existir procesos de descentralización municipal en los que el desarrollo local no es asumido por las agendas públicas o las acciones desarrolladas no redundan en tal sentido por diversos motivos. Pueden existir casos donde se produce crecimiento con desarrollo en marcos sin descentralización municipal, donde la política y los vínculos recorren otros canales. Pero, siempre, estos instrumentos producen modificaciones en los ámbitos donde se tratan. Ambos procesos, en conjunto o por separado, modifican e inciden en las propias capacidades de las instituciones y de los actores para fortalecer o debilitar las relaciones de la gobernanza y las condiciones de la gobernabilidad.

1.2. La descentralización como herramienta de gobernabilidad y gobernanza

En América Latina, los estudios dan cuenta de la descentralización en varias perspectivas que muestran una naturaleza ideológica del concepto. José Luis Coraggio (1988) toma la descentralización como una herramienta para consolidar los derechos de ciudadanía. Trazando una dicotomía ideológica, este economista asume dos grandes vertientes contradictorias de un proceso descentralizador: por un lado, la descentralización liberal, privatista y desreguladora, que se manifestó en la década de los ochenta, y, por otro, la descentralización democratizante de los noventa que conllevó a la participación ciudadana, como generadora de consensos, autogestión y control del Estado (Coraggio, 1988). En la misma época, Fernando Carrión (Carrión, 1999) identifica los principios de un proceso descentralizador: la concurrencia, la flexibilidad, la solidaridad y la subsidiariedad, tomando en cuenta las asimetrías internas y externas que se manifiestan en y entre niveles territoriales dentro de un Estado nación.

Los trabajos de Iván Finot (Finot, 1999 y 2005) ligan la descentralización con el desarrollo local, la ven como herramienta propicia para que este se realice con mayor equidad y eficiencia, para que las transferencias conformen mejores escenarios de equidad social y política.

En la conceptualización de la descentralización, las principales tensiones se encuentran en el enfoque de para qué descentralizar, cómo hacerlo y a quién integrar (o excluir). Es decir, en qué oportunidades o factores hacen hincapié el diseño político y las capacidades que se transfieren, con qué cometido se realizan, qué tipo de bienestar pueden aportar (en dimensiones sociales, económicas, ambientales, tecnológicas, de apertura al contexto) y quiénes asumen nuevos roles, con mayores competencias políticas y de ciudadanía, o, en otro sentido, con empoderamiento de actores económicos.

Es, en definitiva, un debate ideológico, porque la descentralización, como es reconocido, no se reduce a la mera transferencia de capacidades administrativas o de gestión, sino que reconfigura esencialmente las relaciones de poder entre actores e instituciones. Reconfigura la gobernabilidad, entendida esta como las capacidades político-institucionales que tiene el gobierno local para realizar sus propias competencias y funciones en equilibrio entre sus límites y las preferencias del colectivo. Jan Kooiman (Kooiman, 1990) la define como el «proceso permanente de equilibrio entre las necesidades de gobierno y las capacidades de gobierno». Aguilar Villanueva analiza que los riesgos en un déficit de gobernabilidad, «conciernen directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, [...] una crisis de la dimensión de la acción gubernativa» (Villanueva, 2006: 57).

En este sentido, es importante analizar los factores que pesan sobre contextos locales descentralizados donde:

- las instituciones y sus actores dirimen sus problemas en el marco formal de un Estado central jerárquico, vertical y sectorial en el que los gobiernos locales que están en la periferia de la distribución del poder no tienen gran capacidad de incidencia;
- históricamente, el territorio como objeto y sujeto de políticas poco pesó en las agendas tradicionales de los gobiernos centrales y los procesos de descentralización arrastran lastres centralistas en la distribución de recursos;
- las delimitaciones precisas en ese esquema de recortes del tercer nivel de gobierno a veces no tienen peso en las dinámicas externas que se presentan, sean estas económicas o sociales.

De esta forma, las condiciones de gobernabilidad del tercer nivel de gobierno estarán sujetas a:

- la imposición de una interdependencia jerárquica de autoridad, del Estado central o de un nivel regional;
- los patrones de relacionamiento que están preestablecidos por las normas y se pueden encontrar grandes atribuciones que luego no son respetadas en la práctica político-institucional;
- el protagonismo de las instituciones y los actores principales que establecen acuerdos con predominancia jerárquica;
- los canales sectoriales estatales, que no toman en cuenta el objeto territorio, sino su propio cometido para elaborar políticas y medir sus resultados, y los límites jurisdiccionales que dividen al territorio.

Este es un primer campo de límites para la gestión de los gobiernos subnacionales que se observa en numerosos análisis latinoamericanos (Achard y Flores, 1997; Carrión, 1999; Coraggio, 1999 y 2005; Cravacuore, 2001; Finot, 1999 y 2001; Díaz de Landa, 2007, entre otros autores).

Al mismo tiempo, un proceso descentralizador genera nuevas relaciones de gobernanza, definida como «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 general refleja un sentido normativo que define los valores que se adoptan para la convivencia sociopolítica, el deber ser de una comunidad política, a la vez que define el campo analítico del proceso de

relacionamiento, los modelos, su impronta y la dirección con las capacidades de los actores para interrelacionar e interactuar. Estos dos últimos conceptos son la base operativa de la gobernanza desde el punto de vista analítico, porque componen el sustrato institucional sobre el cual se supone que los actores necesitan y desean relacionarse en la búsqueda de beneficios.

En esta dimensión, el relacionamiento también pasa por la trama informal, amparada en el enfoque de la «nueva gobernanza», donde se establecen relaciones no formales, no legalizadas en la norma, y cuya característica principal es la interdependencia con rasgos de horizontalidad, aplicadas a un territorio que supone:

- a) modelos participativos de carácter voluntario;
- b) ausencia de patrones de relacionamiento preestablecidos;
- c) acuerdos por consenso o influencia;
- d) vías transversales o sectoriales aplicadas a temas territoriales de nuevo tipo (grandes inversiones en infraestructura, producción y logística, medioambiente, etc.);
- e) el papel principal de los individuos que se desempeñan en las instituciones, en tanto estas no tienen canales de comunicación formal para transitar nuevas situaciones.

Este ítem, si bien exhibe gran potencial, se convierte en un dilema-problema, porque los ámbitos subnacionales no tienen experticias en el manejo de situaciones complejas que pueden sobrepasarlos por el volumen de actividades y recursos que requieren y por la falta de recursos humanos capacitados, o por no tener lazos sólidos con la sociedad involucrada en los efectos de estas nuevas modalidades de intervención económica en el territorio.

Las capacidades para ejercer gobernabilidad y la gobernanza local se transforman, entonces, en el gran desafío para mantener, desarrollar y sustentar procesos de descentralización local y potenciar las oportunidades hacia el desarrollo. Los gobiernos locales deben tener la capacidad para realizar políticas públicas (gobernabilidad) y para relacionarse con la sociedad y el mercado, en términos de participación de estos en la esfera pública, en los asuntos de la comunidad y al interior del propio Estado.

Los gobiernos locales que se ven instados a entrar en procesos económicos de origen externo (inversiones de gran porte) comienzan, de hecho, a participar en un sistema de vínculos de gobernanza multinivel con otros niveles gubernativos con mayor potencial. En este proceso pueden perder buena parte de su capacidad predictiva y explicativa, porque no pueden

responder por acciones que no están realizadas sobre preferencias explícitas del gobierno ni controladas institucionalmente por los órganos de control local.

1.3. El desarrollo local: un desafío a largo plazo

El enfoque del desarrollo endógeno o local adquirió relevancia luego de la crisis mundial de los setenta, propiciando la entrada de la descentralización política y económica, aunque esta relación ya había sido anunciada por Charles Tiebout (Tiebout, 1956) como una solución liberal a la libertad de los individuos de elegir la mejor provisión de servicios, de empleo, o qué lugar de residencia les beneficiaría en términos de presión fiscal o precios de mercado. El vínculo entre desarrollo y descentralización promovería mayores oportunidades a los más aptos, que serían beneficiados por los consumidores, ya no atados a las cadenas del Estado de bienestar centralista y sectorial.

La Escuela de los Nuevos Regionalismos, surgida en la década de los noventa, tiene su origen en la economía y más especialmente en la nueva geografía económica (Moncayo Jiménez, 2002; Tugores, 2006; Silva Lira, 2003; Sobrino, 2002; Cuervo, 2006). Este enfoque relativiza la capacidad política de la institucionalidad local y no considera imprescindible el recurso político de la descentralización (como empoderamiento institucional y ciudadano). Toma la realidad de un territorio funcional con nuevas relaciones de poder y en este escenario compone alternativas en las que el factor a potenciar es el relacionamiento intergubernamental y social. Los campos a observar son el societal (capital social), institucional (capacidades para promover y competir) en función de la economía (desarrollo local y regional).

Los autores toman tres dimensiones interrelacionadas en la esfera de competencias y capacidades públicas y privadas, cuyo conjunto denominan como capacidad de gobernanza institucional (Vázquez Barquero, 1996; Storper, 1995; Ramírez: 2003) y que consiste en:

- a) el *hardware institucional*, el complejo de infraestructura física del territorio (comunicaciones y transporte) y el mapa de reglas de juego público institucional;
- b) el *software institucional*, que encuadra los recursos humanos y la capacidad de transformación del territorio en cuanto a producción y apropiación del conocimiento, en especial el tecnológico;
- c) el *orgware*, la capacidad de organización económica, social e institucional que tiene el territorio como para generar redes de cooperación sinérgica (Boisier, 1999; Fernández: 2003). Estos arreglos tienen la capacidad de generar *densidad institucional* aportada por

el capital social y el mercado para proveerse de ventajas dinámicas y aprendizajes colectivos (Fernández, 2003: 50). Pierre Veltz (Veltz, 2000) construye la teoría de los archipiélagos exitosos que surgen y se elevan conviviendo entre regiones subalternas hundidas (despojos del sistema de acumulación fordista), excluidas del nuevo sistema de acumulación. El punto clave en este enfoque es que no importa el tamaño del territorio y la población, ni el número de instituciones públicas y privadas existentes, sino el tipo de relaciones que se dan en él, donde la capacidad de las instituciones públicas y privadas y sus actores para conformar redes de políticas es la medida de análisis.

Por esto, el desarrollo local se transforma en un desafío a mediano y largo plazo, porque supone desarrollar capacidades que dependen tanto de los gobiernos como de las propias sociedades locales, inmersos todos en un contexto que no propicia marcos de autonomía decisional.

1.4. Descentralización y desarrollo local: ¿una pareja bien avenida?

En la aplicación normativa y funcional de estos dos conceptos que se experimentan sobre el plano local se recrean numerosos escenarios, que dependen, como hemos visto, de factores multicausales.

A partir de estas reflexiones, surgen dos preguntas tan necesarias como irresueltas en el quehacer nacional, regional, departamental y local:

a. ¿Es necesaria la descentralización para acceder al desarrollo local?

Un proceso descentralizador supone que la distribución del poder otorgaría tres principios que hacen al ejercicio de la función del gobierno (Stuart Mill, 1878): la autoridad para representar y decidir los rumbos; la autonomía para desarrollar políticas sin influencia de otros niveles de poder o de actores externos; y la legitimidad, concepto que contiene a los anteriores, y que, siguiendo a Max Weber, es aquella que «descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones instituidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad» (Weber: Ed.1981-41). En este sentido, también Seymour M. Lipset argumenta que la legitimidad «está dada por la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes y apropiadas para la sociedad» (Lipset, 1992: 130), por lo que se fundamenta en creencias y valores compartidos que otorgan obediencia social más allá de su percepción sobre el desempeño de las

actividades del gobierno. La descentralización no otorgaría plenamente, tal cual se presenta en América Latina, los principios fundamentales que hacen a la tarea de gobernar, por lo que el desarrollo estaría dependiendo también de otros factores independientes al gobierno local. En otro sentido, el control de otros niveles de gobierno sobre el plano municipal tampoco da posibilidad de estructurar la descentralización sobre principios de subsidiariedad, equidad, solidaridad y flexibilidad de forma de amortiguar las distintas asimetrías que caracterizan el mapa subnacional (Carrión: 1999).

b. ¿Cómo promover el desarrollo local?

En primer lugar es necesario asumir que su promoción tiene múltiples facetas, donde deben tener peso equitativo los factores sociales, políticos y económicos. Si entendemos que el desarrollo local es un proceso orientado —y, por lo tanto, se constituye sobre planes y proyectos— con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico, aparece ineludiblemente el peso de los actores intervinientes y de los excluidos insertos en estos campos y con posibilidades dispares de influir en los procesos.

En el mismo sentido, el desarrollo local es una construcción colectiva, que definirá qué tipo de sociedad se quiere, qué caminos de distribución del bienestar legítimar, qué patrones culturales mantener o transformar para actuar en contextos de gran influencia externa sin perder la identidad y la pertenencia a esa construcción colectiva. Porque el sistema local se ha transformado en un lugar poroso y conflictivo, un sitio de confrontación de intereses donde las oportunidades rentables pesan sobre lo social porque importan al sistema nacional como un recurso económico (natural o artificial), relativizando la interacción colectiva y el patrimonio original. El ámbito local es un espacio ya producido por relaciones humanas, el desafío para integrarlo al desarrollo es congeniar patrimonio, pertenencia e identidad con recursos y flujos de nuevo tipo. Para esto, «lo local» debe fijar un rumbo, una agenda, y principalmente establecer coaliciones sociopolíticas a tales fines.

En la dirección descrita avanza este libro. Los capítulos que siguen abordan los dilemas y oportunidades, se hacen preguntas y ensayan respuestas sobre el caso uruguayo en el estudio de dos municipios que tienen un denominador común en la dimensión económica y distintas respuestas en las dimensiones social y política. Los casos de los municipios de La Paloma, en Rocha, y de Nueva Palmira, en Colonia, están enfrentando a través de la cuestión portuaria nuevas situaciones que involucran a múltiples actores de diferente condición.

Referencias bibliográficas

ACHARD y FLORES (1997): *Gobernabilidad: Un reportaje a América Latina*. FCE, México.

ALBURQUERQUE, F. (2001): «Desarrollo económico local y descentralización». *Revista Cepal* n.º 82. Acceso en: <<http://digital.csic.es/bitstream/10261/10544/1/lcg2220e-Alburquerque.pdf>>.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006): *Gobernanza y gestión pública*. FCE, México.

BOISIER, S. (1999): *El desarrollo regional a partir de la construcción del capital sinérgico*. Paper curso MOT/FARQ 2005.

DÍAZ DE LANDA, M. (2007): «Las relaciones intergubernamentales entre los municipios, los gobiernos subnacionales y la nación». En: Daniel Cravacuore y Ricardo Israel (comp.): *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Hanns Siedel Stiftung, UNQ, UA. Santiago de Chile.

CARRIÓN, F. (1999): *Principios de la descentralización*. CEBEM, <www.cebem.org.bo>.

CORAGGIO, J. L. (2004): *Descentralizar: barajar y dar de nuevo. Compilación de artículos*. FLACSO-Ecuador. Ed. Fronesis. Quito.

CRAVACUORE, D. comp. (2001): *Innovación en la gestión municipal*. Universidad Nacional de Quilmes/FAM, Prov. De Buenos Aires.

CUERVO GONZÁLEZ, L. (2006): «Globalización y territorio». *Serie Gestión Pública* n.º 56, ILPES-CEPAL. En <www.eclac.org>.

FINOT, I. (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Análisis comparativo*. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

LIPSET, S. y S. ROKKAN (1971): «El partido político: agente de conflicto e instrumento de integración». *Sociologie Politique*, comp. Birnbaum y Colin, París, 1971. En *Cuadernos de Ciencia Política* 2, FCU, Montevideo. Págs. 196-212.

LIPSET, S. (1963): *El hombre político*. Eudeba, Buenos Aires.

MAGRI, A. y HUETE, M. A. (2009): «Gobernando las áreas metropolitanas: gobernanza y gobernabilidad iberoamericanas en perspectiva comparada». En: *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica: Las bases formales de los procesos de gobernanza local*. Editores: Daniel Cravacuore y Clemente J. Navarro, Sevilla.

MAGRI, A. (2010): «Descentralización municipal en Uruguay: el estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía», *Revista ICHÉM* n.º 2.

MONCAYO JIMÉNEZ (2001): Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. *Serie Gestión Pública CEPAL*, n.º 13. <www.eclac.cl>.

KOOIMAN, J. (2005): «Gobernar en gobernanza». En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Págs. 57-82. Instituto de Administración Pública, Madrid.

PUTNAM, R. (1992): *Making Democracy Work. Civic traditios in modern Italy*. Princeton University Press

SILVA LIRA, L. (2004): «La cuestión regional en América Latina». *Serie Gestión Pública* n.º 44. ILPES-CEPAL. <www.eclac.org>.

SOBRINO, J. (2001): *Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y aplicación a 30 ciudades de México*. En: <http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_256_734.pdf>.

STUART MILL, J. (1878): *El gobierno representativo*. En: <<http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>>.

TUGORES, J. (2006): «Integración nacional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana». CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas* n.º 65.

UN-HABITAT (2008): *Índice de gobernabilidad urbana*. En: <www.unhabitat.org/governance>.

VÁZQUEZ BARQUERO (2000): *Desarrollo endógeno y globalización*. Universidad Autónoma de Madrid.

WEBER, M. (1922): *Economía y sociedad*, FCE, México (ed. 1991). *Fragmentos de Economía y Sociedad*, FCE 1972, México. Editado en ficha n.º 48 por la Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988.

Capítulo 2. Algunas reflexiones en torno a las implicancias territoriales de la implementación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana

Raquel Alvarado³

En el contexto de la región, Uruguay ha tenido la peculiaridad de haber congelado su mapa político-administrativo durante más de cien años. Desde su conformación como república independiente hasta 2010 tuvo un único nivel de partición político-territorial: los departamentos. A partir de 2010 la implementación de la ley de descentralización que creó un tercer nivel de gobierno determinó la conformación de nuevos recortes territoriales: los municipios.

El presente artículo se propone plantear algunas reflexiones desde la geografía en torno a la conformación de nuevos ámbitos territoriales como resultado de la implementación de la política de descentralización en Uruguay.

3 En este artículo se presentan reflexiones generadas en el marco del proyecto «El rediseño del mapa uruguayo. Las políticas de descentralización y regionalización como generadoras de nuevos ámbitos territoriales» CSIC (I+D), responsable Raquel Alvarado. La cartografía y las estimaciones poblacionales fueron realizadas por Soledad Camacho.

2.1. Ejes de análisis

La geografía política y la geografía regional, que habían quedado relegadas a un segundo plano en la segunda mitad del siglo XX, han tomado un fuerte impulso en las dos últimas décadas a partir de una serie de procesos de fuerte implicancia territorial, tales como la caída del bloque socialista de Europa del este, los procesos de integración liderados por la Unión Europea y la implementación de políticas de descentralización, tanto en Europa como en América Latina. Dentro de la renovada agenda de dichos campos disciplinares se encuentra la cuestión de las fronteras y las divisiones político-administrativas.

De Castro (2005), citando a Sack (1986), resalta la importancia de la cuestión de los recortes administrativos para la geografía política, ya que revelan la territorialidad de la política dado que «son construcciones históricas, progresivamente elaboradas a través del control físico sobre un determinado territorio y de dominio simbólico definido por valores compartidos por toda la sociedad local». Señala también que las formas de organización política del territorio revelan el proceso histórico de formación de intereses territorializados, así como los intentos de organizar sus asimetrías.

En el mismo sentido, García Álvarez (2003) considera que, como construcciones sociales, las fronteras y las divisiones territoriales «no sólo reflejan diferencias objetivas internas en el seno del territorio y de la sociedad (diferencias, por ejemplo, en el paisaje natural y cultural, en la lengua, la religión, la historia, la organización económica, etc.), sino que también proyectan determinadas ideas subjetivas e intereses ideológicos, al tiempo que contribuyen a modelar tales diferencias, ideas e intereses».

Nadal (1990) se refiere a la creación de unidades político-territoriales con una expresión muy ilustrativa del abordaje geográfico, «delimitar territorios, territorializar a los hombres», y afirma que esa acción supone asignar «unos u otros hombres a unos u otros territorios». Plantea que en la elaboración de un proyecto de reorganización político-territorial deben tenerse en cuenta tres procesos: a) la delimitación de los hombres a un territorio; b) la distribución geográfica de los recursos; y c) la disposición espacial de la red burocrática.

En ese proceso de delimitación «se trazan límites entre los hombres, no solo entre los territorios». Los límites de un territorio le indican al ciudadano que a partir de allí comienza algo diferente y a la vez indican lo que tiene en común con otros miembros en su interior.

Según este autor, existen dos concepciones para definir los ámbitos territoriales de asignación de las personas: una racional-funcionalista, que busca definir las áreas en función de una cierta necesidad para optimizar

los recursos, estando abierta a la modificación de los límites en función de los cambios sociales. La otra se apoya en aspectos más cualitativos: lazos históricos, culturales y étnicos que vinculan a una comunidad con su territorio, de lo que concluye que «cuanto mayor sea el arraigo de los hombres a un territorio, tanto mayor es el grado de cohesión del sentimiento comunitario».

Por otra parte, señala que toda acción de reconfiguración del mapa administrativo tiene repercusiones sociales, económicas y políticas diversas. Por ejemplo, cuando se crean numerosas unidades administrativas, si bien se refuerzan los lazos de las pequeñas comunidades con su territorio puede a su vez generarse una fragmentación y segregación espacial con otras jurisdicciones antes inexistentes, surgiendo, por un lado, jurisdicciones con más recursos financieros y técnicos, y, por otro, jurisdicciones que se verán retrasadas o disminuidas. Al mismo tiempo, la fragmentación del mapa político favorece la participación y la representatividad de los territorios, pero disminuye la capacidad de negociación con el poder central.

Estos recortes territoriales responden a diversos intereses, ideologías y subjetividades, y traducen diferencias geográficas y culturales. Muchas veces dichos recortes territoriales resultan antojadizos y no reflejan claramente las dinámicas territoriales, pero es importante tener en cuenta que una vez que se institucionalizan comienzan a generar nuevas dinámicas y sistemas de relaciones que los van diferenciando de lo preexistente.

Al respecto, Nadal (1990) dice que «una vez instaurada la nueva división territorial, sus instituciones y burócratas tejerán una red de comunicaciones, entidades culturales, sistemas de informaciones y estadísticas, que resultará no sólo difícil de romper, sino que pocos políticos que lleguen al poder decidirán prescindir de la misma».

De ahí la importancia que adjudicamos a la elección de los criterios con los cuales se delimitan nuevas unidades político-territoriales.

2.2. La geografía político-administrativa uruguaya

2.2.1. Una creciente complejización

Desde el inicio del proceso de configuración territorial de lo que habría de ser la República Oriental del Uruguay, la conformación del mapa político-administrativo respondió a «necesidades de la gestión» y no a identidades preexistentes o criterios de homogeneidad geográfica. Los primeros seis departamentos se crean en 1816, durante el gobierno artiguista, sobre la

base de los antiguos cabildos. Durante la ocupación portuguesa (1817-1825) se añadirán otros tres. En 1827 se suprimen los cabildos y en 1830, con la aprobación de la primera Constitución, el Estado se da una organización política unitaria sobre la base de los mismos nueve departamentos administrados por una autoridad delegada del gobierno nacional (jefe político). En las décadas siguientes nuevas subdivisiones se irán agregando hasta alcanzar la conformación definitiva de 19 departamentos en 1885.

Los departamentos han constituido un caso particular de unidad político-administrativa, ya que combinan atribuciones que en países federales corresponderían a una provincia o estado con otras típicamente municipales. Desde el punto de vista territorial, cada departamento alberga áreas rurales y varias localidades urbanas, lo cual no condice con la equivalencia municipio-centro urbano. A la vez, constituyen una instancia de representación política a nivel nacional, teniendo un número de diputados proporcional a su población y un titular del gobierno departamental, cuyo cargo se denomina intendente y es elegido en forma directa por los habitantes del departamento.

Con un par de excepciones, los departamentos reproducen en sus capitales la centralización que a nivel nacional ostenta Montevideo. Más allá de la subdivisión territorial, las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales que vinculan los espacios geográficos traducen un fuerte desequilibrio entre la capital y el resto de los departamentos. Ese desequilibrio, que se traduce a su vez en una fortísima centralización montevideana, no necesariamente es inherente a la forma de organización unitaria, sino que es el resultado del proceso de valorización del espacio geográfico a lo largo de la historia y las relaciones de poder dominantes en cada período (Alvarado, 2011).

Una y otra vez, a lo largo de los años y desde diferentes partidos políticos, han surgido planteos aislados en el sentido de que, dada la reducida extensión territorial del país, sería aconsejable reducir la cantidad de unidades político-administrativas y agrupar los departamentos en regiones, sin que ello se haya materializado en proyectos concretos.

Sin embargo, a partir de mediados de la década del noventa, comenzaron a darse algunas reformas políticas y nuevos marcos normativos que suponen la configuración de nuevos recortes territoriales que complejizan el sencillo y hasta entonces cristalizado mapa político-administrativo uruguayo.

Estas reformas y nuevos marcos normativos van en el sentido de dotar de mayores instrumentos de participación y autonomía a los ciudadanos y gobiernos subnacionales, ya sea a través de políticas de descentralización o habilitando modalidades de asociación entre departamentos.

El punto de partida para estas transformaciones está dado por la reforma constitucional de 1996, que en su artículo 50 se refiere a la descentralización como un objetivo nacional:

Asimismo el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.

El artículo 262 establece que en cada departamento habrá autoridades locales, de acuerdo a los criterios que fije la ley. Además, separa la materia departamental de la municipal, la delegación de atribuciones en las autoridades locales por parte de los intendentes, e institucionaliza el Congreso de Intendentes.

Por otra parte, dice:

Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental.

Se dotó de una mayor autonomía en materia económica a los departamentos, por ejemplo, habilitando la posibilidad que los gobiernos departamentales realicen acuerdos entre sí, permitiendo que conformen empresas interdepartamentales, público-privadas o accedan a recursos financieros a través de la participación en la Comisión Sectorial de Descentralización, creada en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) por el artículo 230.

Estos artículos suponen una transferencia de poder desde el gobierno central a los gobiernos departamentales y de estos a un tercer nivel de gobierno a ser creado. Esas transferencias no solo tienen efectos institucionales o económicos, sino que también producen cambios en el diseño político-territorial, ya que prefiguran la conformación de regiones. Es interesante señalar la vinculación entre descentralización, regionalización y desarrollo que subyace en estos artículos.

Estas reformas, que comienzan a implementarse lentamente, adquieren un mayor dinamismo a partir de la llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005, particularmente con la aprobación de las leyes 18.093 (2006) y 18.567 (2009).

La primera autoriza a los gobiernos departamentales a acordar entre sí «la organización y prestación de servicios para promover el desarrollo local y la reactivación del país». Estos acuerdos comenzarán a tomar forma en el

período de gobierno 2010-2015, estimulados por el propio presidente de la República, José Mujica, dando lugar a la incipiente conformación de regiones.

La segunda es la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, que tiene por cometido establecer un tercer nivel de gobierno a través de la creación de una nueva autoridad local denominada municipio. Esta ley se implementó rápidamente, eligiéndose en mayo de 2010 las autoridades de 89 municipios, número que se amplió a 112 en la elección de 2015.

Se puede afirmar, entonces, que actualmente la configuración político-territorial uruguaya se ve afectada por un doble proceso: de *subdivisión* en unidades espaciales menores que los departamentos y de *agregación* en unidades mayores que los departamentos. A las primeras se las ha denominado *municipios* y a las segundas, *regiones*.

2.2.2. El discurso descentralizador en Uruguay

La idea de descentralización aparece en el discurso político nacional a fines del siglo XIX, con las reivindicaciones del caudillo blanco Aparicio Saravia por la coparticipación política. Recién en 1908 los departamentos elegirán sus autoridades (intendentes), que hasta el momento eran delegadas del gobierno nacional. A partir de 1935, con la aprobación de la Ley Orgánica Municipal, se habilita la creación de juntas locales: instancias de gobierno local no elegidas por los ciudadanos, sino designadas por el intendente, por lo que en definitiva se trató más de desconcentración que de descentralización. Posteriores leyes permitirán que se les otorgue algún tipo de autonomía financiera y la posibilidad de convertirse en electivas. Sin embargo, no hubo demasiado interés de los gobiernos departamentales en delegar atribuciones y, dado que ello requería una ley nacional que lo ratificase, a lo largo de 60 años solamente tres juntas adquirieron ese carácter: Río Branco en 1962, Bella Unión y San Carlos en 1994.

El proceso de creación de las juntas fue lento y discontinuo; su creación atendía a reclamos de los vecinos, pero sin ningún criterio formal que estableciera claramente en qué casos debían crearse. Se dieron, entonces, variadas situaciones: en algunos departamentos se crearon numerosas juntas y en otros no se creó ninguna aunque la población lo reclamase, incluso muchas juntas se crearon y nunca llegaron a funcionar, pues el gobierno departamental no las integró.

La descentralización ha formado parte del ideario del Partido Nacional hasta el presente, como una forma de distribución territorial del poder político. Despertó, en cambio, poco interés en el Partido Colorado, cuyos votos provenían fundamentalmente de Montevideo, cabeza de un Estado hipercentralizado. En 1971 se crea el Frente Amplio, que luego del período dictatorial (1973-1984)

incorporará el discurso descentralizador como instrumento de profundización democrática.

En los últimos treinta años la descentralización encontró una razón de ser que fue más allá de un simple mecanismo para asegurar el reparto territorial del poder político. Ello se da con el auge de las teorías de desarrollo local (y luego de desarrollo endógeno) en América Latina, que comenzaron a ser consideradas en la región como alternativas válidas para la superación de las desigualdades regionales. En los años ochenta el discurso descentralizador fue asumido tanto desde la izquierda como desde la derecha. Unos vieron en él una vía de profundización democrática y otros un ámbito de menor control estatal para el desarrollo del libre mercado. Sus bondades fueron profusamente incorporadas en los discursos de políticos y académicos, aunque casi siempre con escasa reflexión sobre sus implicancias territoriales (Galilea, 1988).

Sin embargo, estas políticas no podrían ser llevadas a la práctica sin un correlato en las formas de gestión y administración estatal, lo que deriva en una serie de reformas institucionales que suponen el traspaso de mayores parcelas de poder hacia los niveles de gobierno local en varios países de América Latina. En el caso de Uruguay la reforma es de mayor entidad que en el resto, pues supone la creación de un tercer nivel de gobierno, el municipio.

La implementación de instancias de gobierno local posee importantes implicancias geográficas, ya que tiene como paso previo ineludible la delimitación de las áreas jurisdiccionales de dichos gobiernos (Alvarado, 2011). Definir estas áreas es también crear territorios si lo consideramos desde un abordaje relacional: áreas resultantes de estrategias de control de personas, fenómenos y relaciones (Sack, 1986), en este caso concreto: las áreas de control del poder local.

2.3. La ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana

La ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana fue aprobada en setiembre de 2009, luego de un año y medio de trámite parlamentario, y tuvo una pequeña modificación en febrero de 2010 (ley 18.644).

Como su nombre lo indica y como se expresa en el mensaje del Poder Ejecutivo, su principal objetivo es avanzar en la profundización de los mecanismos democráticos de participación:

Organizar y profundizar nuestros mecanismos de participación democrática pasa por crear instituciones locales reconocidas y

legitimadas por el sufragio. Cada rincón del país debe poder elegir un organismo que represente la opinión mayoritaria de esa comunidad específica y tener la posibilidad de disponer de ciertos recursos para la resolución de los problemas generados en su territorio. Profundizar nuestra democracia significa lograr mecanismos de participación política en todos los niveles territoriales.

En su primera parte (artículos 1 al 5) la ley establece los requisitos de creación de los municipios y los principios generales, luego define la materia departamental y municipal (artículos 6 al 8), la integración, cometido y atribuciones del municipio, de los alcaldes y los concejales (artículos 9 al 15). Posteriormente, se refiere a los mecanismos de iniciativa ciudadana y control, y a los recursos (artículos 16 al 18), y, por último, incluye disposiciones transitorias (artículos 19 al 25).

Respecto a los principios generales que orientan la ley (artículo 3), menciona: 1) la preservación de la unidad territorial y política de los departamentos; 2) la gradualidad de la transferencia de atribuciones y recursos hacia los municipios; 3) la electividad y la representación proporcional integral; 4) la participación de la ciudadanía; 5) el acercamiento de la gestión del Estado a través de la prestación eficiente de los servicios; 6) la cooperación entre los municipios.

En los artículos 1 y 2 se establecen los requisitos para la creación de los municipios: un mínimo demográfico (2.000 habitantes), una cierta personalidad social y cultural e intereses comunes, así como la existencia de circunscripción electoral. Se indica que los municipios tendrán una circunscripción urbana y suburbana y que podrán crearse aun por debajo de ese mínimo, si lo aprueba la Junta Departamental a iniciativa del intendente. En las disposiciones transitorias aclara que para la primera elección, en mayo de 2010, el mínimo será de 5.000 habitantes y posteriormente se aplicará a todas las localidades que superen los 2.000 habitantes. La lista de localidades que cumplen tales requisitos debe ser elevada por el intendente a la Junta Departamental para su aprobación.

2.3.1. El territorio en el texto de la ley: imprecisiones, contradicciones y olvidos

En la implementación de estas políticas, cuyo objetivo es la transferencia de ciertas cuotas de poder desde el gobierno nacional hacia los otros dos niveles, se detectan una serie de desajustes entre lo discursivo y la puesta en práctica en lo que al territorio concierne. Estos desajustes se dan tanto en lo que refiere a la política de descentralización como a la de regionalización.

En los párrafos siguientes analizaremos, en particular, aquellos aspectos de la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (18.567) que refieren directamente a la delimitación de los nuevos ámbitos territoriales de ejercicio del poder local.

2.3.1.1. Imprecisiones

El artículo 1 es de gran interés desde el punto de vista de la geografía, ya que allí aparecen explícitos e implícitos los criterios con los que se aborda el territorio.

Artículo 1º. De acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República, habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración. Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana. Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. Para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental en concordancia con lo establecido por el inciso segundo del artículo 262 de la Constitución de la República.

En este artículo hay una serie de enunciados muy poco precisos que refieren a las entidades espaciales. En primer lugar, cabe consignar que el municipio es definido como una instancia de gobierno y no como una cierta entidad territorial con determinadas atribuciones. En un segundo momento se definen sus características: un mínimo de población, el carácter urbano de su «circunscripción territorial», es decir que implícitamente se reconoce un cierto territorio como ámbito de poder municipal. Aquí aparece un primer escollo a la hora de ser precisos: la calificación de «urbano» en el Uruguay da lugar a confusiones. Si bien la ley de Ordenamiento Territorial (18.308) aprobada en 2008 establece una serie de pautas para la categorización del suelo urbano, suburbano y rural, no necesariamente el Instituto Nacional de Estadística (INE) ajusta su tipificación de entidades de población a estas pautas, aplicando criterios diversos en cada caso. Este no es un dato menor, ya que el volumen de población —dato provisto por este organismo— es el requisito establecido por la ley para la creación de municipios.

Por otra parte, parece haber animado al legislador la idea de municipio equiparado a un centro urbano, ya que no se menciona el espacio rural, siendo que buena parte de los municipios creados incluye vastos espacios rurales. Como veremos más adelante, ello ha dado lugar a algunos desajustes en la variada interpretación de este artículo por parte de los diferentes gobiernos departamentales.

Los requisitos para la creación de municipios son un cierto mínimo poblacional y que ello conforme «una unidad con personalidad social y cultural, con intereses comunes». Esta condición remite a la concepción clásica de región de principios del siglo XX, a través de la que Vidal de la Blache se refería a la «personalidad de las regiones», concepción hoy cuestionada, dado que es discutible que un colectivo poblacional tenga personalidad y, en el caso de que así lo aceptáramos, ¿cuáles serían los rasgos indicadores de tal personalidad en una comunidad local? Cabe preguntarse también si el mínimo poblacional asegura la existencia de esa unidad en torno de intereses comunes.

2.3.1.2. Contradicciones

Si analizamos los artículos 1 y 2, así como los considerandos de la ley, podemos encontrar algunas contradicciones entre el espíritu de la ley y los mecanismos que establece.

Asumir la unidad de una comunidad local en torno a intereses comunes como un criterio válido para definir un área de gobierno local, parece contradictorio con el criterio de delimitación espacial de los municipios, recién enunciado en el artículo 2 («la circunscripción electoral»):

La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales, éstos podrán contener más de una circunscripción electoral, respetándose las ya existentes (Letra Y) de las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución de la República.

Cuando se refiere a circunscripciones electorales, o sea, a las «series electorales», se está hablando de áreas de votación cuyo fin es organizar espacialmente la emisión del voto sin otro tipo de representatividad hasta ese momento. Si asumiéramos que una entidad territorial tiene personalidad, resultaría en extremo contradictorio que esta estuviera dada por la serie electoral. Es decir que en los objetivos de la ley el territorio es visto como un sujeto (con personalidad), pero luego es delimitado como objeto: circunscripciones de tipo administrativo tomadas como territorios de ejercicio del poder del tercer nivel de gobierno.

Esta contradicción adquiere más importancia por el hecho de que las series electorales fueron definidas hace casi 90 años y han tenido pocas modificaciones (excepto en las zonas de mayor densidad poblacional, que han sido subdivididas). En muchos casos no puede reconocerse el límite, ya que hacen referencia a accidentes naturales que se han modificado o elementos materiales hoy inexistentes (como un alambrado) o a los propietarios de los campos de casi un siglo atrás. Esos límites no reflejan en modo alguno las dinámicas socioespaciales actuales, ni en lo demográfico ni en el uso del suelo. Era esperable que tratándose de áreas de gobierno local, estas se aproximarán lo más posible a la configuración territorial actual.

2.3.1.3. Olvidos

Entre las situaciones no contempladas por la ley, dado que esta asegura la preservación de la unidad departamental, está la de las localidades que podríamos denominar «transdepartamentales»: aquellas cuyo territorio se extiende en dos o más departamentos, como Cerro Chato, Tambores, Agraciada. Puede ocurrir que estas localidades alcancen el mínimo poblacional requerido si se las toma en su totalidad, pero no en cada una de sus partes, y que tengan o no municipio queda librado a la voluntad del intendente. Así, en el caso de Cerro Chato, que es una localidad que supera los 3.000 habitantes, cada una de las partes que corresponden a cada departamento (Durazno 1.124 habitantes, Treinta y Tres 1.694, Florida 409) no llega a los 2.000 habitantes y no ha sido del interés de ninguno de los tres intendentes crear un municipio, por lo que deberá seguir dependiendo de las capitales departamentales que, por cierto, están muy alejadas. Ante el eventual inicio de la explotación minera en la zona de Valentines, que tendrá como epicentro de servicios de cercanía a Cerro Chato, se generaría un crecimiento rápido y, por lo tanto, numerosos problemas de índole municipal. Parece por lo menos llamativo que no se piense en la creación de un gobierno local allí. En el caso de Tambores, la Junta Departamental de Paysandú aprobó la creación del municipio en su jurisdicción. Ello significará que media localidad tenga gobierno local y media localidad no lo tenga.

Otro aspecto que podría incluirse en las contradicciones entre el espíritu de la ley y su propio articulado es el caso del artículo 16, que establece la iniciativa ciudadana del 15 % de los inscriptos para la creación de municipios, pero que no obliga al gobierno departamental a considerarla. Tal el caso de Villa Soriano, también de Agraciada y de Santa Catalina, que reunió un porcentaje muy superior al exigido y el respaldo de ediles de diferentes partidos políticos y, sin embargo, ello no fue discutido en la Junta Departamental. El hecho de que una comunidad haya reunido casi un 40 % de los inscriptos

en la circunscripción da cuenta verdaderamente de la existencia de intereses comunes y sentido de pertenencia. Amén de la antigüedad de la comunidad local, si a ello sumamos su ubicación geográfica, casi arrinconada a orillas del río Negro y a una distancia de 40 kilómetros de la capital departamental, se justifica plenamente la existencia de un municipio.

2.3.2. El mapa resultante: mosaicos, islas, puntos

La restricción que, por un lado, significa el mínimo poblacional y la flexibilidad que, por otro lado, la ley otorga al intendente departamental para proponer nuevos municipios por debajo del mínimo poblacional, dieron lugar a variadas formas de aplicación de la ley, lo que ha resultado en un nuevo mapa político-administrativo del Uruguay por demás curioso. Vale recordar que en las disposiciones transitorias de la ley se señala que en 2010 se crean obligatoriamente municipios en las localidades de más de 5.000 habitantes y a partir de 2015 en todas las localidades de más de 2.000 habitantes. La prerrogativa que da la ley al intendente genera situaciones muy variadas, desde aquellos gobiernos departamentales que no elevan propuesta alguna y dejan que los municipios sean creados por el Poder Ejecutivo, hasta el caso de Cerro Largo, donde el hoy exintendente, Sergio Botana, propuso crear 19 municipios para 2015, algunos de ellos con volúmenes poblacionales ínfimos (de los cuales solamente se aprobaron siete).

Por otra parte, la incongruencia entre la caracterización del municipio como urbano-suburbano y el hecho de que las circunscripciones electorales incluyan en muchos casos áreas rurales, dejó abierta a la libre interpretación de cada gobierno departamental la definición del área de gestión municipal. Así, varios departamentos definieron municipios de gestión urbana, pero incluidos en circunscripciones electorales que incluyen espacios rurales. Esto lleva a que ciudadanos que habitan en zonas rurales tengan la posibilidad de incidir en el resultado de la elección de un municipio cuya jurisdicción no los alcanza. Tal es el caso de Cerro Largo y Treinta y Tres, entre otros, que en sus reglamentaciones definen al municipio como una jurisdicción de carácter urbano.

El mapa⁴ presentado en la figura 1 muestra algunos departamentos exhaustivamente divididos formando mosaicos⁵ contiguos, otros «salpicados»

4 El mapa presentado a modo ilustrativo ha de tener seguramente un margen de error difícil de estimar. Es un ejemplo concreto de las dificultades que derivan de la antigüedad de las series electorales. Si bien varios organismos públicos se hallan abocados a la confección del mapa municipal, todos se encuentran con las dificultades arriba reseñadas. En este caso concreto se recurrió a la base cartográfica generada por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), pero ante algunos vacíos de información para doce municipios, el equipo del proyecto «El rediseño del mapa...» debió realizar la digitalización de estos municipios directamente a partir de la descripción de los límites de las circunscripciones electorales brindados por la Corte Electoral.

5 Tomamos el término «mosaico» para referirnos a recortes territoriales contiguos del trabajo de C. Vapñarsky (2004).

con varios polígonos cual islas y algún otro con poco más que un punto para cumplir con la obligación legal de crear por lo menos un municipio en su territorio, como es el caso de Ismael Cortinas⁶ en Flores.

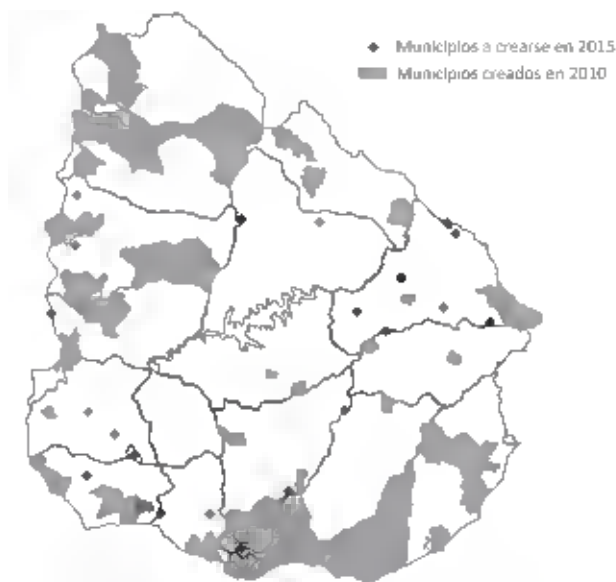


Figura 1. Municipios 2010 y 2015. Fuente: Corte Electoral, DINOT y Congreso de Intendentes.

Como puede apreciarse en el mapa, en algunos casos los municipios son áreas exclusivamente urbano-suburbanas, como refiere el artículo 1, por ejemplo, Piriápolis, pero en la gran mayoría de los casos incluyen extensas áreas rurales, como Guichón o Lascano. Hay municipios con territorios más complejos, que albergan más de una localidad urbana, como es el caso de San Carlos, que incluye una ciudad de mediano porte (unos 30.000 habitantes), extensas áreas rurales y una zona turística (si bien reducida territorialmente, de gran complejidad), como es la zona de La Barra, Manantiales, etcétera. Algo similar ocurre con el municipio de Castillos, que incluye una vasta zona rural y la localidad turística de Aguas Dulces, lo que da una mayor complejidad a la gestión en virtud de la diversidad de problemáticas.

Hay municipios compuestos por una única serie electoral, como Vichadero, y otros compuestos por varias series que, aun sumadas, no llegan

⁶ El municipio de Ismael Cortinas se señala con sus iniciales, ya que por tener una jurisdicción exclusivamente urbana y suburbana no es visible a la escala de este mapa.

al mínimo poblacional exigido, como Mataojo en Salto (cuatro circunscripciones que suman unos 1.000 habitantes).

El escaso tiempo transcurrido entre la aprobación de la ley (setiembre de 2009), su modificación el 4 febrero de 2010 (ley 18.644), que dio escasos once días a los gobiernos departamentales para elevar la nómina de municipios a crearse, y los variados posicionamientos políticos frente a la normativa, dieron lugar a situaciones diversas. Hubo departamentos cuyos gobiernos adhirieron totalmente a este proceso y prediseñaron sus mapas municipales con suficiente antelación, como Montevideo, Canelones y Maldonado. En estos tres departamentos, durante los gobiernos del Frente Amplio, se municipalizaron la totalidad de sus territorios y se crearon, además, municipios en las capitales departamentales.

En el caso de Canelones, donde el proceso descentralizador estaba avanzado, se convirtieron en municipios todas las juntas locales existentes y se ajustaron algunos límites de series con anterioridad. Maldonado realizó un proceso similar. Por su parte, Montevideo, que venía de un proceso descentralizador de casi veinte años (aunque diferente), agrupó las 18 juntas locales en 8 municipios. Aquí los criterios de agrupamiento fueron variados: problemáticas comunes en algún caso, equilibrio demográfico en otros y, eventualmente, un cálculo electoral que se aproximaba al sistema llamado *gerrymandering*, como concepto de manipulación electoral del territorio.⁷

Hubo departamentos en los que, además de los municipios creados obligatoriamente, también se crearon otros por debajo del mínimo poblacional por iniciativa del intendente, como Salto o Treinta y Tres.

Hubo también departamentos en los que solo se crearon los municipios que la ley obligaba por su volumen poblacional, como Lavalleja o Colonia.

En el caso de Colonia no hubo pronunciamiento de la Junta Departamental, por lo tanto fue el Poder Ejecutivo el que, aplicando el criterio del mínimo poblacional, creó municipios en las localidades con más de 5.000 habitantes. Por esta falta de iniciativa departamental, quedó fuera Colonia Valdense, donde existe una comunidad con una fuerte cohesión interna e intereses comunes que podría asimilarse a lo que la ley denomina «personalidad». Esta situación se subsanó en 2015, ya que el municipio queda creado en forma automática por superar los 2.000 habitantes requeridos.

El caso de Salto es bien interesante, ya que se convirtieron en municipios las anteriores juntas locales y para ello se realizaron agregados de varias series electorales, conformando municipios de muy baja densidad de población. El

7 En Ciencia Política se hace referencia a Elbridge Thomas Gerry 1744-1814 sobre distribuciones electorales espureas.

diseño resultante llama la atención por dos hechos: los territorios municipales se disponen desde la mitad del departamento hacia el norte, dejando sin municipalizar el sur, y en medio de ese norte departamental municipalizado existe una suerte de «isla» dependiente del gobierno departamental: la localidad de Termas del Arapey. Está rodeada por tres municipios (Belén, Colonia Lavalleja y Constitución), pero sin pertenecer a ninguno de ellos. Si bien su volumen poblacional es pequeño, por su carácter turístico presenta una problemática de índole propiamente municipal que requiere una atención permanente y dada la distancia a la capital departamental (85 kilómetros) podría suponerse que su gestión sería más ágil si estuviera incluida en alguno de los municipios limítrofes. Es interesante señalar que el diseño municipal de Salto fue realizado por el gobierno del Frente Amplio (2005-2010) y que el siguiente gobierno departamental del Partido Colorado (2010-2015) mantuvo intacto el esquema municipal para 2015, no incluyendo a Termas del Arapey en ningún municipio cercano.

2.4. Alternativas y oportunidades desaprovechadas

¿Existían alternativas para la definición de los territorios municipales que no pasaran por las circunscripciones electorales? Consideramos que si se planeaba la descentralización a mediano plazo, se podría haber pensado en criterios de tipo interaccional para la delimitación de estos territorios, que tuviesen en cuenta la dinámica socioeconómica y cultural, la direccionalidad de los flujos, que permitieran definir el territorio en el cual los ciudadanos desarrollan su vida cotidiana. Esto necesariamente implicaba la participación ciudadana en la definición de esos ámbitos de pertenencia, por lo menos con carácter consultivo. En ese caso se hubieran generado recortes territoriales nuevos, tal vez en algunos casos se aproximarían a los actuales y en otro no. Desde el punto de vista de la operativa electoral seguramente hubiese generado problemas, pero podría haberse considerado la posibilidad de un empadronamiento municipal diferente al nacional. Ello estaría más acorde a la realidad local, pues permitiría reflejar los niveles de movilidad residencial que tiene la población actualmente.

Por otra parte, asumiendo que se mantuviese el registro electoral único, podría haberse aprovechado la oportunidad para la actualización de las circunscripciones electorales. No se planteó en ningún momento la posibilidad de una *redistribución*, lo que en otros países se realiza con una cierta periodicidad. Teniendo en cuenta la edad de esas circunscripciones, el divorcio entre el territorio real y el mapa administrativo es más marcado aún

y ello no es menor si se trata de la creación de un tercer nivel de gobierno que busca aproximarse a lo local. Además de su «congelamiento» en 19 unidades político-territoriales durante más de un siglo, otra característica de la geografía político-administrativa uruguaya es, por contraposición a lo anterior, el «exceso» de divisiones espaciales de carácter administrativo. Cada organismo público organiza su gestión a nivel nacional efectuando recortes territoriales ajustados a los fines propuestos, lo cual tiene cierta lógica. La situación se complica cuando los organismos encargados de producir información utilizan diferentes unidades territoriales de análisis: la población se cuenta en secciones censales y la producción agropecuaria en secciones policiales (más aún: la Dirección Forestal utiliza las secciones judiciales...). Esto va más allá de ser una curiosidad geográfica, pues dificulta el análisis integral de un mismo espacio geográfico ya que los datos nunca coinciden totalmente. Los municipios agregaron un nivel más de dificultad al delimitarse por otro criterio (serie electoral) que pocas veces tienen coincidencia con otras unidades territoriales de análisis. Resulta, entonces, difícil delimitar espacialmente la información correspondiente a cada municipio. Como ejemplo podemos tomar el cálculo de la población total de cada municipio: para su definición se toma la cifra de la población urbana «cabecera», pero conocer la población rural comprendida en la circunscripción requiere de una serie de ajustes que la tecnología informática puede hacer menos engorrosos, pero igualmente inexactos.

En la tabla 2 se presenta la población estimada para cada municipio, calculada con un Sistema de Información Geográfica (GvSig). Para lograr la mayor aproximación posible se debió trabajar a nivel de segmento censal y, aún así, en algunas secciones los márgenes de error no son menores. Aceptando como criterio básico de delimitación la circunscripción electoral, una instrumentación de la ley más meditada hubiese permitido un proceso de ajuste entre ambas mallas, lo cual habría sido una gran oportunidad para comenzar a ordenar la producción de información espacializada en Uruguay. Cabe aclarar que para este cálculo se tomó la superficie de la circunscripción electoral más allá de que en ese departamento los municipios se hayan definido como de gestión exclusivamente urbana. En otras palabras, la tabla mostraría la población comprendida en el «territorio electoral» de cada municipio.

Municipio	Población	Municipio	Población
Baltasar Brum	2.597	Sarandí del Yí	6.937
Bella Unión	18.385	Villa del Carmen	2.692
Tomas Gomensoro	2.902	Ismael Cortinas	1.047
Aguas Corrientes	2.104	Casupá	2.450
Atlántida	13.320	Sarandí Grande	7.011
Canelones	27.137	Solís	2.675
Capitán Juan A. Artigas	29.985	José Pedro Varela	2.315
Cerrillos	7.337	Aiguá	3.674
Ciudad de la Costa	82.420	Garzón	1.049
Colonia Nicolich	11.135	Maldonado	90.590
Empalme Olmos	5.981	Pan de Azúcar	8.025
La Floresta	8.725	Piriápolis	14.428
La Paz	32.659	Punta del Este	11.140
Las Piedras	67.579	San Carlos	33.052
Migues	3.649	Solís Grande	2.613
Montes	2.289	Guichón	6.873
Pando	41.100	Porvenir	4.174
Parque del Plata	8.896	Quebracho	3.609
Paso Carrasco	27.288	Nuevo Berlín	2.618
Progreso	18.627	Young	17.511
Salinas	21.700	Minas de Corrales	3.985
San Antonio	3.283	Tranqueras	7.872
San Bautista	3.809	Vichadero	7.258
San Jacinto	6.622	Castillos	9.421
San Ramón	8.410	Chuy	9.900
Santa Lucía	19.528	La Paloma	5.826
Santa Rosa	7.241	Lascano	8.041
Sauce	12.479	Belén	2.141
Soca	3.689	Constitución	3.896
Joaquín Suárez	10.236	Lavalleja	2.478
Tala	9.283	Mataojo	1.095

Toledo	27.900	San Antonio	3.865
Fraile Muerto	3.278	Valentín	1.032
Río Branco	16.392	Ciudad del Plata	32.342
Carmelo	20.433	Libertad	15.961
Juan Lacaze	13.765	Cardona	4.823
Nueva Helvecia	11.991	Dolores	17.555
Nueva Palmira	10.664	Santa Clara del Olimar	2.341
Rosario	11.749	Vergara	3.809
Tarariras	8.677	Paso de los Toros	12.969
		San Gregorio de Polanco	3.415

Tabla 2. Población comprendida por cada Municipio. Fuente: Estimación elaborada con GvSig en base a Censo 2011-INE y base cartográfica DINOT.

Podría haber sido una oportunidad para acompasar los criterios de categorización de localidades por el INE y de uso del suelo urbano por los gobiernos departamentales. Este aspecto, señalado en el punto 3.1, tiene consecuencias directas en la creación de los municipios. Oroño (2013) señala los casos de localidades con entidad censal y circunscripción electoral propia que no pueden constituirse en municipios aunque superen el mínimo exigido, ya que forman parte de la planta urbana y en ese caso requieren iniciativa del intendente, por lo que quedan librados a la voluntad política circunstancial.

Son los casos de Nuevo Paysandú (8578 habitantes), La Pedrera (3363), Mandubí (6019) y Lagunón (2376), los tres en el departamento de Rivera. Estas localidades, que surgieron separadas de la planta urbana pero como satélites de la capital departamental, constituyeron por ello entidades censales separadas y lograron circunscripción electoral propia, pero por su propio crecimiento y el de la capital quedaron unidas en un solo tramado urbano, constituyéndose en barrios de la capital. Otros casos parecidos citados por Oroño (2013) son los de barrios que tuvieron la misma génesis, pero que si bien tienen entidad censal, no tienen serie electoral propia, lo cual es más fácilmente solucionable. Serían los casos de Las Piedras (2771) en Bella Unión, Chacras de Paysandú (3965), Santa Teresa (2657) y el Ejido de Treinta y Tres (6782 habitantes).

Asimismo, resulta un tanto curioso que departamentos que han avanzado en sus planes de ordenamiento territorial y han definido microrregiones previa o simultáneamente a la creación de los municipios, no los hayan hecho coincidir, como sucede en el caso de Salto.

2.5. Reflexiones finales

Si analizamos el porcentaje de población que en cada departamento se halla municipalizada (tabla 3), con la excepción de Montevideo, Maldonado y Canelones en los que se trata de la totalidad de la población, se puede afirmar que esa proporción es aún baja. En 15 departamentos esa población no llega al 50 %, en 10 no llega al 30 % y en 2 departamentos está por debajo del 10 %. Esto refleja, por un lado, la distribución macrocefálica de los departamentos que, con las excepciones citadas, no tienen municipios en la capital departamental (tabla 3). El panorama no ha cambiado demasiado en 2015, con la incorporación de 23 nuevos municipios, pues son en su mayoría pequeñas poblaciones. Ningún intendente ha propuesto crear municipios en la capital departamental (tabla 4).

Departamento	Población total	Población municipalizada	Población municipalizada (%)
Artigas	73.378	23.884	32,5
Canelones	520.187	520.187	100
Cerro Largo	84.698	19.670	23,2
Colonia	123.203	77.279	62,7
Durazno	57.088	9.629	16,9
Flores	25.050	1.047	4,2
Florida	67.048	9.461	14,1
Lavalleja	58.815	4.990	8,5
Maldonado	164.300	164.300	100
Paysandú	113.124	14.656	13,0
Río Negro	54.765	20.129	36,8
Rivera	103.493	19.115	18,5
Rocha	68.088	33.188	48,7
Salto	124.878	14.507	11,6
San José	108.309	48.303	44,6
Soriano	82.595	22.378	27,1
Tacuarembó	90.053	16.384	18,2
Treinta y Tres	48.134	6.150	12,8

Tabla 3. Población municipalizada por departamento. Fuente: Población municipal estimada con GvSig en base a Censo 2011-INE, base cartográfica DINOT y Corte Electoral.

Departamento	Creación obligatoria	Creación voluntaria	Población
Canelones	-	18 de Mayo	*
Cerro Largo	Isidoro Noblía	-	2.331
	-	Aceguá	1.511
	-	Tupambaé	1.122
	-	Plácido Rosas	415
	-	Arévalo	272
	-	Arbolito	189
	-	Ramón Trigo	150
Colonia	Colonia Valdense	-	3.045
	Florencio Sánchez	-	3.703
	Ombúes de Lavalle	-	3.353
Florida	Fray Marcos		2.392
Lavalleja	J. Batlle y Ordoñez	-	2.194
Paysandú	-	Tambores	1.454
	-	Piedras Coloradas	1.880
	-	Lorenzo Geyres	1.400
	-	Chapicuy	953
Río Negro	-	San Javier	1.785
San José	Ecilda Paullier	-	2.585
	Villa Rodríguez	-	2.584
Soriano	Palmitas	-	2.123
	José Enrique Rodó	-	2.120
Tacuarembó	Ansina	-	2.712

Tabla 4. Decisión política de la municipalización y población involucrada en 2015. Fuente: Oroño, 2013. Nota: *18 de Mayo se crea con territorios hoy pertenecientes a los municipios de Las Piedras y Progreso. En esta tabla se indica la población de la localidad cabecera del municipio, pero no de toda el área como en tabla 3, por tal razón no incluimos la población del municipio 18 de Mayo.

En setiembre de 2014 se aprobó la ley 19.272, que establece modificaciones a la ley 18.567. Es en esencia la misma ley, si bien incluye mejoras sustanciales en lo que hace a cuestiones presupuestarias y de

funcionamiento de los municipios. En lo que refiere a la dimensión territorial, corrige algunos aspectos puntuales: se asume el espacio rural como parte de las circunscripciones municipales.

Por otra parte, da facultades a las juntas departamentales para discutir las iniciativas ciudadanas de creación de municipios sin perjuicio de la opinión del intendente. Sin embargo, no hay ninguna modificación sustancial referida a la problemática que hemos desarrollado hasta aquí. Urge una actualización de las series electorales que tome en cuenta las actuales dinámicas socioterritoriales y que sea resultado de un proceso de consulta a los gobiernos departamentales y a las poblaciones involucradas. Tener un mapa exacto no es un capricho de corte académico, es una necesidad de la gestión: saber quiénes y cuántos son los ciudadanos de cada municipio o dónde termina cada jurisdicción cuando se hace un tendido de redes de infraestructura eléctrica, cuando hay que arreglar la caminería, etcétera.

El cumplimiento de los objetivos sociales y políticos propuestos depende en gran medida de la existencia de una articulación coherente entre la estructura social y el espacio geográfico que debe ser tenido en cuenta al crear estos nuevos territorios, lo que Sánchez (1992) llama «coherencia territorial». Para lograr esa articulación entre la sociedad y el espacio geográfico que será objeto del poder local, sería deseable que este coincidiese con el espacio vivido y apropiado por esa sociedad local. Por ello la definición de los territorios municipales exige una profunda reflexión sobre el territorio, sus dinámicas y sus especificidades locales, y tomar en cuenta la percepción del espacio en su dimensión política, en el sentido de su territorialidad: cómo es vivido y apropiado por parte de los individuos que lo habitan.

Referencias bibliográficas

ALVARADO, R. (2011): «La ausencia del territorio en la implementación de la política de descentralización en Uruguay». En: *Revista Geográfica de América Central*, vol. 2, 47E. Disponible en: <<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2807>>.

AROCENA, J. (2008): *Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay*. Disponible en: <<http://www.artuguay.org>>.

DE CASTRO, I. E. (2005): *Geografia e Política: território, escala da ação e instituições*. Ed. Bertrand, Rio de Janeiro.

GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2003): «El estudio geohistórico de las divisiones territoriales subestatales en Europa y América Latina. Actualidad y renovación». En: *Investigaciones Geográficas*, n.º 31 (2003), pp. 67-86.

OROÑO, A (2013): Nuevos municipios para 2015. Informe al Congreso de Intendentes. Disponible en: <[http://www.ci.gub.uy/images/Nuevos %20Municipios %20 para %202015.pdf](http://www.ci.gub.uy/images/Nuevos%20Municipios%20para%202015.pdf)>.

NADAL, F. (1990): «Delimitar territorios, territorializar a los hombres», en Capel, H. (coord.): *Los espacios acotados. Geografía y dominación social*, Barcelona, PPU, pp. 95-112.

SÁNCHEZ, J. E. (1992): *Geografía política*. Ed. Síntesis, Madrid

VAPÑARSKY, C. A. (2004): «Cuando el caos caracteriza la división oficial del territorio del estado. A propósito de los municipios argentinos». En: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VIII, núm. 162, Universidad de Barcelona. Disponible en: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-162.htm>>.

Capítulo 3. Dinámicas productivas e impacto territorial. Algunas consideraciones sobre el sector sojero y forestal

Florencia Beder y Gustavo Cánepa

3.1. Introducción

La Paloma y Nueva Palmira, territorios objeto de estudio del NIEDT, tienen en común el encontrarse directamente relacionados con dinámicas productivas en expansión a nivel nacional (regional, internacional) que repercuten en ellos, generando impactos que se relacionan tanto con los propios efectos de las actividades en los distintos territorios como con las distintas visiones del desarrollo de los diferentes actores.

A la hora de hacer un análisis del desarrollo que experimenta un territorio o hacia el cual se proyecta a mediano y largo plazo, resulta imprescindible considerar una multiplicidad de factores. Por una parte, se plantea la necesidad de abordar la multidimensionalidad (aspectos sociales, económicos, políticos, ambientales, culturales) que hace a los territorios y a las dinámicas de desarrollo. Por otra parte, exige considerar la multiescalaridad geográfica de los procesos. Los territorios se encuentran influidos por determinantes que responden a múltiples escalas (nacional, regional, global), que también resultan fundamentales considerar para lograr un abordaje integral. En ese sentido, en estudios que integran la perspectiva del desarrollo, considerar las dinámicas productivas supralocales que influyen en los territorios da pautas

sobre la posibilidad de sostenibilidad del proceso local, además de resultar necesaria su consideración con respecto al modelo de desarrollo que se plantea a nivel nacional.

Los efectos de la expansión del sector forestal en los conflictos actuales del desarrollo de La Paloma son evidentes. La ampliación del puerto que se plantea responde directamente a intereses del sector, que demanda un puerto en la zona de Rocha para trasladar la madera de las inmediaciones hacia las plantas de producción de celulosa.⁸ Según sostienen Fernández y Juncal (2013), siguiendo los aportes de Bussoni y Cabrus (2006), por sus características, la producción forestal es particularmente sensible a la estructura de costos que le imparten dos eslabones de la cadena: la cosecha y el transporte. Según sostienen, estas dos etapas pautan fuertemente la rentabilidad del negocio forestal, que se encuadra en un escenario internacional de mercados sumamente competitivos. Este sería, entonces, un elemento fundamental para comprender la razón por la cual se plantea generar un puerto maderero en esta localidad (Fernández y Juncal, 2013).

Por su parte, Nueva Palmira refleja claramente la expansión del cultivo de soja en Uruguay. Debido a su condición estratégica, al estar situada en el corazón del área agrícola articulada a través de las rutas 21 y 12, es el principal puerto granelero del país.⁹ A su vez, el puerto de Nueva Palmira es el kilómetro cero de la hidrovía Paraná-Paraguay, principal vía de salida de la soja de la región, lo que genera la presencia de soja en tránsito procedente de Paraguay y del sur de Brasil.

En el mapa de la figura 2 se puede observar, en términos generales, la distribución de los cultivos forestales y agrícolas, y la localización de Nueva Palmira y La Paloma. En el caso de la distribución de los cultivos agrícolas se destacan los departamentos del litoral suroeste (Colonia, Soriano, Río Negro y Paysandú) y, a su vez, esta es la zona de mayor concentración del cultivo de soja.

Por su parte, la distribución de los cultivos forestales abarca amplias zonas del centro, noreste, este y litoral oeste. También se visualiza la localización de La Paloma y de las industrias de producción de celulosa.

8 El principal antecedente del caso es un libro de artículos coordinado por Diego Piñeiro, editado en 2013 y titulado *Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma*.

9 No obstante, la soja no es el único producto que se mueve por el puerto de Nueva Palmira. Es el puerto de salida de la pasta de celulosa producida por UPM. También es un punto de salida de cítricos. En cuanto a las importaciones realizadas por Nueva Palmira, se destacan los fertilizantes, directamente vinculados a la expansión agrícola experimentada en Uruguay en la última década.

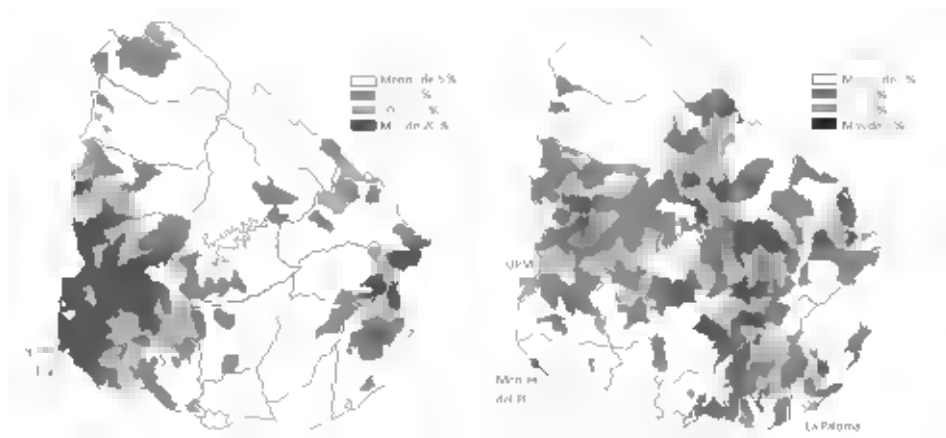


Figura 2. Porcentaje de explotaciones con agricultura y forestación como principales fuentes de ingresos por área de enumeración. Fuente: Recuentos preliminares CGA 2011, DIEA-MGAP.

En este marco, el presente capítulo expone distintos elementos sobre la expansión del sector forestal y el cultivo de soja en Uruguay, para avanzar hacia un abordaje multiescalar de las dinámicas territoriales de La Paloma y Nueva Palmira, y reflexionar sobre los modelos de desarrollo que favorecen.

3.2. Expansión del sector sojero y forestal en Uruguay. Causas de su expansión y algunas de sus externalidades

3.2.1. Sector forestal

El sector forestal ha mostrado un espectacular dinamismo en Uruguay durante las últimas décadas y, y, más allá de las estadísticas oficiales, cualquier ciudadano que circule por distintas carreteras del país puede percibir. Enormes extensiones de bosque artificial ahora ayudan a pintar la desolada campaña del país. Según se indica, si bien es un sector relativamente joven, en estos años se ha multiplicado por 30 la superficie plantada, llegando casi a 1,5 millones de hectáreas en 2012.¹⁰ Por otra parte, el área de suelos declarada de prioridad forestal alcanza los 4 millones de hectáreas, lo que significa que aún queda disponible para forestación el 65 % del área declarada de propiedad forestal (Uruguay XXI, 2013). En los departamentos de Rivera, Tacuarembó, Paysandú, Río Negro y Lavalleja es donde se concentra la mayor cantidad de

10 El área afectada incluye caminos y cortafuego.

hectáreas forestadas y le siguen Salto, Soriano, Durazno, Florida, Treinta y Tres, Rocha y Maldonado.

La mayor parte de las plantaciones de Uruguay —sin contar la forestación de bosque nativo— se basan en los géneros *Eucalyptus* (60 %) y *Pinus* (25 %) (Uruguay XXI, 2013). Desde el punto de vista de las variables macroeconómicas, la contribución del sector a las exportaciones y al crecimiento económico es muy significativa. En 2012 representó el 11,7 % del total exportado por Uruguay. El principal producto exportado desde 2008 es la pasta de celulosa, el 72 % de la exportación del sector en 2012, no obstante participan también otros productos, como papel y cartón (8,5 %), chips (6,7 %), tableros de madera (6,6 %) y madera aserrada (4,5 %) (Uruguay XXI, 2013).

Los principales actores forestales de Uruguay son compañías extranjeras, lo que, de acuerdo con Alvarado (2009), constituye una particularidad con respecto a los demás países del Cono Sur, fundamentalmente en lo que refiere a la cadena celulósica, en la que las empresas de origen extranjero han sido las determinantes del desarrollo reciente del sector.

Según señala Florit (2013), el vertiginoso desarrollo de la producción forestal en el país tuvo como real punto de partida la ley 15.939, que en 1987 estimulaba y priorizaba el desarrollo de esa producción, profundizándose como un modelo subsidiado que hizo de la forestación una producción altamente rentable. Por su parte, Alvarado (2009) sostiene que ya existían en la región planes nacionales de desarrollo forestal anteriores a los impulsados en 1987, pero recién comenzaron a ser plenamente exitosos cuando sus intereses coincidieron con las estrategias internacionales de las grandes empresas forestales. En las últimas décadas se registró a nivel mundial un aumento sostenido en la demanda de todos los tipos de papel, lo que se produjo junto a la generalización de la conciencia ambientalista en los países desarrollados, principalmente en Europa, cuestión que comenzó a incidir en las normativas de protección de los bosques naturales ante la perspectiva de su agotamiento progresivo.

La irrupción de la preocupación ambiental en la década de 1980 orientó la producción hacia la explotación de especies implantadas y se abandonó la explotación de los bosques naturales, pero luego la necesidad cada vez mayor de materia prima para continuar ampliando sus negocios llevó a las grandes empresas del mundo desarrollado a expandirse en el Tercer Mundo.¹¹

11 En ese proceso de deslocalización de la producción forestal se podrían reconocer dos etapas: en la primera etapa las grandes empresas expanden sus plantaciones en distintos lugares del mundo, de manera de proveer a sus plantas industriales ubicadas en el norte con la celulosa producida en el sur; en la segunda etapa cuando las plantaciones propias han alcanzado un volumen considerable, y si la rentabilidad es favorable, comienzan a construir centros industriales en los nuevos países productores, lo que lleva en algunos casos, al cierre de las plantas en los lugares de origen (Alvarado, 2009).

En Uruguay, los autores reconocen distintas etapas en la consolidación del modelo. Fernández y Juncal (2013) identifican tres fases. La fase de instalación abarcaría el período comprendido entre la promulgación de la Ley Forestal de 1987 y el 2007, año en que comienza a operar la primera planta de procesamiento de celulosa en el país. La consolidación del modelo está signada por la existencia de esta primera planta de celulosa funcionando. Por último, la etapa de expansión está pautada por la concreción de una segunda (y la proyección de una tercera) planta de procesamiento de celulosa. En esta fase, según afirman, además se requerirá una red logística acorde con las demandas de la producción, tanto en lo que refiere a la posibilidad de acceso a distintos territorios como a la articulación de distintas modalidades de transporte que permitan viabilizar la producción forestal en zonas más alejadas de las plantas de procesamiento, «conquistando» nuevos territorios (Fernández y Juncal, 2013).

Desde el punto de vista de su contribución a la dinamización de la economía nacional, es claro el valor que presenta este sector. Sin embargo, desde una visión de desarrollo no basta con considerar únicamente dicha dimensión. Desde el punto de vista social parecen existir variadas visiones acerca de las consecuencias desfavorables que trae aparejadas la forestación en tanto a condiciones de trabajo y permanencia de la población en el medio rural. Por otra parte, el modelo forestal es objeto de críticas desde el punto de vista de la protección de los recursos naturales.

Según sostiene Florit (2013), el sector cuenta con un Código de Buenas Prácticas Forestales, que en parte se orienta al tema del empleo. El modelo de trabajo imperante en la fase primaria introduce nuevos actores, los subcontratistas, y las cuadrillas aparecen como fuerza de trabajo con relaciones contractuales a término, como empresas independientes y con un sistema de contratación y previsión legal independiente de las empresas dueñas de las plantaciones. Por otra parte, el autor sostiene que la cantidad de mano de obra es menor a la proyectada, y la modalidad de empleabilidad es flexible, atípica y en gran parte precaria. En cualquier caso, reconoce que el nivel de conocimiento es vago, ya que los procesos de certificación y registro laboral están intercedidos por los procesos de tercerización y zafralidad.

En ese mismo sentido, Alvarado (2009) afirma que el alto grado de tercerización del trabajo forestal va asociado a un alto nivel de informalidad¹² y, por consiguiente, a condiciones de trabajo deficientes tanto en lo salarial como

12 Este punto puede haber tenido alguna mejora tras la incorporación de nuevas empresas al sector y la activación de los consejos de salario, lo que resulta necesario constatar.

en lo referente a riesgos laborales. Asimismo, el cambio en el uso del suelo supone el desplazamiento de población rural, a la vez que genera movilidades cotidianas inversas, esto es, desde los pueblos hacia las plantaciones, ya que la mayoría de los trabajadores forestales pasan a residir en los poblados y se emplean en empresas contratistas que van rotando su actividad de plantación en plantación.

Alvarado (2009) sostiene que la implementación de bosques y su posterior aprovechamiento generan profundas transformaciones, tanto en lo que refiere al uso y la apropiación del espacio geográfico como a las formas espaciales resultantes. Las plantaciones en sí mismas son la primera gran transformación: grandes extensiones forestales monoespecíficas que fragmentan y cambian radicalmente el paisaje, a veces sustituyendo el monte nativo¹³ y a veces la pradera. Por otra parte, argumenta que el cambio en el uso del suelo de la ganadería o la agricultura familiar a la forestación supone, además, un cambio de la explotación de la tierra desde formas tradicionales extensivas hacia formas empresariales cada vez más tecnificadas, con prácticas desconocidas en el medio rural. Asimismo, se da un cambio en la apropiación del suelo que puede presentarse de diversas situaciones: desde el desalojo liso y llano por parte de grandes empresas a comunidades campesinas o aborígenes que han ocupado ancestralmente la tierra, pero sin contar con títulos de propiedad, hasta pequeños propietarios que se ven beneficiados con las ventas de sus tierras a estas compañías. En este caso, además, la irrupción de las grandes empresas conllevó un proceso de extranjerización de la propiedad, dado que el 75 % de las tierras forestadas en el país son propiedad de empresas extranjeras (Alvarado, 2009).

La forestación ha sido objeto de análisis, considerando que su envergadura ameritaba un estudio pormenorizado de las implicancias ambientales. Florit informa que han sido dos los principales recursos en discusión: el agua y el suelo. Respecto a esta cuestión, la Universidad de la República no asumió una posición explícita, aunque sí ha vertido información relevante y divergente. Desde la Cátedra de Suelos de la Facultad de Agronomía se destaca la capacidad de la producción de generar menor erosión y, también, su capacidad de desarrollarse en suelos de menor productividad para rubros alternativos. Desde la Facultad de Ciencias se argumenta que el cultivo de eucalipto desbasifica los suelos, los acidifica y causa la pérdida de biodiversidad. Por otro lado, algunos autores refieren a los perjuicios ocasionados en el ciclo hidrológico y para el bioma preexistente.

13 Prohibido en Uruguay por la normativa vigente.

Sobre este punto, Alvarado sostiene que algunos efectos que pueden provocar las grandes extensiones de plantaciones monoespecíficas son los impactos sobre el balance hídrico; la posibilidad de afectar la fertilidad futura del suelo por erosión y compactación; y su contribución a disminuir la biodiversidad. Por lo tanto, entiende que a la hora de analizar los proyectos forestales se debe tomar en cuenta una serie de restricciones, tanto en la localización y en la extensión de las plantaciones, como la capacidad de recarga de los acuíferos, excluyendo las zonas de alimentación de las cuencas hídricas. Considera también necesario definir con criterios de sustentabilidad los tipos de suelos que se destinen a las plantaciones, ya que la pérdida de nutrientes del suelo bajo pinos o eucaliptos puede afectar su reconversión futura para otros cultivos.

Por otra parte, desde diversas organizaciones sociales se ha manifestado reiteradamente el desacuerdo con la expansión de este modelo de producción, argumentando muchas de las consideraciones señaladas en este trabajo. Es así que se pueden encontrar diversos trabajos y declaraciones críticas del monocultivo forestal.¹⁴ Una de estas organizaciones, REDES-Amigos de la Tierra, ha realizado diversos estudios y elaborado varios documentos críticos del modelo forestal. En particular, en uno de ellos se identifican los principales impactos ambientales de la forestación (Achkar, Domínguez y Pesce, 2005). Entre ellos se destacan la exclusión de los ecosistemas existentes, tales como la pradera y los montes naturales; la pérdida de la fauna pampeana; las modificaciones en las propiedades físicas, químicas y estructurales de los suelos; la acidificación de los suelos; la aceleración de la erosión; la disminución del rendimiento hídrico y disponibilidad de agua; la afectación de las napas freáticas; la contaminación hídrica y de los suelos por el uso de agrotóxicos; la aparición de plagas; las modificaciones del efecto sombra, entre otras.

3.2.2. Sector sojero

El cultivo de soja, al igual que el forestal, presenta en Uruguay un crecimiento explosivo en las últimas décadas. En poco tiempo pasó de no tener casi registros a constituirse en el primer producto de exportación y a ocupar grandes extensiones de tierra. Pasó de cubrir 12.000 hectáreas (en la zafra 2000-2001) a tener una intención de siembra de más de un millón de hectáreas en la zafra 2010-2011, convirtiéndose en el principal cultivo agrícola del país (REDES, 2008). Por otra parte, las exportaciones de granos

14 <http://www.rapaluru.org/agrotoxicos/Uruguay/incompatibilidad_certificac_agrotox.html>; <<http://www.guayubira.org.uy/monocultivos/para-la-forestacion/>>; <<http://www.redes.org.uy/2011/01/15/agronegocio-forestal-y-celulosico-una-mirada-mas-profunda-al-accionar-del-capital/>>

se incrementaron desde USD 50 millones en el año 2000 a USD 1.394 millones en 2012, llegando a constituirse en este último año en el principal producto de exportación del país (Uruguay XXI, 2013).

Según sostienen Arbeletche y Carballo (2009), el crecimiento de la soja es un proceso que llega tardíamente a Uruguay y, al igual que en otros países como Argentina y Brasil que hoy aparecen como los principales protagonistas del mercado mundial, está fuertemente condicionada por la evolución de la demanda externa de este producto. Estos autores entienden que en Uruguay se genera un aumento del área agrícola, que se expande en forma creciente, pero que aún no ha llegado a los máximos históricos, lo que indica que, de mantenerse las condiciones favorables, este proceso continuará en los próximos años.

La bibliografía destaca el desarrollo de nueva tecnología como uno de los factores que han convertido al cultivo de soja en un negocio muy rentable. Según Cedrés y Maillot (2011), las características más destacables de este cambio tecnológico y organizacional son: la tecnificación del agro, la agricultura continua, la sustitución del laboreo convencional por el glifosato junto con la siembra directa y con un mayor dimensionamiento de la maquinaria agrícola, la importancia de las economías de escala, el impulso de los transgénicos, el aumento del arrendamiento como forma de tenencia de la tierra, la tercerización de los servicios agrícolas (compra de insumos, contratación de maquinaria y mano de obra, contratación de servicios de logística y comercialización), el uso de instrumentos financieros y la participación de empresas agrícolas de mayor escala.

Según indican estos autores, se verifica una importante transformación empresarial en la agricultura. Se trata de empresas agrícolas-comerciales que trabajan en red, arrendando tierra, contratando diversos servicios (siembra, aplicaciones, asesoramiento técnico, cosechas, etcétera) y coordinando el suministro de insumos, la gestión de cultivos, la comercialización, el uso de maquinaria y la logística. Se pasa, entonces, de un sistema en el que los agricultores cuentan con maquinaria propia y comercializan su propia producción, a un sistema donde las empresas se constituyen en centros de servicios. Un alto porcentaje del total de personal involucrado en el proceso de producción y servicios conexos se encuentra tercerizado. Otro aspecto que destacan del nuevo modelo de gestión del negocio agrícola es la diversificación del riesgo mediante dos mecanismos: por un lado, la expansión geográfica del área sembrada hacia nuevos territorios donde antes no se desarrollaba actividad agrícola (posibilitada por el nuevo paquete tecnológico definido anteriormente) y, por otro, el uso de instrumentos financieros para la

cobertura del riesgo. Dentro de estos instrumentos, los más utilizados son los *forwards*, luego los futuros y, por último, las opciones sobre futuros (Cedr s y Maillot, 2011).

Las causas de la tendencia a la expansi n del cultivo en Uruguay han sido m ltiples. Oyhan abal y Narbondo destacan como principal factor la tendencia casi permanente al alza de los precios tanto del grano de soja como de sus derivados. Sostienen que este fen meno est  asociado a la creciente demanda de harina de soja para la producci n intensiva de carne en la Uni n Europea, China e India; al dinamismo de la producci n de agrocombustibles; y a la afluencia de capitales financieros especulativos al sector agr cola. Para los autores otros factores que han incidido en la expansi n de la soja en el Cono Sur son: el desarrollo y difusi n del paquete tecnol gico siembra directa-glifosato-soja RR; las condiciones favorables que ofrecen los pa ses sudamericanos (recursos naturales, tierra y mano de obra baratas) y una estabilidad institucional favorable al clima de negocios.

Por  ltimo destacan el rol que cumple el ajustado funcionamiento del mercado de futuros regulado por la Bolsa de Valores de Chicago, el mecanismo de transacciones m s usado en el comercio mundial de soja. Este posibilita la operaci n de agentes especulativos (sin v nculos con la producci n de soja), dispuestos a comprar y vender contratos en busca de beneficios en las variaciones circunstanciales de los precios. Cedr s y Maillot (2011) agregan que el proceso de apertura y desregulaci n registrado en Uruguay durante la d cada de 1990 implic  que el mercado agr cola local tomara directamente las se ales del mercado mundial, quedando ligado a lo que sucediera con los precios internacionales y, por lo tanto, favoreciendo dicha actividad en el pa s.

El impacto del cultivo de soja en Uruguay es importante y tiene m ltiples aspectos y diferentes visiones. Por un lado, es claro el impacto sobre la econom a nacional al aumentar el PBI agropecuario y el flujo de las exportaciones. Adem s, se puede se alar que ha dinamizado al resto del sector desde el punto de vista tecnol gico, ya que su proceso de expansi n posibilit  la introducci n de tecnolog a en otros rubros y zonas agroecon micas, implicando en general un aumento de la productividad, aunque dicho aporte a la econom a puede ser matizado m s all  de los actores beneficiados directamente.

Las consecuencias sociales y ambientales de la expansi n del cultivo de soja han sido denunciadas por diferentes organizaciones sociales y muchas veces ratificadas por estudios cient ficos. Indudablemente, debido a la importancia econ mica del cultivo y a la de los principales agentes participantes en sus distintas etapas de producci n, muchas veces se relativizan sus impactos negativos. El aumento del uso de agroqu micos,

en particular el glifosato, estaría causando pérdida de biodiversidad, contaminación de cursos de agua e incluso la intoxicación de personas. Si bien existe una legislación sobre el correcto uso de estos agroquímicos, existen evidencias de su reiterado incumplimiento (REDES, 2012), así como de la falta de investigación en el país sobre sus efectos.

Oyhantçabal y Narbondo (2012) analizan una serie de externalidades ambientales provocadas por las actividades agrícolas en lo que refiere a la depredación y la contaminación de los recursos naturales como el agua, el suelo y la biodiversidad. Entienden que cuantificar las externalidades de las actividades agropecuarias puede resultar útil para relativizar los resultados económicos de los negocios agropecuarios, en la medida que un ingreso neto muy alto se puede estar realizando a costa de la destrucción de estos recursos. Los autores realizaron un estudio en el que consideraban únicamente el costo de reposición del nitrógeno y el fósforo para las últimas cinco zafra (2005/2006-2009/2010), por ser los nutrientes de mayor relevancia en el cultivo, e hicieron una valoración de acuerdo a la fertilización artificial. A partir de sus aproximaciones llegaron a la conclusión de que es posible establecer que el cultivo de soja está siendo subsidiado («subsidio ecológico») solo para el nitrógeno, con un monto anual que oscila entre los USD 20 millones y los USD 33 millones (para el fósforo no se registra déficit debido a la fertilización base que se realiza en el cultivo).¹⁵

Esta nueva lógica de organización del negocio agrícola se da, según Cedrés y Maillot, en un marco de concentración de la producción de cultivos en pocas empresas agrícolas de gran escala. Las chacras de más de 1.000 hectáreas, que representan en la zafra 2009-2010 el 72 % del total, a comienzos de la década representaban apenas un 25 % y en 2006 un 46 %. Por otra parte, dentro del grupo de chacras de mayor tamaño, las de más de 2.000 hectáreas representan el 57 % del total de la superficie en la zafra 2009-2010. De esta manera se evidencia el proceso de concentración que se ha registrado en estos cultivos; el crecimiento de la superficie evoluciona muy por encima del correspondiente al número de productores: mientras que el primero es creciente a partir de la zafra 2005-2006, el segundo se mantiene prácticamente constante.

Según sostienen Arbeletche y Carballo, la presencia de nuevos actores, con estrategias de funcionamiento diferentes a las del agricultor tradicional y

15 Según sostienen, este valor podría matizarse en el caso de que la soja se realizara en sistemas de rotaciones de cultivos con pasturas, a través de los que en la fase de pasturas se recuperen los niveles de fertilidad (de materia orgánica, nitrógeno, etc.). Sin embargo, según estimaciones de Arbeletche y Carballo (2008), en 2005/06 el 47 % del área agrícola (de la cual la soja representó el 50 %) estaba bajo agricultura continua.

con escalas productivas mayores, genera presiones al alza de los precios de la tierra y de los valores de renta que generan dificultades para la competitividad de los pequeños y medianos agricultores y los obliga a salir de la producción. En el caso de los productores medianos también tienen dificultades para financiar las producciones y, sobre todo, para competir frente a las altas rentas de la tierra, por lo que gradualmente pasan a dedicarse a la realización de servicios agrícolas de maquinaria. Parte de los productores medianos y grandes hallan muy atractivo arrendar sus campos a nuevos agricultores, sobre todo percibiendo por adelantado altos niveles de renta que les permiten pasar a tener una actividad de «rentista», sin mayores riesgos económicos ni financieros. Entienden que la tierra como activo pasa a tener dos funciones: por un lado, es un activo capaz de producir renta y, por otro, funciona como acumulación patrimonial. De esta manera los procesos no solo comienzan a ser guiados por el efecto precio/rentabilidad, sino por la percepción de revalorización de activos de largo plazo, captables en la medida que se forma parte de la trama productiva.

A partir de sus estudios sobre los efectos en la inclusión-exclusión laboral que produce este nuevo sistema, Cedrés y Maillot encuentran diversos resultados. En primer lugar, concluyen que el CTO (cambio tecnológico y organizacional) es inclusivo en cuanto a la generación de nuevos puestos de trabajo, a la mayor tasa de formalidad y a los ingresos producidos. A pesar de esto, se encuentra que genera un proceso de exclusión hacia las mujeres y las personas de mediana edad, al tiempo que los patrones disminuyen su participación y aumentan sus ingresos, lo que evidencia un proceso de concentración, particularmente en el ámbito rural. Concluyen que la profundización del cambio no mejora la distribución de los ingresos, sino que profundiza la diferencia que ya existía en 2006 para la POL (población objetivo del litoral)¹⁶ respecto al total de ocupados del litoral e interior. A modo de conclusión las autoras entienden que si bien los resultados permiten aceptar la hipótesis de simultaneidad de exclusión-inclusión en la POL, se evidencia un marcado sesgo inclusivo del CTO mirado en su conjunto en lo que tiene que ver con aspectos laborales. Sin embargo, desde otra perspectiva, Oyhançabal y Narbondo (2012), con respecto a la creación o destrucción de empleo que genera el sector, a partir de una serie de cálculos sostienen que el saldo neto en el empleo es negativo. Esto deviene de considerar la variación de superficie y empleo generado atribuible al avance de la agricultura extensiva. En ese

16 Su población de estudio.

sentido se sostiene que al haber desplazado a la lechería y la ganadería, se perdieron 4.018 empleos, de los cuales se recuperaron 1.740 a partir de la nueva actividad, arrojando un saldo negativo de 2.278 empleos.

3.3. Otros impactos de los cambios en la agricultura

Más allá de los distintos efectos relatados en el apartado anterior, existen aspectos que se consideran comunes a los procesos forestal y sojero. Por ejemplo, el avance de la forestación y los cultivos de soja pueden entenderse como otro cambio sustantivo que profundiza la emigración de la población rural hacia los centros urbanos, tendencia que comienza en la década de 1950, pero que se profundiza con el tiempo.

Sobre este punto cabe citar a Soledad Figueredo y Mariela Bianco (2011), quienes, a partir de los estudios de Piñeiro y Moraes sobre los cambios en la sociedad rural del siglo XX, sostienen que:

El decaimiento de la población rural que se inicia a partir de la década del cincuenta también puede visualizarse en concordancia con la drástica reducción experimentada por el sector de explotaciones de tipo familiar así como por efecto de la evolución del cambio tecnológico en el agro que produjo una disminución notoria en la demanda de mano de obra en tareas agropecuarias. En este sentido, se destaca la incidencia de la maquinaria de la mano de la tractorización, las grandes cosechadoras de grano y más recientemente, el uso de siembra directa, la ordeñadora eléctrica y la máquina de esquila para nombrar algunos ejemplos listados por Piñeiro y Moraes (2008).

Desde el punto de vista de los impactos culturales, Gainza y Viera (2011) informan sobre los desplazamientos humanos y culturales en el Uruguay rural como consecuencia de los cambios en la producción agrícola. Visualizan que estas transformaciones generan entre sus impactos la pérdida de identidad rural y la desvalorización de ese estilo de vida. Sostienen que «el modelo del agronegocio aparece como el modelo imperante de éxito y la pequeña producción familiar cada vez está más desvalorizada. La forma de vida rural parece concebirse como un modo de vida que ha caducado. Esto pone en jaque el traspaso generacional de los conocimientos vinculados a la tierra» (Gainza y Viera, 2011: 60).

En términos de impactos ecológicos, Brazeiro (2011) estudia los cambios en el uso del suelo y sus efectos sobre la biodiversidad. Para el autor uno de los principales desafíos que debe afrontar la humanidad es la pérdida

de biodiversidad y el cambio de uso y cobertura del suelo (CUCS). Tomando aportes de Parulo y otros (2006), afirma que en Uruguay y en gran parte de la región templada del Cono Sur, la sustitución de praderas naturales por cultivos es alarmante, cuestión que aún la sociedad no habría percibido. Según entiende el autor, los efectos de la intensificación agrícola son evidentes a nivel de hábitats (que junto a la riqueza de especies y de variabilidad genética conforman la biodiversidad). Esto se debe a que los cultivos forestales y agrícolas transforman grandes extensiones de hábitats naturales, ya sean pastizales (especialmente), humedales, bosques o matorrales.

El autor expone una estimación realizada por Brazeiro y otros (2008) del potencial impacto de la intensificación agrícola sobre los «puntos calientes», es decir, sobre las áreas geográficas de alta riqueza de especies consideradas claves para la conservación.

La simulación de un escenario futuro de CUCS en base a la máxima expansión potencial del área sojera y forestal, sugiere que cuatro de las seis bio-regiones del país sufrirían importantes impactos por pérdida de hábitats en sus puntos calientes en el mediano plazo. (Brazeiro, 2011: 47).

3.4. Reflexiones finales

A partir de la descripción realizada, se intentó subrayar la importancia de considerar la multiplicidad de factores y la multiescalaridad que presenta la dinámica económica de la producción forestal y la del cultivo de soja. A pesar de no ser las únicas actividades económicas vinculadas a Nueva Palmira y La Paloma, y de acuerdo a las características expuestas, estas actividades se comportan como condicionantes a la hora de analizar las posibilidades de desarrollo de estos territorios. En ambos casos, existe un amplio espectro de agentes económicos que participan de la cadena productiva, desde pequeñas empresas locales hasta multinacionales con gran poder en el mercado mundial.

Por su parte, los diversos tipos de impactos que se generan (culturales, sociales, económicos, ambientales, etcétera) dependen de la fase de la actividad y del territorio: zona de cultivo, zona de acopio, industria, puerto.

La relación entre estas localidades y las actividades económicas mencionadas se da a través de la existencia de un puerto y del rol que este tiene en la dinámica de cada una de estas cadenas productivas en el país. De esta manera, si la actividad económica aumenta, en este caso los cultivos forestales y agrícolas, así también aumentará la actividad en los puertos de salida. De igual forma, si mejora la dinámica de la salida de la producción,

por infraestructura, organización u otros, podría generar un incremento de la producción, intensificando las zonas donde ya existe o incluyendo nuevas zonas.

En el caso de Nueva Palmira, como se mencionó, se encuentra en la zona agrícola tradicional. De acuerdo a las características de esta producción en Uruguay, la soja se exporta en casi su totalidad como grano, por lo que luego de la cosecha, y además del transporte, los servicios necesarios son los de secado y acopio del grano. Si bien existen secadores y molinos distribuidos en la zona agrícola, la dinámica del transporte marítimo a granel requiere una importante capacidad de almacenaje, que en Nueva Palmira se traduce en una concentración de molinos, silos e infraestructura de acopio de granos que excede a los límites del recinto portuario.

Por su parte, la actividad forestal del puerto de La Paloma está asociada al transporte de madera proveniente de los departamentos del este hacia la planta de UPM próxima a Fray Bentos y, potencialmente, podría también abastecer a la planta de Montes del Plata. De esta manera, la consolidación de esta vía de transporte entre las plantaciones del este y las industrias de la celulosa podría tener como consecuencia el incremento de la producción forestal en esta región. En ese sentido, las dinámicas productivas nacionales descritas en el presente capítulo, generan impactos relevantes para los territorios estudiados, por lo que resulta fundamental considerarlas en el análisis de desarrollo territorial. Asimismo, dada la tendencia de dichas dinámicas y sus propias especificidades, resulta interesante considerarlas en términos del modelo de desarrollo que plantean.

La discusión sobre modelos de desarrollo es amplia y no correspondería extenderse sobre este punto en el presente capítulo, sin embargo, los elementos planteados sobre el sector forestal y el cultivo de soja llaman a reflexionar sobre tendencias muy importantes para la dinámica económica del Uruguay, que no incorporan los costos de las diversas externalidades (sociales, ambientales, etcétera) que generan en los distintos territorios en los que intervienen, comprometiendo la sostenibilidad y sustentabilidad de los procesos.

Referencias bibliográficas

ACHKAR, M.; DOMÍNGUEZ, A.; PESCE, F. (2005): «Los cultivos forestales en Uruguay. Subsidios para la destrucción del paisaje», *Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y el Cono Sur*, REDES, <[http:// www.guayubira.org.uy/plantaciones/desierto.pdf](http://www.guayubira.org.uy/plantaciones/desierto.pdf)>.

ALVARADO, R. (2009): «La expansión forestal en el Cono Sur. Políticas públicas, intereses transnacionales y transformaciones territoriales», revista *Nueva Sociedad* n.º 223, <[http://www.desafiandolascrisis.org/website/uploads/documentos/expansion %20 forestal.pdf](http://www.desafiandolascrisis.org/website/uploads/documentos/expansion%20forestal.pdf)>.

ARBELETCHÉ, P.; CARBALLO, C. (2009): *La expansión agrícola en Uruguay: algunas de sus principales consecuencias*, <http://www.coprofam.org/admin/uploads/archivos/u8pg21y6x_La_expansion_agricola_en_Uruguay.pdf>.

BARRENECHEA, P.; RODRÍGUEZ MIRANDA, A.; TRONCOSO, C. (2012): «La cadena forestal maderera y su impacto en términos de desarrollo territorial: las economías de Tacuarembó y Rivera», *Anuario 2012*, OPYPA, MGAP, Montevideo.

BRAZEIRO, A. (2011): «Cambio de uso del suelo y biodiversidad en Uruguay: desafíos para la conservación», *Los cambios en la producción agrícola nacional. Un enfoque interdisciplinario*. Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República.

CEDRÉS, M. E.; MAILLOT, M. F. (2011): «El cambio tecnológico y organizacional en la agricultura de secano y sus repercusiones sobre la evolución de los procesos de exclusión-inclusión laboral», tesis de grado, Licenciatura en Economía, Montevideo.

GAINZA, P.; VIERA CHERRO, M. (s/d): «Desplazamientos humanos y culturales en el Uruguay Rural», *Los cambios en la producción agrícola nacional. Un enfoque interdisciplinario*. Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República.

DIEA (2013): *Censo General Agropecuario 2011. Recuentos preliminares*, MGAP, <<http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,149,O,S,0,MNU;E;55;1;MNU>>, Montevideo.

FLORIT, P. (2013): «La cadena forestal celulósica en Uruguay: contexto para la ampliación del Puerto de La Paloma», *Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma*, Colección Art 2, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo.

FERNÁNDEZ, E.; JUNCAL, A. (2013): «Valoración sobre el puerto multimodal en La Paloma», *Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma*, Colección Art 2, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo.

FIGUEREDO, S.; BIANCO, M. (2011): «La población rural en Uruguay», *El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural*, Facultad de Agronomía (capítulo nuevo en libro reeditado), Montevideo.

NEME, C.; RÍOS, M.; ZALDÚA, N.; Cupeiro, S. (2010): *Aproximación a la normativa vigente sobre plaguicidas y sus impactos ambientales*, Vida Silvestre, <http://vidasilvestre.org.uy/wp-content/uploads/2010/08/normativa_plaguicidas_Vida-Silvestre-Uruguay.pdf>. OYHANTÇABAL, G.; NARBONDO, I. (2012): *Radiografía del agronegocio sojero*, REDES-ART.

PIÑEIRO, D. y otros (coord.) (2013): *Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma*, Colección Art 2, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo.

REDES (2012): *Impactos del cultivo de soja en Uruguay. Cambios en el manejo de la tierra y en el uso de agroquímicos*, Montevideo, <<http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2012/07/Impactos-del-cultivo-de-soja-en-Uruguay.pdf>>.

RODRÍGUEZ MIRANDA, A.; TRONCOSO, C. (2011): *Estudio territorial de empleo en la cadena portuaria agroexportadora de Nueva Palmira-Colonia oeste*, DNE-MGAP, <http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/106.pdf>.

URUGUAY XXI (2013): *Sector forestal. Oportunidades de inversión en Uruguay*, Montevideo.

URUGUAY XXI (2013a): *Informe de comercio exterior de Uruguay, 2012*, Montevideo.

Capítulo 4. Regiones de concentración de tensiones desde la recuperación económica (2003-2013)

Rafael Tejera

Este capítulo está dedicado a situar los procesos de cambio productivo que han generado conflictos a nivel local, con énfasis en los aspectos de ambiente y territorio, y las regiones en las que estas fricciones han tendido a concentrarse. Son tensiones generadas en el marco de una reestructuración expansiva de la inserción internacional del territorio, que genera conflictos en los puntos de mayor concentración de transformaciones.

4.1. Cambios productivos

Las transformaciones que han generado los principales focos de debate en la última década pertenecen a tres tipos. Dos de ellos remiten a cambios productivos en el *hinterland*, generados por procesos complementarios: en las regiones con suelos de menor calidad, la expansión forestal, con origen en la década de 1980, y en las de mayor aptitud agrícola, la expansión sojera, más reciente. Ambos tuvieron consecuencias negativas sobre otros rubros productivos con los que en ciertas regiones debieron convivir, especialmente por su relación con el uso de agroquímicos. A estos dos impulsos, territorialmente diferenciados, se agrega recientemente la perspectiva de una tercera etapa de transformación, con la expansión de la minería sobre áreas ganaderas.

Si bien estas transformaciones afectan a todo el *hinterland* uruguayo, repercuten de manera magnificada en los puntos de la costa que son nodos de

enlace entre el interior y el exterior del territorio. Los puntos de corte donde se concentra, se procesa y se exporta la producción de ese *hinterland* son los que reciben las transformaciones de mayor impacto a nivel local y, por eso, son también los lugares donde la conflictividad se torna más fuerte. Los principales conflictos por este tipo de procesos de desarrollo tienden a concentrarse en el frente costero sudoccidental (con foco en Fray Bentos), central (con foco en Montevideo oeste) y sudoriental (con foco en La Paloma).

Estos procesos están caracterizados por el crecimiento de los puertos existentes y el surgimiento de otros nuevos, el incremento del tránsito hacia ellos y de las estructuras logísticas contiguas, así como la constante expansión de la industria de la celulosa. A esto cabe agregar las transformaciones fruto de la demanda general de energía, con el actual proyecto de terminal portuaria receptora de gas licuado, y las que podrían vincularse a la salida de minerales.

Los nodos que nacen o incrementan cualitativamente su dinámica en este contexto son a menudo zonas que en fases anteriores ya habían estado insertas como enclaves industriales y logísticos en flujos productivos internacionales y luego colapsaron. Su colapso dejó espacios libres que ahora son captados por las nuevas dinámicas, pero, a su vez, la reactivación de las dinámicas de producción y logística en áreas que habían estado ajenas a ellas en las últimas décadas genera conflictos con parte de la población local, surgidos por choques con el perfil productivo reciente de la zona o porque la expansión rápida y desordenada del movimiento productivo en la localidad plantea problemas a la propia planta urbana residencial.

A su vez, esos nodos de contacto entre interior y exterior, entre tierra y mar, reciben impactos surgidos de los cambios generados en el uso y la explotación del ámbito marino. Estos han sido de magnitud mucho menor a los anteriores, pero su incidencia podría crecer. En este campo de asuntos se ubican las transformaciones y presiones generadas a nivel local, portuario, por la explotación pesquera y por el incremento del tráfico marino, a las que se podrían sumar en el futuro las generadas por la explotación de hidrocarburos *off shore*.

En la misma franja de costa se superponen procesos de cambio menos intensivos, que se agregan al conjunto de presiones: la expansión urbana y suburbana, residencial y de turismo, y los procesos naturales y con influencia antrópica que inciden también sobre esas áreas urbanizadas (desde los erosivos a la amplia gama de transformaciones paulatinas ligadas al cambio climático). Pero estos cambios paulatinos tienen un menor potencial como disparadores de conflictividad local.

Tanto en la zona central (Montevideo y área metropolitana) como en el este, estos conflictos tienen una configuración más aguda, al estar más

presentes tensiones de tipo intersectorial, entre dos rubros económicos (frente a un perfil mayormente económico-residencial en el oeste). A su vez, tienden a ocurrir en un contexto de mayor organización social, que puede explicarse en parte por un historial de movilización de más largo plazo. Pero aun cuando la movilización previa no existiera (como en el caso de Canelones respecto al uso intensivo de agroquímicos), fue capaz de activarse con rapidez a partir de un tejido social fuertemente integrado.

Luego de la crisis de 2002, el empuje de reactivación económica generó una fuerte dinámica de cambios y proyectos de inversión. El signo productivo de estas transformaciones estuvo en la expansión agrícola (con el auge cerealero liderado por el crecimiento de la soja), el crecimiento del procesamiento industrial de la madera (que comienza con los chips para producción de celulosa y avanza luego hacia la celulosa misma), y el crecimiento y la proyección de complejos portuarios ligados a esos emprendimientos. En cada una de las tres regiones mencionadas se desarrollaron y debatieron proyectos de este tipo, enfrentándose con la preservación del potencial de otros rubros, fundamentalmente el turismo y las pequeñas explotaciones agropecuarias, que podían ser afectadas por la nueva dinámica del territorio.

En el oeste, el conjunto del sistema político y de la sociedad se decantó en favor de los proyectos de transformación y el conflicto intersectorial pasó a expresarse solo en términos de conflicto internacional, entre Uruguay y Argentina. En cambio en el centro y el este, las resistencias planteadas a nivel local se tradujeron en tensiones político-partidarias entre gobierno y oposición.

Este escenario de posibilidades de inversión y de tensiones, que cuajó durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2004), marcó la agenda hasta 2006, cuando (tras el cambio en la conducción del gobierno en 2005) caen los proyectos más polémicos planteados para la zona centro y este, dando lugar a reformulaciones negociadas por el gobierno del Frente Amplio. En el oeste primó, en cambio, la continuidad, dado el respaldo social y político interno a los principales proyectos.

4.2. Regiones y ejes de conflicto

Si bien los mayores cambios en cuanto a su potencial para generar tensiones suelen producirse en el *hinterland*, la conflictividad tiende a expresarse de forma más aguda en los márgenes, donde las nuevas formas productivas concentran su efecto y la ola expansiva de los nuevos rubros afecta regiones con un perfil productivo poco compatible.

Tras la crisis de 2002, durante la fase de expansión económica que aceleró estos procesos de cambio, tres regiones han concentrado los conflictos ligados a ellos: sudoeste, desde Fray Bentos, incluyendo Nueva Palmira y su zona de influencia, hasta Conchillas; centrosur, conformada por Montevideo y su área metropolitana; y sudeste, con foco en la cuenca de la laguna de Rocha y las áreas adyacentes, incluyendo La Paloma.

La región sudoeste es un polo logístico de procesamiento y exportación de granos, madera y actualmente celulosa. Los conflictos en esta zona han estado marcados por el modo de hacer compatible la expansión productiva y el ordenamiento urbano, y se producen en un contexto de actores sociales menos organizados y con menor trayectoria de movilización local. La dinámica logística de esta región repercute en el despliegue estratégico de producción en el resto del litoral, aunque aguas arriba de Fray Bentos su efecto es menor y no presenta dificultades significativas a la gestión.

En esta región, la reactivación productiva en el período de Batlle estuvo marcada por la inauguración del puerto de ENCE en M'Bopicuá (cerca de Fray Bentos), como punto de salida de chips de madera para la fabricación de celulosa en Europa. Inmediatamente después comenzaron a concretarse los proyectos de construcción de plantas de celulosa en Fray Bentos: Botnia primero y ENCE luego. Las resistencias generadas en Argentina desde la aprobación del proyecto de Botnia terminaron por impulsar a ENCE a deslocalizar su proyecto en la zona de Fray Bentos, postergándolo y trasladándolo al departamento de Colonia.

Al mismo tiempo, Nueva Palmira vivió un crecimiento acelerado de su dinámica portuaria, como consecuencia de la expansión agrícola y de la propia industria de celulosa (cuya puerta de salida, Botnia, se radicó también en Nueva Palmira).

Por su parte, la región centrosur, si bien es una zona fuertemente integrada, vive procesos de cambio y conflicto que se diferencian por subzonas, ocurriendo unos en Montevideo y otros en el área rural de Canelones. Los de Montevideo se relacionan con la expansión de las estructuras logísticas en el oeste de la ciudad, sobre un área de bajo desarrollo en épocas recientes, ligadas al proyecto de planta regasificadora y a la necesidad de contar con una mayor estructura portuaria.

En Canelones, en cambio, la tensión principal ha estado dada por la penetración de la soja y la forestación y, con ellas, el uso intensivo de agroquímicos, con los problemas y reacciones que esto desencadenó en una región de perfil granjero-hortifrutícola, de predios pequeños y alta densidad de población. El episodio que terminó por ligar estas dos zonas en un mismo

problema fue la contaminación del agua de la capital por la acumulación de nutrientes de procedencia diversa en la cuenca del río Santa Lucía, en 2013.

En esta región, las polémicas en relación con la expansión portuaria giraron en torno al proyecto de Cerro Free Port, empresa del grupo Moon, que procuraba instalar un nuevo puerto en Puntas de Sayago. La oposición de los vecinos y del Frente Amplio, extendida luego a la Intendencia de Montevideo, terminó por hacer caer el proyecto.

Finalmente, la región sudeste es una zona que concentra en un área pequeña la variedad de asuntos de conflicto de las regiones anteriores. Esto incluye la tensión generada por la expansión de la forestación con uso intensivo de agroquímicos sobre una cuenca con fuerte presencia de ganadería, lo que motivó reacciones tempranas de los productores locales.

Durante el gobierno de Batlle, La Paloma vivió el apogeo de su reactivación como el polo logístico e industrial que fuera hasta inicios de la década de 1990 y procesó durante esa etapa agudos conflictos entre esa opción de reactivación y la apuesta al desarrollo turístico que constituye el principal perfil actual de la localidad. El eje de debate público sobre desarrollo local en la región durante este período fue, entonces, el bloqueo a ese impulso de reactivación logístico-industrial de La Paloma y su posterior reformulación parcial (bajo formatos más modestos y menos conflictivos) durante los gobiernos frentistas.

Se planteó un debate creciente respecto a la posibilidad de que La Paloma concentrara en su puerto el procesamiento y la salida de madera proveniente de la creciente forestación en el *hinterland*. En este caso, la discusión se planteó en el plano de los efectos negativos que esto generaría en el desarrollo turístico de la localidad.

En paralelo, se mantuvo un debate también creciente sobre la posibilidad de instalar un puerto de aguas profundas en la localidad o sus alrededores, para complementar la actividad de los sobrecargados puertos de Nueva Palmira y Montevideo. En un nuevo salto de interconexión de regiones y conflictos, la misma zona costera fue involucrada en el proyecto de salida de mineral de hierro de la empresa Aratirí (filial local de Zamin Ferrous), que desencadenó uno de los mayores conflictos intersectoriales del *hinterland*, entre perspectivas mineras y producción ganadera.

El proyecto reactivó el interés gubernamental por concretar un puerto de aguas profundas en la zona, cuya viabilidad siempre estuvo ligada al desarrollo de nuevos sectores en la región. En principio la posibilidad de un puerto de aguas profundas se ligó a especulaciones sobre la explotación de arenas negras en la costa de Rocha, luego a la posible instalación de una planta de celulosa de Portucel y, finalmente, al proyecto minero de hierro de

Aratirí, con extracción en otros departamentos, pero con la costa de Rocha y el eventual puerto de aguas profundas como punto de salida de su producción.

A su vez, en el área contigua a este foco se ha mantenido vivo el principal debate de este tipo, sobre el puente de la laguna Garzón. En un punto donde el proceso de expansión turística urbana y suburbana (que en otras zonas es de avance paulatino y escasa generación de conflictos), el tema se vuelve muy explícito y transformador, al plantear la conexión entre una de las zonas de mayor desarrollo (José Ignacio) y una de las de más baja ocupación y estructura (la situada entre las lagunas de Garzón y Rocha), con el potencial positivo y negativo que esto implica en desarrollo y en afectación de áreas naturales muy poco intervenidas.

Por último, La Paloma vivió, en simultáneo a los debates anteriores, un conflicto relacionado al desempeño de una planta procesadora de harina de pescado, instalada, activada y finalmente clausurada.

La llegada al gobierno del Frente Amplio implicó en gran medida la revisión y el bloqueo de los proyectos de transformación más controvertidos. La fase de cierre de la agenda de proyectos y conflictos heredada del período de Batlle concluye hacia 2006. A partir de entonces domina una nueva agenda, centrada en nuevos cambios productivos y nuevos proyectos conflictivos, aunque concentrados en las mismas regiones de tensión que los anteriores.

Los principales ejes de conflicto tuvieron que ver con: la activación de tensiones productivo-residenciales (principalmente en la región sudoeste); la activación de conflictos interproductivos de largo desarrollo por el uso de agroquímicos; la reanudación de conflictos al ser retomados (con transformaciones importantes), en la administración de José Mujica (2010-2014), los proyectos de logística portuaria en Puntas de Sayago y La Paloma; y la generación de conflictos de primera magnitud en el corazón del *hinterland*, a partir del proyecto minero de Aratirí en la región de Valentines y Cerro Chato (Florida, Durazno y Treinta y Tres).

Es posible identificar dos etapas en la evolución de estos ejes, aunque ambas marcadas por la conflictividad en torno a la forestación y a la producción de soja, fundamentalmente motivada por el uso de agroquímicos, por las tensiones ligadas a la logística de la madera y la industria de la celulosa, y por las transformaciones nacionales y regionales que impulsó una fase de mercado con altos precios del hierro en el mercado mundial.

Entre 2006 y 2008 son tres los vectores que marcan la evolución de estas tensiones. En primer lugar, la reacción de la población de Nueva Palmira frente a las dificultades que estaba dando a la ciudad la creciente actividad del puerto. En segundo lugar, la movilización de grupos de productores locales

afectados por la penetración de la forestación y la soja hacia el sur y el este del país, debido al fuerte uso de agroquímicos y las consecuencias de estos sobre las producciones linderas. Finalmente, la posibilidad de situar una tercera gran planta de celulosa, esta vez en la costa de Rocha, por la empresa Portucel, que rápidamente se ligó a la factibilidad de construir y operar en Rocha un puerto oceánico de aguas profundas.

Desde 2009 y hasta la actualidad, los ejes de conflicto estuvieron caracterizados por respuestas vinculadas al ordenamiento territorial de las regiones en cuestión. Por una parte, la reacción institucional a los crecientes reclamos de Nueva Palmira, que derivaron en un plan de ordenamiento territorial y en la implementación de medidas que resolvieran los conflictos más urgentes entre puerto y ciudad. Por otra parte, la generación de respuestas normativas de corto plazo y la discusión de medidas de ordenamiento de fondo en Canelones para prevenir y amortiguar los conflictos por el uso de agroquímicos, en particular los ligados a la soja (en Rocha, el mismo tipo de conflicto, planteado en el período previo, no logró eco institucional). A su vez, tras la salida de escena de Portucel, que optó por instalar su planta de celulosa en el sur de Brasil, avanzó en Uruguay el proyecto minero de Aratirí, que de inmediato se vinculó al proyecto de puerto de aguas profundas en Rocha, a través del cual saldría la producción de hierro.

A modo de resumen, aunque las transformaciones productivas detonantes ocurren en el *hinterland* (expansión maderera previa, posteriormente expansión de la soja), los conflictos principales se plantean en la zona costera (en donde la competencia por el uso del suelo es más compleja) y, más precisamente, en los territorios que funcionan o pueden funcionar como nodos de enlace entre las zonas productoras y el mercado exterior. A esto se agregan conflictos por la implantación de industrias ligadas a los rubros en expansión.

El eje principal de transformaciones con eco en conflictos, común a todas las regiones mencionadas, fue el resultante de la expansión maderera y sus efectos en la logística y en el impulso a la industria de la celulosa. Este proceso de cambio y de tensiones es el dominante durante el gobierno de Batlle, aunque contaba con antecedentes desde la década de 1990. Durante los gobiernos del Frente Amplio se agrega, como una nueva capa de conflictos, la expansión del cultivo de soja.

Referencias bibliográficas

Esta sección está basada en fuentes de prensa. Las relativas a las regiones sudoeste y sudeste se detallan donde se profundiza en los casos de Nueva Palmira y La

Paloma, y su entorno inmediato. Las fuentes utilizadas para la descripción de conflictos de desarrollo en la zona centrosur son las siguientes:

Sobre la iniciativa de Cerro Free Port en Puntas de Sayago, las reacciones contra ella y su cancelación: *El Observador*, 6/10/2004; *Espectador Digital*, 7/10/2004; *La República*, 13/10/2004 y *El País*, 2/2/2007.

Sobre los conflictos por el cultivo de soja y el uso intensivo de agroquímicos en Canelones, y sus derivaciones en nueva normativa para el departamento (aprobada o en proyecto): *La Diaria*, 12/8/2008; *Brecha*, 10/11/2008; *La Diaria*, 29/12/2008; Rapal Uruguay, comunicado de prensa, noviembre 2009; *El País*, 10/3/2010; Rapal Uruguay, comunicado de prensa, mayo 2010; y CampoLíder (portal), 5/8/2010.

Parte II. Nueva Palmira y La Paloma frente a los desafíos del desarrollo local

Capítulo 1. La Paloma y Nueva Palmira: trayectoria histórica y datos socioeconómicos actuales

Manuela Abraham, Florencia Beder, Gustavo Cánepa y Sebastián Goinheix

En este capítulo se presenta una descripción y caracterización básica de las ciudades de La Paloma y Nueva Palmira. Se trata de los dos casos de estudio de esta primera etapa de la investigación llevada adelante por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario y la función de este capítulo es dejar planteada una presentación general para facilitar la comprensión del resto de los capítulos que vendrán a continuación. La pertinencia de la elección de estos casos estriba, en primer lugar y principalmente, en que presentan una característica relevante en común: ambos son ciudades portuarias y escenario de proyectos de desarrollo vinculados a esta característica. En segundo lugar, se trata de emprendimientos que son estratégicos a nivel nacional y que, a su vez, han generado diversos niveles de conflicto en las sociedades locales. Por lo tanto, permiten visualizar un escenario donde distintos actores locales, nacionales e internacionales desarrollan acciones que expresan sus concepciones acerca del desarrollo y sus intereses, y permiten observar con qué recursos cuentan para la negociación o imposición de sus preferencias. Y, por último, en ambos casos es posible observar a un actor emergente en los últimos años en Uruguay: el tercer nivel de gobierno.

A continuación se realizará una breve historia de las localidades, se analizarán algunos indicadores 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). También se presentarán algunas percepciones de actores relevantes del desarrollo de ambas localidades con datos de entrevistas realizadas entre agosto y noviembre de 2013. Para, finalmente, presentar una síntesis de los puntos más relevantes para ambos casos.

Es necesario realizar una advertencia previa: debe notarse una importante restricción metodológica del tratamiento realizado con la ECH que consistió en tomar tres años consecutivos aumentando así el tamaño de muestra para reducir el margen de error de las muestras de cada año. Si bien se trata de variables con relativa estabilidad, lo que justificaría el método empleado no está exento de problemas, ya que se trata de un procedimiento *sui géneris*. De todos modos se optó por presentar estos datos debido a que arrojan resultados que permiten matizar algunas afirmaciones y ofician como control metodológico de algunos posibles sesgos del censo¹⁷ y ofrecen datos económicos específicos que son muy relevantes para los casos analizados.

La ciudad de Nueva Palmira toma su nombre de la antigua ciudad nabatea de Palmira, situada en el desierto de Siria. La palabra ‘Palmira’ significa «ciudad de los árboles de dátíl», siendo aquella ciudad reconocida por su abundante actividad turística y la capital del imperio de la reina Zenobia entre los años 266 y 272.

1.1. Nueva Palmira: origen histórico, situación actual y vinculación con el puerto

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 Higuieritas, 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

17 Por ejemplo, la dificultad de dar cuenta del desempleo dado el período de relevamiento de los datos. Los Censos de población, hogares y viviendas se aplicaron desde setiembre a diciembre de 2011, por lo que el período considerado puede afectar la estimación de desempleo debido a la estacionalidad de algunas actividades económicas, lo cual es particularmente relevante para el caso de La Paloma, cuya actividad turística se concentra en el verano. En cambio la ECH, al aplicarse a lo largo del año puede captar mejor el aumento de la actividad producida en períodos específicos.

fundada definitivamente en 1852 con la resolución de la situación legal de los terrenos.

Comúnmente se asocia la situación de Nueva Palmira con la idea de que su existencia y sustentabilidad ha estado relacionada al puerto desde su origen, pero esto no es completamente cierto. Los orígenes de este poblado, como ha sido relatado más arriba, se asocian al problema de una comunidad que no tenía territorio propio y que fue desplazada en varias oportunidades, si bien es cierto que en su asentamiento definitivo influyeron las características portuarias de la zona.

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 las últimas décadas, la actividad portuaria ha venido creciendo en forma sostenida, tanto por el crecimiento explosivo 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 es la construcción de un Plan de Ordenamiento Territorial, que se encuentra en su etapa de redacción final antes de su aprobación por parte de la Junta Departamental de Colonia.

Entre los años 1975 y 1985 el crecimiento de la población se estanca. En 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. Actualmente se posiciona como el segundo puerto luego del de Montevideo, siendo el que moviliza la mayor cantidad de toneladas anuales. En 2013 fueron 3,7 millones de toneladas, representando un 51 % más que en 2012.

Con respecto a la situación socioeconómica, los Censos 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 básicas 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.

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.

En este sentido, y mediante las entrevistas realizadas, estos datos se pueden matizar, ya que fue posible constatar que las empresas que operan en el puerto mantienen a la mayoría de sus trabajadores en condición zafral. Es decir, si bien de hecho mantienen un ritmo de trabajo diario, la gran mayoría no tiene contratos de trabajo permanentes, lo cual no les brinda garantías y los hace depender de la dinámica del mercado internacional.

Por otra parte, los regímenes de trabajo también representan un factor que indica cierta precariedad: los trabajadores de una de las empresas que están operando cumplen un régimen de trabajo en el cual por cada 8 horas de trabajo descansan otras 8, vuelven a trabajar 8 y luego descansan 16, pero permaneciendo continuamente a la orden por cualquier eventualidad. Esto fue señalado por algunos actores locales como un gran impedimento para que en la localidad se desarrollen determinadas actividades, tanto sociales y culturales como de organización social.

Por otro lado, en el caso del indicador de insuficiencia de bienestar, si bien presenta un mejor panorama, se trata en realidad de una diferencia

pequeña (de 2,6 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). Además, la proporción de 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 tabla 7 en Anexo).

Indicadores de condiciones de vida	Nueva Palmira	Promedio nacional
Desempleo (ECH)	4,3 %	7,2 %
Desempleo (Censo)	3,9 %	5,0 %
Pobreza	11,6 %	20,6 %
Informalidad	35,5 %	32,4 %
Insuficiencia de bienestar	31,2 %	33,8 %

Tabla 5. Condiciones de vida en Nueva Palmira. Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011 y ECH 2008, 2009 y 2010, INE.

En cuanto a la distribución de los hogares, más de un cuarto son unipersonales, porcentaje 3 % superior al promedio nacional. En contraposición, los hogares extendidos y compuestos,¹⁸ 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 edad,¹⁹ en cambio en los otros tipos de hogar solo el 20 % son mayores de 60 años (ver tabla 8 en Anexo).

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.

Otra vulnerabilidad relevante en Nueva Palmira se refiere a la educación, aspecto en el que los datos expresan una situación de relativo rezago. Cuando

18 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 los que, además, viven una o más personas no parientes del jefe de hogar.

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

se analizan indicadores como el porcentaje de personas que asisten a centros de educación²⁰ o porcentaje de egresados de educación terciaria,²¹ dan por debajo del promedio nacional (casi la mitad de personas con nivel terciario con respecto al promedio nacional). 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.

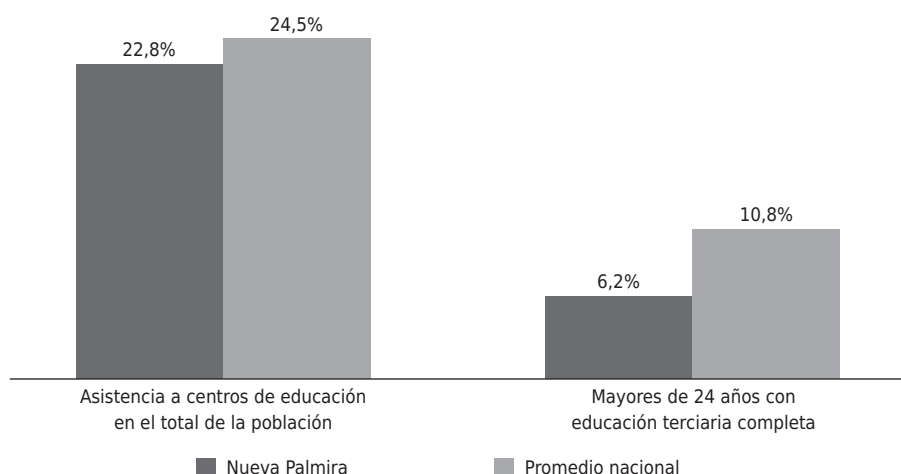


Figura 3. Indicadores de educación Nueva Palmira. Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

En este sentido, uno de los entrevistados señala:

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 Nueva Palmira se constata un importante flujo de personas que migran hacia la ciudad, la mayoría de otros departamentos, aunque también llama la atención que casi un 5 % residían en otro país,

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

21 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.

porcentaje por encima del promedio nacional y del interior del país (3,6 y 0,2 %, respectivamente). Es probable que esto se relacione con la ubicación de la ciudad, limítrofe con Argentina, la importancia del puerto en la hidrovía, así como de las exportaciones y la localización de empresas transnacionales.

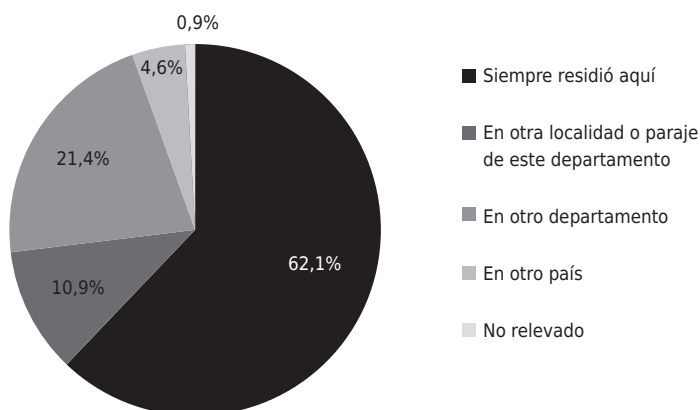


Figura 4. Movilidad de la población de Nueva Palmira. Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

1.2. La Paloma: una ciudad turística de origen portuario²²

La Paloma²³ es una localidad que tuvo desde sus orígenes vinculación con la actividad portuaria, que a partir de sus impulsos y retrocesos fue dejando el terreno libre a la expansión del turismo, que luego se transforma en la actividad predominante.

La ciudad de La Paloma tiene su origen en la construcción de un faro en el Cabo Santa María, en 1874. Luego de un intento fallido en 1872, año en el que comienza su construcción pero sufre un derrumbe (con un saldo de 17 operarios muertos). Se termina de construir el 1.º de setiembre de 1874, fecha oficial de creación del balneario.

A partir de esa fecha, comienza el crecimiento de la actividad portuaria de La Paloma, que se vuelve muy importante, dado que en ese momento no existían carreteras que unieran Rocha (en aquel entonces perteneciente administrativamente a Maldonado) con Montevideo y el comercio comenzó a

22 Contenido elaborado a partir de Arocena y otros (2006), Peña (s/d), Fernández y Juncal (s/d), Nalerio y otros (2013), Unión de Vecinos de La Paloma (2012), Piñeiro (2013).

23 La cual comparte geográfica y políticamente (desde la creación de los Municipios) un territorio mayor denominado *La Paloma Grande*, que se extiende hasta Punta Rubia.

realizarse por vía marítima. Las mercaderías eran conducidas en carretas a La Paloma y luego de ahí a la ciudad de Rocha.

Con el comienzo de la navegación a vapor, el muelle construido resultó insuficiente para la cantidad de naves que llegaban y se construyen dos nuevos muelles que funcionaron como puerto hasta la construcción del actual en 1910. Luego de la construcción de la vía férrea que vinculaba La Paloma con la ciudad de Rocha en 1914, se reforzó su relevancia.

Los primeros pobladores se ubicaron en torno al faro, hoy conocido como La Paloma Vieja, y el poblado siguió creciendo hasta formar un pequeño balneario. En 1928, cuando se construyó el ramal ferroviario que une Rocha con la red vial centralizada en Montevideo, la situación cambió y disminuyó drásticamente la actividad del puerto. A partir de este momento la actividad comercial perdió relevancia y las instalaciones del puerto pasaron a ser utilizadas solo por los pescadores artesanales.

A partir de la década del treinta el carácter de balneario comenzó a tomar mayor relevancia. Los primeros turistas llegaban en excursiones en tren desde Montevideo, que se realizaban por el día. En el 1936 se encontró la primera señal deliberada de convertir a La Paloma en ciudad balnearia, con la constitución de la sociedad del Cabo Santa María Ltda. que resolvió urbanizar la ciudad con estos fines. Dicha asociación planificó detalladamente una urbanización dirigida por el Arq. Carlos Gómez Gavazzo, de la cual aún perdura la matriz territorial básica. A fines de la década del treinta, la localidad fue ascendida a la categoría de pueblo.

En la década del setenta, con el Programa de Desarrollo Pesquero se dio un impulso estatal a la pesca, que convirtió el lugar en un puerto pesquero y luego pesquero-industrial, con la instalación de la empresa Astra. En esa remodelación los pescadores artesanales fueron obligados a abandonar el lugar y algunos fueron realojados. La empresa Astra, el emprendimiento económico más importante que se desarrolló en La Paloma, se instaló en Costa Azul y permaneció entre los años 1979 y 1993, procesando bacalao y otros productos del mar. Astra se convirtió en el mayor dinamizador de la economía local; llegó a tener 1000 trabajadores (es decir, empleando a un quinto de la población total). Sin embargo, esto se hizo a expensas de una práctica de pesca depredadora que terminó destruyendo los cardúmenes.

Desde los comienzos de este siglo resurge la discusión sobre la explotación de la terminal portuaria. Así, en 2004 se han planteado desde la órbita pública y privada sucesivos anuncios de planes para La Paloma. Los planes y proyectos estuvieron referidos a la instalación de una planta chipeadora con cinta transportadora (Puerto Graneles), así como la eventual

radicación de la empresa papelera Portucel en la región y la instalación de un puerto de aguas profundas que incluiría, entre otras actividades, una planta regasificadora y una terminal granelera.

En 2012 se anunció el inicio de la operativa de traslado, descarga, acopio y embarque de rolos de eucalipto desde las plantaciones forestales de la zona sureste hasta el puerto de La Paloma, para su traslado por vía marítima y fluvial hasta la planta de elaboración de pasta de celulosa de UPM en las cercanías de Fray Bentos. Este proyecto, según es mencionado por algunos actores locales, estaría representando el primer mojón de un «puerto multimodal» que funcionaría en La Paloma.

Finalmente, dicho anuncio se concretó.

En enero de 2012, la prensa informaba sobre un acuerdo al que llegaron los ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Turismo y Deporte, con la Intendencia de Rocha, plasmada en un convenio por el cual el MTOP expresaba que, en función del objetivo de transformar el único puerto oceánico del país en un puerto multipropósito, comercial, turístico, pesquero y militar, se había autorizado las operaciones de construcción de un espigón de cierre, la reconstrucción de 180 metros de muelle y las tareas de dragado para profundizar el puerto para permitir la operación de barcos con seis metros de calado. Los firmantes acordaron limitar el transporte de rolos de madera a 250.000 toneladas anuales, a canalizar el flujo de camiones desde las áreas forestales al puerto por una vía especial a ser construida por el MTOP, y a impedir el acceso de camiones al puerto en el período del 15 de diciembre al 28 de febrero. (Piñeiro, 2013: 6).

Luego de idas y vueltas, y no a pesar de pocas resistencias (incluidas las del propio alcalde), el acopio de madera se comenzó a efectivizar y en enero de 2013 salió del puerto de La Paloma el primer barco hacia la planta de UPM en Fray Bentos.

Esta indefinición de La Paloma con respecto al modelo de desarrollo hacia el cual apostar se refleja en el análisis de Arocena:

La Paloma ha ido evolucionando a lo largo de su historia sin una estrategia de desarrollo conscientemente definida y consensuada entre sus habitantes. Se han ido superponiendo diferentes proyectos, unos más situados en la perspectiva del desarrollo industrial, otros más centrados en la explotación turística de sus bellezas naturales. (Arocena, 2006: 58).

Es decir, diferentes proyectos y dinámicas se han ido imponiendo, pero La Paloma no ha definido una estrategia de desarrollo, lo que la envuelve en un continuo debate.

Según sostiene Peña, La Paloma presenta una enorme fortaleza en base a su naturaleza para el desarrollo del turismo: lagunas que ofrecen paisajes contrastantes y de gran riqueza en biodiversidad (planicies, sierras y un cordón de dunas; puntas rocosas que cierran una pequeña bahía, con dos islotes, y se acerca a curvas de profundidad marina mayores a 20 metros, favoreciendo la formación de las mejores olas para el surf). Pero son estas mismas condiciones naturales del sitio las que fueron, desde su origen, motivo para la instalación de un puerto (Peña, s/d; en Piñeiro, 2013).

Arocena sostiene que el impulso a la opción turística, si bien es compartido por toda la sociedad, tiene restricciones inherentes. Entre ellas destaca que aunque esta actividad genera un dinamismo muy importante, ya que se expande al resto de la economía por el alto requerimiento de servicios que tiene, se trata de una actividad netamente zafra, que deja infraestructura ociosa buena parte del año. Asimismo, existe ausencia de una infraestructura para el resto del año, ya que su construcción resulta muy costosa y su retorno no es demasiado certero. En este sentido, plantea que La Paloma ofrece un turismo informal, familiar y tranquilo, pero los mismos turistas que destacan estas cualidades señalan carencias elementales en la infraestructura y los servicios, cuestión que los residentes también reconocen.

La opinión general señala que La Paloma es un simple recipiente turístico. (Arocena y otros, 2006: 71).

Por otra parte, la opción portuaria-industrial que tuvo su auge y final hace algunas décadas, parece haber contribuido al deterioro de La Paloma.

Sucesivas intervenciones vinculadas a la pesca industrial han ido deteriorando el entorno del Cabo Santa María. La unión de la isla de La Paloma con el continente y la construcción de un espigón paralelo a la costa para desarrollar un puerto, dejó una bahía hoy a punto de colmatarse y una serie de grandes infraestructuras para la industrialización de la pesca que se encuentran en total desuso y deterioro. (Bentancur s/d, en Peña s/d, en Piñeiro, 2013: 94).

En relación con la situación socioeconómica, según los Censos 2011 reside una población de 5250 personas en el territorio de la Paloma Grande, que incluye para el INE las localidades de Arachania, Costa Azul, La Aguada, La Paloma, La Pedrera, Punta Rubia y Santa Isabel. La mitad son mujeres, con lo cual la tasa de masculinidad es de 99,8 %.

El 49 % de la población de La Paloma está ocupado (3,5 % por encima del promedio nacional) y con un desempleo inferior al del total del país: 2,5 % de la PEA (2,9 % si se considera también quienes buscan trabajo por primera vez). Aquí los datos de la ECH divergen de forma importante, estimando una tasa de desempleo de 9,7 %. Es posible que el desajuste de las estimaciones se deba al período del año en que se relevó la información en cada fuente, dado que la ECH recoge datos a lo largo del año, mientras que el censo lo hizo en el período previo a la temporada turística, por lo que es probable que ambos datos recojan momentos diferentes de la actividad económica.

También de acuerdo a datos de los Censos 2011, hay 2091 hogares, entre los cuales los hogares unipersonales, pareja sin hijos y biparentales con al menos un hijo de uno están por encima del promedio nacional, y por debajo están los tipos de hogar biparental con hijos de ambos, monoparental femenino, extendido y compuesto (ver tabla 8 en Anexo).

En cuanto al bienestar de los hogares, La Paloma se ubica en una buena situación relativa, con casi un 6 % menos de hogares con insatisfacción de necesidades básicas respecto del promedio nacional. Sin embargo, en cuanto a pobreza, medida a través del método del ingreso e informalidad, los valores dan por encima del promedio nacional. Particularmente la informalidad tiene guarismos altos.

Indicadores de condiciones de vida	La Paloma Grande	Promedio nacional
Desempleo (ECH)	9,7 %	7,2 %
Desempleo (Censo)	4,5 %	5,0 %
Pobreza	21,0 %	20,6 %
Informalidad	47,1 %	32,4 %
Insuficiencia de bienestar	28,0 %	32,8 %

Tabla 6. Condiciones de vida. Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011 y ECH 2008, 2009 y 2010, INE.

Los indicadores de pobreza e informalidad son estimados con datos de la ECH, de modo que, como se ha dicho, las conclusiones deben matizarse ya sea por las dificultades de estimación como por el período relevado. Más allá de esto, muestran una imagen cercana a la de varios actores de la localidad, que identifican en el desempleo y la informalidad dos problemas particularmente acuciantes en La Paloma.

En cambio, en lo que refiere a educación La Paloma presenta una mejor posición frente a otras localidades, con un porcentaje de asistencia a centros educativos de 24,5 % y 11,1 % de egresados de educación terciaria, ambos apenas por encima del promedio nacional. Aunque hay que tener en cuenta que muchos de los habitantes de La Paloma que han terminado sus estudios terciarios probablemente no sean oriundos de la localidad, sino que llegaron allí desde ciudades como Montevideo, donde este indicador es muy positivo. También hay que considerar las personas que han llegado a trabajar en servicios universitarios que se han afincado en el departamento de Rocha en los últimos años.

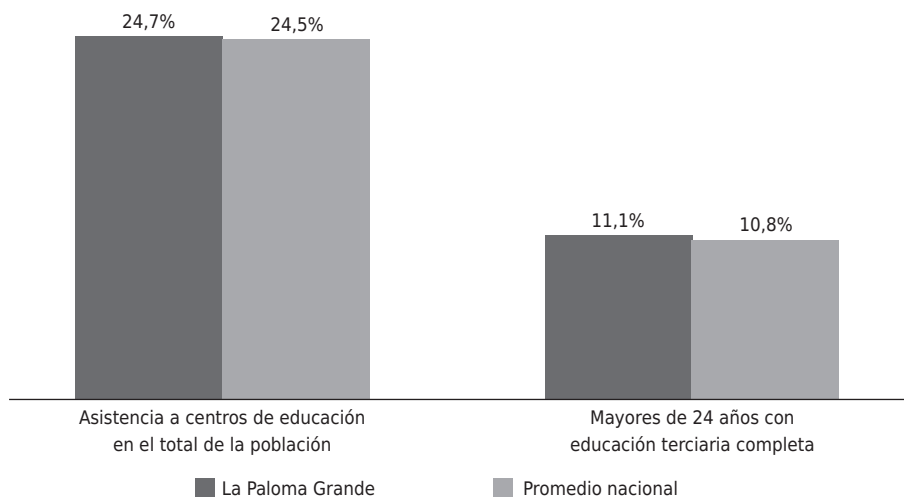


Figura 5. Educación en La Paloma. Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

En este sentido, en La Paloma existe un porcentaje muy importante de residentes que han llegado provenientes de otros territorios. Particularmente, se destacan quienes residían en otros departamentos y en otros países, opciones que están muy por encima del promedio nacional e incluso de Montevideo (23 y 3,6 % en ambas localizaciones, respectivamente).

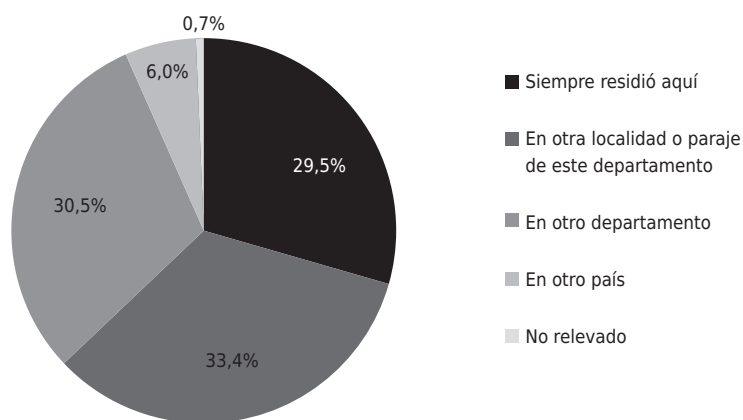


Figura 6. Movilidad de la población, La Paloma. Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

1.3. Consideraciones finales: Nueva Palmira y La Paloma, dos ciudades atravesadas por las cuestiones del desarrollo

Los casos seleccionados, si bien presentan diferencias sustanciales en cuanto a origen, situación socioeconómica, demográfica y actividad económica relevante, tienen un eje de análisis en común: el desarrollo territorial y el conflicto en torno a cuál es o debería ser el proceso adecuado.

En el caso de Nueva Palmira, nació de la necesidad de asentar una comunidad que había sido dos veces desplazada de los territorios que ocupaba. Podríamos decir, entonces, que desde su origen ha estado vinculada al conflicto de qué hacer con las zonas pobladas frente a intereses de otro tipo sobre el suelo.

Desde el primer poblado del arroyo Las Víboras en el siglo XVIII está planteado este dilema, que podría actualizarse para pensar el conflicto en torno al avance del puerto sobre las zonas pobladas de la ciudad y lo que hoy, en el siglo XXI, discutimos como una cuestión de ordenamiento territorial. Es de esperar que las normativas de ordenamiento territorial supongan garantías para lo que antes se resolvía con la ley del más fuerte. Aunque habría que preguntarse qué pasa cuando uno de los interesados en la utilización del suelo es el propio Estado el que también es el encargado de brindar las garantías.

En Nueva Palmira se plantea una situación de conflicto puerto-ciudad. La ciudad ha estado vinculada con el puerto desde sus orígenes, pero este no ha sido determinante ni en su fundación ni en su evolución posterior, sino hasta la década del noventa.

Su ubicación estratégica como kilómetro cero de la hidrovía Paraná-Paraguay le permite captar una porción (aunque variable) del flujo de mercaderías que salen o que entran en la región. Además, el estar situado en el corazón de la zona tradicionalmente agrícola del país lo coloca como el principal puerto granelero, especialmente de grano de soja, primer producto de exportación del Uruguay en los últimos años. Debido a esta situación estratégica, en Nueva Palmira se asientan los principales agentes económicos nacionales e internacionales vinculados al negocio agrícola en sus diferentes etapas, lo cual hace más complejas las posibles visiones y estrategias de desarrollo local.

Se podría decir que La Paloma puerto y ciudad nacen simultáneamente, y que son dos opciones de desarrollo que han convivido. En la historia reciente, la explosión de La Paloma como destino turístico ha forjado la idea de un desarrollo en este sentido, como destino natural de la región. Lo cierto es que se da una discusión acerca de dos opciones de desarrollo posibles, una más presente que la otra (la turística), pero zafra y con sus carencias de planificación e infraestructura.

El turismo como destino natural de La Paloma se ve relativizado cuando uno se acerca un poco más a la realidad de la ciudad. Históricamente, la presencia del puerto ha sido permanente y el turismo es una actividad que se desarrolla casi espontáneamente con emprendimientos locales puntuales que no alcanzan para hablar de una industria nacional. También, en este caso, la ausencia del Estado central se siente (salvo para plantear la opción portuaria). En todo caso, en La Paloma hay algo que perder a cambio de otra cosa que no se plantea con claridad y que, además, pone en peligro la fuente de ingresos actual.

La Paloma tiene un gran desafío por delante. La actividad turística está consolidada como motor de la localidad, pero tiene muchas cosas que mejorar si pretende tener un rol activo en ese desarrollo y no ser un *mero receptor* de veraneantes. Por su parte, la actividad portuaria se encuentra bajo un nuevo impulso. Resta esperar que se haya aprendido de errores pasados y su dinámica no sea concebida únicamente con una visión de corto plazo. El desafío es grande: con compatibilización de turismo y puerto o sin ella, a La Paloma le queda tener un papel conductor de su propio desarrollo.

Anexo

Necesidades básicas insatisfechas	Nueva Palmira	La Paloma Grande	Total nacional
Sin NBI	68 %	71 %	64 %
Una NBI	18 %	18 %	19 %
Dos NBI	6 %	7 %	8 %
Tres o más NBI	7 %	3 %	6 %
No revelado	0 %	1 %	3 %
No corresponde	1 %	0 %	1 %
Al menos una NBI	31,2 %	28,1 %	33,8 %

Tabla 7. NBI Nueva Palmira y La Paloma. Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

Tipo de hogar	Nueva Palmira	La Paloma Grande	Total
Unipersonal	26 %	30 %	23 %
Pareja sin hijos	17 %	20 %	17 %
Biparental con hijos de ambos	26 %	23 %	26 %
Biparental con al menos un hijo de uno	6 %	,8 %	6 %
Monoparental femenino	9 %	8 %	10 %
Monoparental masculino	1 %	2 %	1 %
Extendido	13 %	8 %	15 %
Compuesto	2 %	2 %	3 %
Total	100 %	100 %	100 %

Tabla 8. Tipos de hogar Palmira y La Paloma. Fuente: Procesamiento propio a partir de datos de Censos 2011, INE.

Referencias bibliográficas

AROCENA, J.; MARSIGLIA, J.; REBOLLO, E.; CAPANDEGUY, D. (2006): *La Paloma departamento de Rocha. Una sociedad en busca de sí misma*. IDEL. Universidad Católica.

CALVO, J. J. (coord.) (2013): *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*, Trilce. Montevideo,

FERNÁNDEZ, E.; JUNCAL, A. (s/d): «Valoración sobre el puerto multimodal en La Paloma». En Piñeiro, D, y otros (coord.) (2013): *Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma*. Colección Art 2, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica. Montevideo.

NALERIO, C.; VERRASTRO, N.; ÁLVAREZ, J.; LAGOS, X.; SABAÑO, O. (2012): *Prospectiva La Paloma 2030. Principales disyuntivas territoriales*. Laboratorio de Estudios Prospectivos, Facultad de Arquitectura, Udelar.

PEÑA, C. (s/d): «Puerto y turismo en La Paloma». En Piñeiro, D. y otros (coord.) (2013): *Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma*. Colección Art 2, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica. Montevideo.

PIÑEIRO, D. y otros (coord.) (2013): *Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma*. Colección Art 2, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica. Montevideo.

RODRÍGUEZ, A. (s/d): *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.

Capítulo 2. Sistemas productivos locales, ¿proyectos empresariales o territoriales? Los casos de Nueva Palmira y La Paloma

Adrián Rodríguez Miranda, Carlos Troncoso

2.1. El enfoque del desarrollo económico territorial

En esta investigación se asume que el desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades, ciudades) refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que se explica desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (Rodríguez Miranda, 2006).

Esto supone una visión compleja del proceso de acumulación de capital y cambio estructural, ya que los determinantes de dichos procesos se ven afectados y condicionados por la organización social, económica e institucional del territorio. Es decir que la interacción y sinergia que se produce en el territorio entre el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad empresarial local, la introducción y difusión de innovaciones, el rol de las economías de aglomeración urbana, así como el marco institucional donde todo esto ocurre, es lo que determina el proceso de acumulación y, en definitiva, lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico (Vázquez Barquero, 2005).

El hecho de considerar al desarrollo como un proceso que no ocurre en un espacio abstracto, sino que depende de la interacción y la forma de organización de los actores sociales y económicos que constituyen el territorio en cuestión, es lo que permite dotar de endogeneidad al proceso. Como plantea Boisier (1993), la endogeneidad se manifiesta en cuatro planos que se cruzan entre sí, que son los planos político, económico, tecnológico y cultural. La endogeneidad en lo político refiere a la capacidad del territorio para tomar las decisiones relevantes en relación con el modelo de desarrollo, lo que implica también capacidad de diseñar y ejecutar políticas, así como de negociar y concertar (hacia dentro y hacia fuera). En lo económico, implica tener control sobre el proceso productivo y capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado, de forma de dar sustento al desarrollo en el largo plazo. En el plano tecnológico refiere a la capacidad interna de un territorio organizado para generar sus propios impulsos de cambio (innovaciones radicales o incrementales) que, sobre todas las cosas, sean capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema productivo favoreciendo su competitividad y capacidad de adaptación al cambio. Por último, la endogeneidad en el plano de la cultura es planteada por Boisier como una suerte de matriz generadora de identidad socioterritorial que, junto a los otros planos, va generando un escenario que es ocupado por una variedad de actores públicos y privados de cuya interacción surge la sinergia necesaria para generar el cambio estructural y el desarrollo.

El enfoque territorial y endógeno del desarrollo económico pone especial énfasis en los sistemas productivos y las redes de empresas locales como mecanismos a través de los cuales el proceso de crecimiento y cambio estructural tiene lugar en las economías de los territorios. Estos conceptos, redes de empresas y sistemas productivos locales, son contrarios al planteo de la economía tradicional neoclásica, que considera a las firmas solo como rivales que buscan maximizar sus beneficios en forma individual a través de las señales del mercado (los precios), siendo esta la única relación entre ellas.

Las formas de organización competitiva de la producción de las empresas en forma de redes o con relaciones económicas relevantes con otros actores del territorio no se reducen simplemente a un tema de tamaño de las firmas. En general, se tiende a asociar el desarrollo económico territorial a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Alfred Marshall ya proponía a fines del siglo XIX que, además de la forma de organización de la gran fábrica, para algunos tipos de producción otra forma de organización tan o más eficiente era la concentración de muchas pequeñas fábricas especializadas en distintas fases de un único proceso productivo en un ámbito territorial delimitado (Becattini,

2002). Sin embargo, es preciso establecer que el desarrollo endógeno territorial no se limita a los distritos o *clusters* de pequeñas y medianas empresas, sino que incluye otras alternativas basadas en diferentes formas flexibles de organización. Incluso, en determinadas condiciones, la articulación de las economías locales con grandes empresas multinacionales puede constituirse en una vía alternativa exitosa de desarrollo (Vázquez Barquero, Garofoli y Gilly, 1997).

Por lo tanto, no se trata de acotar a una forma específica de organización espacial de la producción, sino de considerar ciertas características y condiciones que son deseables para promover procesos de desarrollo territorial. Estas características son la presencia de un sistema de empresas y emprendedores innovadores (en sentido amplio), con un volumen suficiente de relaciones como para poder definirse a sí mismo como sistema, con una cultura de cooperación (compatible a la vez con la competencia) que se manifieste a través de redes (formales o informales) de intercambio y apoyo mutuo, tanto en lo productivo como en lo comercial y lo tecnológico, y una estrategia o proyecto común respaldado por instituciones locales que garanticen el clima de cooperación (Rodríguez Miranda, 2010a; Vázquez Barquero, 2005).

2.2. Diferentes formas de organización localizada de la producción

Según Gereffi y otros (2001), es posible identificar los siguientes tipos (o clasificaciones) de cadenas de producción o de valor, con diferentes implicaciones en términos de escala espacial:

- Cadenas de proveedores o *supply chains*, que refieren en general a los procesos que involucran la transformación productiva desde materias primas hasta el producto terminado (típicamente, las cadenas productivas basadas en recursos naturales). Pueden desarrollarse en la escala local, nacional, regional o internacional.
- Redes internacionales de producción, que involucran a dos o más países, en las que las empresas multinacionales operan como los «buques insignia».
- Cadenas globales de productos, donde el énfasis se pone en la estructura de gobernanza de la cadena de valor y en el rol de las firmas líderes para establecer cómo se organiza la red de producción global y las fuentes de proveedores.
- Cadenas globales de valor (CGV), enfoque que pone el acento en el valor relativo que aporta cada una de las actividades que se

requieren para producir un bien o servicio, actividades con un alto grado de dispersión espacial y en escala global.

Según Udelar-FCEA (1995), el concepto de cadena o complejo productivo refiere a una sucesión de actividades que implican un conjunto de estructuras vinculadas entre sí con cierta integración vertical, que pueden incluir a diferentes ramas de la producción y diversos fenómenos como parte de una misma lógica productiva. Por lo tanto, es posible delimitar el conjunto de relaciones económicas y sociales que se articulan entre los diversos procesos de producción, distribución y consumo, permitiendo, además, conocer las relaciones de poder resultantes de la interacción entre los diversos agentes que la componen. Esta definición se puede ampliar incorporando otras dimensiones, como las derivadas de la propiedad común de las firmas, alianzas estratégicas entre empresas o el goce común de políticas de fomento.

En cualquier caso, el enfoque de cadena refiere a una visión de procesos y no de empresas o sectores aislados. El éxito de la cadena depende de todas sus partes y comienza a definirse a partir del primer eslabón. Por lo tanto, hay que pensar a las actividades involucradas desde una perspectiva sistémica, en la que cualquier cambio (tecnológico, organizativo, formación de recursos humanos) que se produzca en una determinada fase seguramente requerirá de un cambio en el mismo sentido por parte de la fase anterior (por ejemplo, proveedores, servicios, logística, investigación) o siguiente (elaboración de productos intermedios o finales, comercialización, distribución, logística, marketing).

Finalmente, es necesario notar que, en sí mismo, el concepto de cadena productiva no tiene necesariamente una connotación territorial fuerte. Es decir, los eslabones o fases de la cadena y todas las actividades conexas y auxiliares que se desarrollan pueden estar fuertemente aglomeradas en un espacio territorial concreto, por ejemplo, una ciudad o una región en un país, pero también pueden estar más o menos dispersos conformando una cadena productiva nacional, regional internacional (por ejemplo, en la región del Mercosur) o incluso totalmente globalizada (con fases y eslabones dispersos en diferentes localizaciones en el mundo).

Respecto a los *clusters*, Porter (1998) los plantea como grupos de empresas e instituciones enlazadas en un sistema de valor y con determinada concentración geográfica de las actividades, lo que permite la especialización. El sistema de valor está conformado por las empresas directamente vinculadas a la actividad productiva central del *cluster*, pero también por los proveedores de insumos, las empresas e instituciones que aportan funciones de soporte y los canales de distribución y comercialización. La buena coordinación de todas las

actividades entrelazadas reduce los costos de transacción, siendo la gestión y articulación de todo ese sistema la fuente clave de ventajas competitivas.

Según Hendry y otros (1999), los lazos existentes en los *clusters* pueden tener una base local, nacional o internacional. No obstante, la mayor parte de los autores considera que, entre otras cosas, por los requerimientos que comporta la transmisión del conocimiento tácito y el funcionamiento en red, es necesaria una cierta proximidad de los componentes de la red. En este sentido, Porter (1998) indica que la pauta de geografía económica más idónea para delimitar un *cluster* en un país es aquella que combina la dispersión (ya que así se evitan la congestión, los bloqueos y la inflexibilidad) con la especialización geográfica (ya que así se favorece la productividad y su crecimiento). Los niveles geográficos en los que se presentan los *clusters* para Porter refieren a países, regiones, zonas metropolitanas y ciudades.

Otra forma de organización de la producción es a través de redes de empresas, lo que también se puede relacionar con la organización en *clusters* o en sistemas productivos locales, que pueden ser vistos como tipos particulares de redes. La ventaja de las redes reside en que «proporcionan información y, eventualmente, los recursos necesarios para el surgimiento y puesta en marcha de una empresa, pero también facilitan los intercambios de bienes y conocimiento en los sistemas productivos» (Vázquez Barquero, 2005).

Por otra parte, los sistemas productivos locales o distritos productivos, como señala Albuquerque (2006), son organizaciones diferentes de los *clusters*, fundamentalmente porque los primeros conforman entidades socioterritoriales donde el desarrollo social y económico del territorio no pueden disociarse, mientras que los segundos son organizaciones productivas que ponen el énfasis en la competitividad sistémica apoyada en la especialización geográfica, pero sin tener que involucrar necesariamente dentro de sus objetivos y funcionamiento la idea de un proyecto de desarrollo integral para el territorio.

Entre las ventajas de los sistemas productivos locales o distritos se pueden destacar: 1) la facilidad para conseguir e intercambiar información comercial y técnica entre empresas; 2) una «atmósfera productiva» particular; 3) el intercambio formal e informal, el aprendizaje y educación mutua, en un concepto de proceso productivo que no se desliga de la misma vida social de las personas y comprende más que el ámbito puramente técnico; 4) el rol del capital social e institucional que debe estar por detrás del proyecto productivo; 5) generar un ambiente propicio para la creación, adaptación y difusión de innovaciones (Vázquez Barquero, 2005; Becattini, 2002).

En definitiva, se puede apreciar que tanto los conceptos de cadenas de valor, redes, *clusters* y sistemas productivos locales comparten una lógica

rectora similar, en la que los comportamientos no solo responden a las señales del mercado (los precios), sino que fundamentalmente se basa en la reciprocidad como soporte de relaciones de confianza que permiten la cooperación (compatible con la competencia), lo que posibilita reconocer la multiplicidad de vías de desarrollo y de organizaciones productivas para alcanzarlas.

2.3. Proyectos socioterritoriales y proyectos empresariales

Pese a las similitudes entre los conceptos de cadena de valor, redes, *cluster* y sistemas productivos locales, hay una diferencia muy importante 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 socioterritorial.

Al respecto, Alburquerque (2006) distingue entre proyectos territoriales o distritos y los *clusters*. En forma más general, se plantea en esta investigación 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 sistema productivo local) 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, se trata de un modelo que integra el desarrollo económico y el social.

En los proyectos empresariales (que 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 Alburquerque al diferenciar al distrito del *cluster*) que, aun siendo importante, no adquiere el mismo protagonismo que el componente económico.

Diferenciando el *cluster* (como proyecto empresarial, según se sugiere clasificar en este artículo) del distrito (un proyecto socioterritorial), Becattini (2006) plantea que, si bien superficialmente pueden parecer muy similares (ambos muestran «una ampliación sistemática del aparato productivo y un aumento de la ocupación y la renta media per cápita»), son sensiblemente diferentes, ya que el *cluster* es una manifestación localizada del proceso mundial de acumulación

y redistribución territorial del capital (un proyecto empresarial), mientras que el distrito es resultado del «esfuerzo semiconsciente de una comunidad, de hacerse un sitio en la división internacional del trabajo que le permita el desarrollo gradual de su estilo de vida», lo que implica un proceso en el que hay un fondo de consenso general (de la comunidad, de las personas y las empresas), mientras en el *cluster* el consenso es, a lo sumo, el que puede tener lugar entre empresas que forman parte de algún grupo, gremio o incluso de un *lobby*.

De acuerdo con el planteo de Albuquerque (2006), se puede decir que un proyecto socioterritorial 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.

Por otra parte, un proyecto empresarial puede organizar la producción también en forma de redes de empresas, *cluster* o cadena productiva, pero, en cualquier caso, el territorio, si bien puede jugar un rol importante, es funcional al proyecto productivo, como fuente de ventajas competitivas que surgen, por ejemplo, del agrupamiento sectorial de las empresas en el territorio y del aprovechamiento de las condiciones de entorno que este ofrezca. Por lo tanto, «lo local» (la comunidad, el territorio) puede ser factor clave de la estrategia competitiva, pero no hace a la esencia misma del proyecto, cuya prioridad es el componente económico. En este sentido, luego de un tiempo, el proyecto empresarial puede deslocalizarse parcial o totalmente del territorio en el que antes supo aprovechar ventajas de localización, en función de que lo central es la competitividad del sistema de valor que conforman las empresas. En cambio, en un proyecto socioterritorial no hay posibilidad de deslocalización, el componente central es el desarrollo económico y social de la comunidad y las empresas del lugar, por lo que la estrategia competitiva que sostiene al sistema de valor es funcional a ello, en el éxito o el fracaso.

Si bien se establece en los párrafos anteriores una diferencia entre territorios en los que predomina un proyecto empresarial y otros en los que se establece un proyecto socioterritorial, como situaciones «puras», hay una multiplicidad de matices que hacen también a los diferentes senderos de desarrollo que cada territorio es capaz de ir construyendo. En este sentido, la figura 7 muestra una herramienta para caracterizar territorios y trayectorias en función de la articulación entre proyectos empresariales y proyectos socioterritoriales.



Figura 7. Sinergias y divergencias entre proyectos socioterritoriales y proyectos empresariales. Fuente: Elaboración propia.

La figura 7 muestra una única situación en la que se produce una organización de la producción que implica un proceso con alto potencial de generar un proyecto de desarrollo territorial endógeno en el territorio, que es cuando existe capital social local que logra dar respaldo a un acuerdo entre los actores locales sobre un proyecto compartido de desarrollo socioterritorial que es a la vez compatible y articulado con un proyecto empresarial (ya sea interno, externo o mixto).

Estos procesos, que se pueden clasificar como desarrollo territorial endógeno, pueden asimilarse a los casos de «entornos innovadores» (Aydalot, 1986; Maillat, 1995; Méndez, 2000), a las «regiones de aprendizaje» (*learning regions*) (Saxenian, 1994; Morgan, 1997; Storper, 1995), a los «distritos productivos» (Beccatini, 2006; Dei Ottati, 2006; Albuquerque, 2006) o a los territorios que logran vínculos competitivos con los mercados con grados razonables de concertación e inclusión social desde el enfoque del «desarrollo territorial rural» (Schejtman y Berdegú, 2004). Cabe señalar que al referirse al capital social local, 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, en la conformación del 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.

A su vez, en la figura 7, al clasificar según haya acuerdo (entre los actores locales) sobre un proyecto socioterritorial de desarrollo, se supone que ese acuerdo, ese proceso de discusión y concertación entre los actores locales, surge y se desarrolla en un ambiente democrático donde no hay excesivas asimetrías de poder, de forma que el acuerdo sobre el proyecto para el territorio no se trata de una predominancia de un grupo sobre otro ni es resultado de que hay grupos importantes que no tienen voz y son dominados. En los casos en los que surja un único proyecto para el territorio, pero como resultado de que hay un grupo que domina e impone su perspectiva, entonces no se estaría en la categoría de acuerdo o concertación entre actores locales, sino que habría un conflicto latente entre diferentes visiones que no se hace explícito por las fuertes asimetrías entre actores.

Por otra parte, en los casos en los que hay diferentes iniciativas y visiones sobre lo que debería ser el proyecto socioterritorial, las que están en conflicto, explícito (cuando se manifiesta en una pugna entre grupos) o latente (cuando resulta en la dominación de algunos grupos por otros), o que, sin estar en conflicto, se encuentran desarticuladas (no dialogan), entonces el territorio tendría un potencial bajo o, a lo sumo, un desafío incierto en términos de oportunidades y restricciones a superar para transitar hacia la conformación de un proyecto de desarrollo territorial endógeno.

En cuanto a la presencia de un proyecto empresarial, no se supone a priori que sea mejor o peor desde el punto de vista del territorio si es impulsado por empresas externas o locales. En caso de que el proyecto empresarial no esté articulado con las iniciativas locales de desarrollo (cuando existen), 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, lo que podrá potenciarse o limitarse en

función de las capacidades de los actores locales de negociación y concertación, ya sea hacia dentro, acordando una estrategia y un proyecto compartido socioterritorial, o hacia afuera, en la articulación con el proyecto empresarial.

No hay trayectorias predefinidas hacia una situación de alto potencial para promover proyectos de desarrollo territorial endógeno, pero sí se establece como condición necesaria para alcanzar ese resultado que se siga un sendero en el que los proyectos empresariales y los proyectos socioterritoriales dialoguen en forma virtuosa. Los primeros aportando la vinculación competitiva con los mercados y los segundos constituyendo a la comunidad (capital humano y capital social local) en un pilar fundamental de dicha competitividad, pero no en una lógica solo funcional a la generación de excedente económico, sino con un rol central en la toma de decisiones que refieren a la propia generación, apropiación y uso o distribución, en función de objetivos superiores a los intereses individuales y que deben responder al proyecto de desarrollo consensuado del territorio.

2.4. Los casos de estudio y la metodología aplicada

La aplicación del anterior marco teórico se realizó en dos casos de estudio definidos en la agenda de investigación del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial: las localidades de La Paloma y Nueva Palmira.

Se analiza, en primer lugar, la organización de la producción en el territorio y la existencia de proyectos empresariales, para, en segundo lugar, indagar en el sistema de actores, capital social y la existencia de consensos sobre la mirada de desarrollo del territorio.

2.4.1. Trayectoria y organización productiva

Conocer cómo es y cómo ha sido la evolución de la organización de la producción en el territorio es un elemento de especial significación al momento de analizar el potencial de desarrollo del territorio. A continuación se realiza una aproximación a ello para cada uno de los dos casos de estudio, utilizando como importante insumo el trabajo de campo realizado.

Caso de La Paloma

La localidad toma relevancia con la construcción del Faro en 1874 y, posteriormente, en 1910, con la construcción del puerto artificial en la Bahía Grande y la vía férrea entre La Paloma y Rocha, que en 1928 permitió conectar con San Carlos y Montevideo. Se puede decir que en los inicios de la localidad, la vida económica y social giraba en torno a los fareros, marinos, trabajadores del puerto, aduaneros y ferrocarrileros. En 1936 se constituyó la sociedad del Cabo

Santa María Ltda., con el cometido de organizar una ciudad balnearia, marcando así la otra vocación productiva que definiría a La Paloma: el turismo.

Más recientemente es de destacar el auge de la actividad portuaria en la década del ochenta, cuando había varias industrias de procesamiento de pescado que llegaron a conformar un polo industrial que ocupaba unas 2000 personas, siendo un factor de atracción de población desde otros lugares. Pero con el declive de la pesca y el cierre de las industrias, la vocación turística pasó a definir la actividad económica de la localidad.

Hay unos 2500 lugares que ofrecen hospedaje, entre casas y hoteles, que en enero reciben hasta 30.000 personas. Sin embargo, el modelo de turismo es de un perfil de «sol y playa», con muy alta sazonalidad y temporadas cada vez más cortas (desde finales de diciembre hasta febrero o primeros días de marzo, pero cada vez más concentrada en enero, con un promedio de siete días de estadía del turista).

El crecimiento del balneario se produjo mediante la construcción de casas para alquilar en el verano, por residentes del propio departamento de Rocha, que luego de la temporada las usaban para vacaciones propias. Como en otros balnearios de la costa uruguaya, ha sido importante y lo sigue siendo el empuje de la construcción vinculada al turismo. Actualmente es fácil identificar nuevos emprendimientos inmobiliarios año tras año, loteo de tierras, nuevos hoteles y complejos, con importantes características de crecimiento no planificado, más bien desordenado y sin enmarcarse dentro de una estrategia de posicionamiento del balneario en determinado perfil.

El puerto, clave en los inicios de la localidad y con su momento de auge en los ochentas con la pesca, permaneció durante mucho tiempo casi sin uso, hasta que recientemente cristalizó en un proyecto de puerto maderero, orientado a sacar barcasas con madera de la región con destino a pulpa de celulosa en la planta de UPM en Fray Bentos.²⁴ Este proyecto no reporta demasiado desde el punto de vista del empleo, ya que se trata de un puerto pequeño que empleará unas 15 personas en total, siendo el mayor movimiento el que reporta el transporte por camión de la madera hacia el puerto, lo que se atenderá con empresas nacionales.

Esta reactivación del puerto, que en diferentes versiones se viene insinuando desde hace casi 10 años, generó mucha resistencia en algunos grupos de pobladores y provocó situaciones de conflictividad entre los pobladores, el Municipio, la Intendencia y el gobierno nacional.

24 Al momento de hacer el trabajo de campo todavía no había salido ningún barco con carga y se estaba en las actividades de dragado, acondicionamiento del puerto y acopio de madera.

La figura 8 muestra la organización productiva en La Paloma al momento del estudio (2013). El sistema de valor o cadena de valor que define al territorio es el turismo, con una lógica de sol y playa, donde los principales servicios que se ofrecen son el hospedaje y la gastronomía. La mayor oferta de hospedaje refiere a casas de alquiler, las que se arriendan a través de sus propios dueños y las inmobiliarias. Los hoteles captan sus clientes fundamentalmente por «el boca a boca» e Internet. El público es mayoritariamente uruguayo (la mayoría de Montevideo, pero también de todo el país), luego siguen los turistas argentinos y bastante más lejos turistas de Brasil y la región, siendo baja la presencia de turistas de extrarregión.

Es escasa la oferta de servicios que agreguen valor local al producto «sol y playa». Hay en todo Rocha unos 40 guías de turismo e informantes, ninguno de los cuales vive solo de ello. La articulación con los operadores turísticos locales es muy baja. En general, el servicio de guías es requerido por los turistas de extrarregión (europeos o norteamericanos) que los contactan por Internet, quienes representan una porción mínima del flujo de turistas de La Paloma.

Hay una subexplotación de los recursos de la zona, que podrían ofrecer un complemento a la oferta de «sol y playa». Sin desconocer que la demanda del público que visita el lugar se orienta fundamentalmente a ese tipo de turismo, la falta de articulación entre operadores locales para ofrecer y posicionar ofertas alternativas también contribuye a su no desarrollo. De hecho, los operadores turísticos en Rocha son agentes emisores y no receptores, no hay agencias de turismo receptor. Por otra parte, la lógica de la estacionalidad y cierta cultura de informalidad que se ha consolidado no permiten trabajar sobre la mejora de la calidad de los servicios y la capacitación de los recursos humanos para apuntar a otro modelo de turismo, menos oportunista y que no descansa totalmente en el producto «playa» (que pueda agregarle servicios de calidad y productos complementarios). Al respecto, no hay ofertas locales de capacitación y formación en servicios turísticos y afines.

Los insumos y servicios que esta cadena de valor del turismo demanda, debido a su carácter estacional, en buena medida se abastecen desde Montevideo. Aunque, sobre todo en los servicios, su carácter de proximidad hace que en la temporada se desarrollen múltiples actividades que se conectan con necesidades de los emprendimientos turísticos. Por otra parte, la actividad comercial también tiene un auge importante en temporada. En cualquier caso, el problema de la estacionalidad y la incertidumbre sobre cómo será cada temporada (se juega mucho en poco tiempo) no permiten horizontes razonables para realizar apuestas más ambiciosas, mejoras de infraestructuras e innovaciones en nuevas ofertas y servicios.

La pesca en la actualidad está reducida a una expresión mínima, prácticamente sin pesca artesanal, aunque sí algún empresario con embarcación propia que vende el servicio de embarque a pescadores locales. En cualquier caso, la pesca no es una actividad que actualmente configure una fuente de ingresos relevante para la población local.

Por otro lado, cuando comience a funcionar la actividad del puerto maderero no demandará empleo local, como se ha señalado, ni directa ni indirectamente, ya que se articula con una cadena de valor forestal-celulósica que opera en escala nacional y solo localiza en La Paloma un puerto que es pieza en una logística que se articula por fuera de la localidad. Esta percepción de poco o nulo beneficio y las dudas sobre los problemas de congestión, ruido, rotura de calles que puede generar el tráfico de camiones y el temor ante la posibilidad de que se fomente un clima portuario en una ciudad que vive del turismo, es lo que ha llevado a que haya muchos opositores y pocos defensores del puerto maderero.

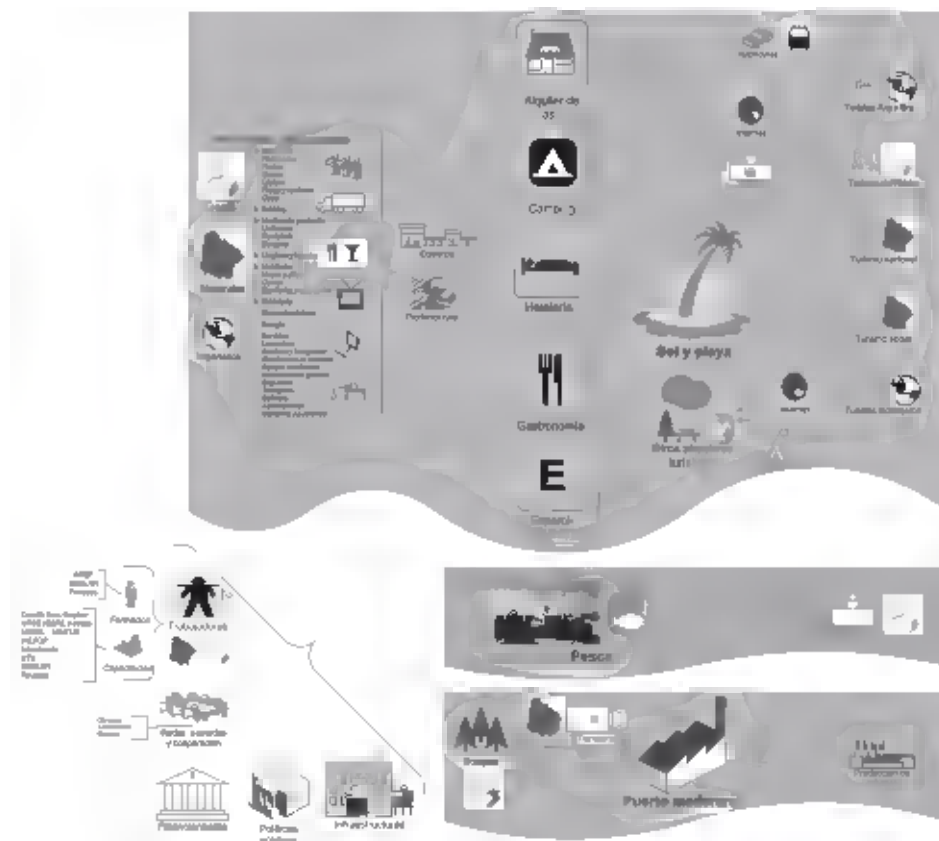


Figura 8. Organización productiva en La Paloma. Fuente: Elaboración propia.

Caso Nueva Palmira

En 1831 se fundó Nueva Palmira, naciendo como puerto, pasando a ser villa en 1920 y ciudad en 1953. 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 (modelo ISI). La actividad económica giraba en torno a dicha fábrica y el puerto, que llevaba el producto a Montevideo (mercado final). Luego del cierre de la aceitera, entre 1962 y 1989 funcionó una planta de armado de autos Volkswagen, que llegó a tener unos 400 empleados. Desde la década del noventa ya no se cuenta con nuevos desarrollos industriales, siendo la única industria el Molino harinero Nueva Palmira, que utilizaba barcas por el río Uruguay para carga de materia prima y empleaba a algo menos de 50 personas y con venta y distribución del producto en Montevideo.

Respecto a la historia del puerto, tiene una ubicación estratégica en la geografía del Cono Sur sudamericano, es la puerta de salida de la hidrovía Paraná Paraguay, lo que explica su actual desarrollo y relevancia, siendo la ciudad identificada por otros ámbitos nacionales e internacionales con esta actividad. A fines de los años cincuenta se construyó una terminal portuaria de la empresa Navíos que, en principio, recibía minerales del Mato Grosso de Brasil y de Bolivia. Con el tiempo la terminal se reconvirtió a carga y descarga de granos. En las décadas del setenta y ochenta empezó a tomar más relevancia el flujo de carga de granos, sobre todo como estación de tránsito de Paraguay y Bolivia. Desde el 2004 se produjo el *boom* agrícola en el país y la región, y al transporte de la hidrovía se sumó en forma muy relevante la salida de la producción nacional de granos (el país pasó de ser importador a ser exportador de granos, que es uno de los principales rubros actualmente).

A partir de esta realidad, Nueva Palmira está muy especializada en las actividades que se vinculan al complejo agroportuario, que representan aproximadamente el 56 % del empleo (con datos de 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, gestión).

El núcleo de la cadena agroportuaria está en el puerto de Nueva Palmira, que funciona en un sistema público-privado, con dos regímenes aduaneros, ya que existen 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 Administración Nacional de Puertos (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, 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 cril, en acuerdo con capitales noruegos que pescan y hacen la harina en el barco y la descargan en ONTUR, utilizando la cámara frigorífica (ONTEMAR) y de allí se lleva a Montevideo para exportar en contenedor.

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	-

Tabla 9. Puerto de Nueva Palmira. Embarcaciones y toneladas movilizadas totales en muelle oficial y terminales privadas, 2011. Fuente: Observatorio Nacional de Transporte y Logística del MTOP, con fuente en Administración Nacional de Puertos y Dirección Nacional de Hidrografía.

La tabla 9 muestra el movimiento en buques, toneladas y producto de las terminales portuarias. Todo este desarrollo del puerto ha generado problemas en la ciudad, ya que el puerto está metido dentro de ella. En primer lugar, solo recientemente se ha construido un *bypass* que permite que los camiones no entren a la ciudad para llegar al puerto, además de una playa de estacionamiento en el puerto y varias plataformas de espera (con servicios higiénicos y de alimentación) en las afueras de la ciudad para ir entrando a puerto en la medida que se libere capacidad de carga. Antes de estas obras, la situación en la ciudad era considerada de caos, calles con gran deterioro y congestión de camiones.

De todas formas, el continuo crecimiento del puerto ya está dejando estas mejoras en situación de ser revisadas y ampliadas. Por otra parte, la operativa de acopio y posterior carga de granos genera un polvillo que es perjudicial para la salud y genera problemas respiratorios en la población. Recientemente las terminales graneleras han invertido en mejores sistemas de cintas transportadoras modernas con sistemas cerrados y con mecanismos de recuperación de polvillo, sin embargo, las cintas móviles de la terminal de ONTUR constituyen un sistema abierto y continúan generando polvillo.

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

Tabla 10. Exportaciones de soja desde Zona Franca Nueva Palmira. Fuente: Observatorio Nacional de Logística y Transporte del MTOP, con fuente Uruguay XXI.

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

Tabla 11. Exportaciones de pasta de celulosa desde Zona Franca Nueva Palmira. Fuente: Observatorio Nacional de Logística y Transporte del MTOP, con fuente Uruguay XXI.

Un actor relevante en este sistema productivo localizado en Nueva Palmira es el de las agencias marítimas, entre las que destaca el grupo Schandy. Las agencias marítimas son las representantes legales en tierra del barco y 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. En general, 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 agroportuario 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 señalan Rodríguez Miranda y Troncoso (2011), no hay presencia 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 Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y una de Aduana. La excepción en la ausencia de las políticas públicas es la presencia de un Centro MEC (Ministerio de Educación y Cultura), que organiza cursos en informática, apoyo al retorno a educación básica y también hizo cursos en temas de logística (perito de granos). La UTU (escuela técnica) de Nueva Palmira también tiene cursos, entre los que destacan soldador,

mecánica e introducción a la logística (tres 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, así como al comercio y la gastronomía local, que tienen en general un bajo desarrollo y funcionan con la actividad vinculada al puerto. La hotelería es muy escasa y es considerada de bajo nivel.

La figura 9 muestra un esquema de cómo funciona la organización productiva en Nueva Palmira, en torno de la cadena de valor asociada al complejo portuario.

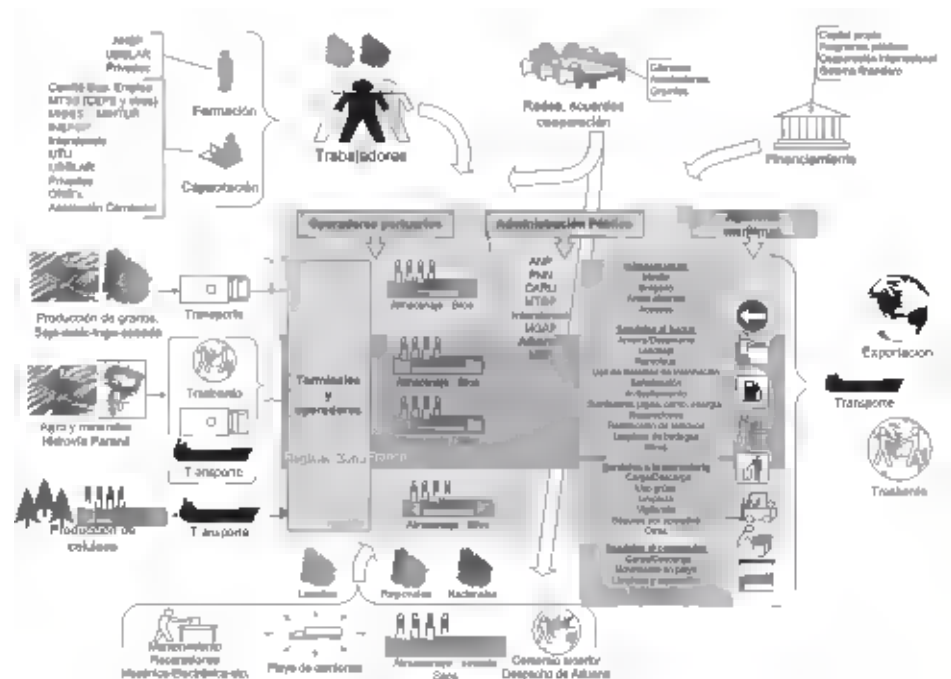


Figura 9. Organización productiva en Nueva Palmira. Fuente: Elaboración propia.

2.4.2. Capital social y capacidad de concertación

El otro componente trascendente para el análisis del potencial de desarrollo del territorio refiere al capital social y, en particular, a las capacidades de concertación y generación de proyectos comunes entre los actores del territorio. Del estudio de los antecedentes así como del trabajo de campo realizado con los actores locales se obtuvieron una serie de insumos que se presentan a continuación.

Caso de La Paloma

La Paloma se caracteriza por ser una localidad con actores locales movilizados, aunque, como se analiza, esto no significa que posea capacidad de consenso como para articular e impulsar un proyecto socioterritorial representativo de toda la comunidad, sus actores sociales, políticos y económicos.

Ante el visible deterioro de los equipamientos urbanos y servicios en la localidad, la ONG SOS La Paloma impulsa desde 2005 un diagnóstico consensuado sobre los problemas de la localidad y una agenda de trabajo común. Con apoyo del Fondo de las Américas se trabajó durante 2006 y 2007 en el Proyecto Agenda 21 La Paloma; desarrollando talleres y reuniones de trabajo con el objetivo de generar un ámbito de intercambio y consenso (Carrau y Siqueira, 2007). Este proceso involucró a todas las organizaciones del territorio, por ejemplo, Liga de Fomento y Turismo, Coordinadora de Vecinos, Centro de Hoteleros, Rotary Club, Comisión Interbarrial, entre otros.

Sin dudas que ese proyecto demuestra la existencia de cierto potencial de movilizar, en beneficio del colectivo, recursos que radican en distintas redes sociales del territorio. Es decir, hay presencia de capital social local. Sin embargo, Carrau y Siqueira (2007) plantean, entre otros desafíos, la necesidad de un ámbito público-privado para impulsar el desarrollo de la localidad y mejorar la participación del sector empresarial en los procesos de trabajo colectivo. Estos dos aspectos, al momento del trabajo de campo realizado en esta investigación, se puede decir que mantienen su vigencia como desafíos.

En Arocena y otros (2006: 108-110) se realiza un diagnóstico que mantiene vigencia:

Falta articulación de esfuerzos en lo social, y eso impide mejorar los impactos, en la medida en que no existe un mecanismo de funcionamiento en red entre las organizaciones del Estado y la sociedad civil que permita potenciar las acciones específicas, que son muchas y variadas pero con poca comunicación entre sí. [...] No existe un actor complejo que represente las diferentes lógicas de

actor y opere en torno a la construcción de un proyecto colectivo...
No podemos hablar de un sistema de actores locales, sino de subsistemas aislados y con escasa transversalidad en los asuntos colectivos.

En Piñeiro (2013) se analiza el conflicto que genera la iniciativa de ampliación del Puerto de La Paloma (el puerto maderero), dentro de un enfoque más amplio de análisis que la dimensión local, referido a las repercusiones de las inversiones de la cadena forestal en Uruguay. Piñeiro sitúa el debate originado sobre el puerto en La Paloma (Piñeiro, 2013: 10-11) dentro de otros tres debates de carácter nacional: 1) las potestades de los gobiernos y las comunidades locales y el conflicto con las potestades del gobierno nacional, 2) la discusión sobre el modelo de desarrollo económico, en la que el autor sitúa al gobierno nacional en una opción por la especialización en producciones primarias, 3) la discusión sobre el modelo de desarrollo y la sustentabilidad que desnuda la carencia de un plan nacional que sirva de marco para el debate. Esta contextualización del conflicto como una expresión de otros procesos más amplios que ocurren en el escenario nacional es correcta. Sin embargo, en este artículo el énfasis está puesto más en lo local, por lo que, más allá de lo que los factores y procesos externos generan como catalizadores de procesos en lo local, interesa analizar cuáles son las características propias y procesos endógenos que tienen una preexistencia a los factores exógenos y también explican cómo la comunidad reacciona ante ellos.

Del trabajo de campo propio también se observa que en el debate en La Paloma en torno al puerto maderero subyace un conflicto entre diferentes macrovisiones sobre el desarrollo. En Piñeiro (2013: 43-90)²⁵ se realiza un análisis en base a una muestra de 37 entrevistados entre los que distingue entre dos perspectivas, la productivista y la preservacionista. La primera refiere a la visión de cierta parte de los actores locales que se sitúan a favor del puerto por considerarlo oportunidad de fuentes de trabajo y actividad económica para la localidad, mientras que en la segunda visión se agrupan los actores que quieren mantener el estado actual de las cosas en defensa de una situación «natural» que hay que preservar y que debiera definir el perfil del balneario. En ambas posiciones hay actores que los autores clasifican como empresarios, ambientalistas y vecinos, con lo cual las diferentes visiones son transversales a estas categorías.

También se observaron en el trabajo de campo realizado en 2013 estas diferentes posturas, pero el eje más relevante de discusión y conflicto no es

25 Capítulo de Emilio Fernández y Agustín Juncal.

en realidad el puerto maderero, que ni siquiera había empezado a operar al terminar el trabajo de campo. El verdadero problema es la falta de un consenso entre los actores locales sobre qué modelo de desarrollo o, más en concreto, sobre qué proyecto de desarrollo impulsar para la localidad. Esto no implica que deba existir un acuerdo total, pero sí que en el territorio los actores locales puedan articular sus intereses, ceder en ciertos aspectos y negociar trayectorias comunes.

La diferencia que esta investigación encontró respecto a los resultados de Arocena y otros (2006) es que los ámbitos de participación y los actores organizados en el territorio han aumentado, incluso en términos de capacidad propositiva. Pero sigue vigente el diagnóstico de la falta de capacidad para mediar y articular las visiones locales (incluyendo a los actores externos que inciden en el territorio) en un proyecto común.

No hay dudas de que todos los actores y organizaciones de la localidad sitúan al turismo como el modelo de desarrollo a seguir, pero dentro de este aparente punto de encuentro no hay articulada una visión compartida.

Actualmente, la institucionalidad local para promover el turismo en la localidad descansa en el vínculo con la Intendencia de Rocha (gobierno departamental) y el Ministerio de Turismo, a partir de un trabajo con un programa del Ministerio de Industria, Minería y Energía que apoyó el desarrollo de un plan estratégico para el sector turismo en Rocha. A partir de esto existe la Corporación Rochense de Turismo,²⁶ donde la Liga de Fomento y Turismo de La Paloma tiene su representación, en lo que es una suerte de cámara de turismo del departamento, pero que no tiene una impronta local referida en particular a La Paloma.

Un elemento que parece necesario visualizar es que el puerto maderero es en realidad bastante marginal al sistema productivo que está en la base de La Paloma, tanto del punto de vista de sus efectos positivos como negativos. En lo positivo es mínimo el empleo que genera y no contribuye con nueva actividad económica dado su pequeño tamaño y operativa muy focalizada. En lo negativo, si se tiene en cuenta el régimen de veda de camiones en la época de temporada, que la operativa se limita a una barcaza por día y que, además, reactiva la operativa en un puerto que supo tener una actividad muy superior en el auge de pesca industrial de los ochenta, tampoco se puede hablar de impactos que ponen en peligro el turismo en la localidad ni que suponen un cambio de perfil en el sistema productivo local.

26 Ver: <<http://rocha.uy.com/>>.

Sin embargo, sí hay procesos que afectan al corazón del sistema productivo local de La Paloma y que reflejan la falta de un consenso sobre qué modelo de turismo se quiere. En particular, la extensión del balneario con nuevas infraestructuras, casas, hoteles y complejos, que reproducen un modelo de expansión lineal costera bastante caótico sin una estrategia mínima de posicionamiento sobre ningún «producto turístico» que pueda dar personalidad a la localidad, lo que, por otra parte, caracteriza a las localidades-balneario en Uruguay cuando se expanden. Por otro lado, ese proceso de expansión de las infraestructuras y edificaciones mantiene un perfil de modelo «sol y playa» que busca rentabilidad solo en la alta temporada, procesos que ocurren mientras las miradas y propuestas sobre qué modelo debería ser impulsado varían según los diferentes intereses y grupos.

Dentro de este esquema, desde 2011 hay un nuevo actor, que es el Municipio, que enfrenta el desafío de cumplir con un rol articulador de una red densa de grupos y capital social, pero con incapacidades para la negociación y el consenso interno que podrían habilitar una negociación beneficiosa hacia afuera. Por otra parte, el Municipio en principio nace muy cercano a la posición de la Unión de Vecinos, lo que ha supuesto dificultades para posicionarse en un punto medio que pueda articular un proyecto para toda la localidad. Sin embargo, en lo que ha sido un proceso de aprendizaje absolutamente lógico y necesario, el Municipio parece haber conseguido cierto capital de confianza (con todos los actores locales) para enfrentar mejor el desafío antes establecido.

Un ejemplo de las dificultades que la falta de articulación de un proyecto común local trae aparejadas para negociar hacia fuera (con las iniciativas externas) es el propio proceso del conflicto en torno al puerto maderero. Antes de que el Municipio se consolidara y tomara el frente de la negociación, la Liga de Fomento y Turismo, junto con la Intendencia de Rocha, había avanzado en varios aspectos en la negociación con el gobierno nacional. Cuando el conflicto se agudiza, cae toda negociación y el Municipio en funcionamiento, como es lógico, pasa a encabezar las negociaciones. Cuando el Municipio participa de un nuevo acuerdo con la Intendencia y el gobierno nacional, es acusado de traidor por buena parte de los actores que en su momento lo apoyaron. En definitiva, al momento de cierre del trabajo de campo para este artículo (2013) el puerto y la barcaza están prontas para funcionar, lo que sucedería en breve, pero no hay beneficios adicionales para la localidad que se podrían haber negociado, como las mejoras de infraestructuras en torno al puerto con fines turísticos y de recreación o incluso otros aspectos que son carencias,

como la falta de saneamiento o tratamiento alternativo de las aguas servidas en la localidad.

Por otra parte, sin un proyecto local que tenga una base de concertación sólida es difícil esperar que los proyectos empresariales locales y, sobre todo, externos, tengan una lógica de articulación con intereses locales. En general, las inversiones de capitales externos en negocios inmobiliarios y construcción edilicia, así como en la explotación hotelera y servicios afines, el accionar de varios operadores turísticos locales, la visión individual de los propietarios de casas para alquilar y los emprendimientos privados externos como el del puerto maderero (un eslabón funcional a la cadena forestal celulósica), no se asocian a un proyecto empresarial con pautas comunes y no articulan con la sociedad civil organizada.

A continuación se dejan algunas citas de entrevistas realizadas en el trabajo de campo, para ejemplificar las diferencias de visiones que coexisten en La Paloma, lo que constituye el punto central que se quiere evidenciar:

- «Hay mucha gente de fuera de La Paloma con intereses creados y que juega fuerte, en contra del puerto, organizaciones de fuera que vienen a agitar, intereses inmobiliarios».
- «... si hay una cosa difícil en el Uruguay y acá, en La Paloma, es nuclear a la gente con intereses comunes».
- «La gente piensa que el puerto puede dar empleo. [...] Yo también pienso que puede dar empleo, porque te podés oponer pero acá lo que se necesita es empleo todo el año».
- «...los vecinos, con el apoyo de la Alcaldía, nos opusimos, nos plantamos ahí, le paramos la obra (del puerto) [...] fuimos quedando solos [...] cuando se te va el apoyo político, se te va el apoyo mediático y empieza a resquebrajarse tu llegada con la gente [...] el núcleo duro seremos 20, 25, además de gente que no vive acá, de Montevideo».
- «(el desarrollo de La Paloma) no fue planificado [...] se hacía según la demanda [...] porque al ser un lugar en que la actividad económica se desarrolla en un período muy corto nadie arriesga una inversión muy grande para trabajar dos meses».
- «Acá lo que funciona bien es el turismo, de eso vivimos todos».
- «La oposición al puerto y a muchísimas cosas es porque no hay un plan director [...] que diga dónde vamos, qué queremos de La Paloma, que sea portuaria, que sea turística, que sea mixta».

2.5. Conclusiones

2.5.1. La Paloma y Nueva Palmira: ¿desarrollo territorial endógeno?

El análisis de la organización de la producción en ambas localidades da cuenta de la presencia de una fuerte vocación productiva, en torno al turismo en el caso de la Paloma y alrededor del complejo agroexportador en el de Nueva Palmira, denotando así la presencia de proyectos empresariales significativos. A su vez, existe otro factor común entre ambas localidades: la presencia del puerto, funcionando en su potencial en Nueva Palmira y siendo parte central de su vocación productiva, mientras que en La Paloma es una actividad complementaria y que se visualiza como amenazante de la actividad principal: el turismo.

Por otra parte, en relación a la otra dimensión central del marco teórico, el capital social y la existencia de un proyecto de desarrollo concertado para el territorio, también se observa una situación común en ambas localidades: carencias de articulación y diálogo entre actores en pos de un proyecto territorial consensuado.

De la conjunción de ambas dimensiones de análisis se deriva que tanto en La Paloma como en Nueva Palmira los proyectos empresariales existentes (y que además son de gran importancia para estas localidades, al punto que definen su vocación productiva) no se encuentran articulados con las iniciativas locales de desarrollo, las que, a su vez, no logran tener una orientación común en el conjunto de actores locales, quienes presentan carencias para elaborar un proyecto común para el territorio.

Así, en los actuales estados de situación y considerando el recorrido histórico de ambas localidades, la visualización de un proceso de desarrollo territorial endógeno requiere de un cambio importante en la sinergia de actores, principalmente para que, de esa forma, se logre la concertación en torno al proceso de desarrollo deseado para el territorio.

No obstante los rasgos comunes antes señalados, las localidades objeto de estudio presentan algunas especificidades que merecen destacarse.

Caso de La Paloma

La Paloma puede decirse que presenta un sistema económico de valor que es local, pese a que intervienen actores externos. Por otra parte, este sistema productivo se articula en torno al eje del turismo.

Sin embargo, no se percibe un proyecto de desarrollo «del territorio», lo que lleva a cierto bloqueo para poder transformar al turismo en un verdadero

motor de desarrollo y que pueda articular con otras propuestas (ya sea externas o de iniciativa local).

No obstante, lo anterior no significa que la discusión sobre el proyecto de desarrollo no exista, por el contrario, existe y está muy instalada, pero sin la capacidad de articular una respuesta «del territorio», del «colectivo del territorio», y no fragmentada en diversos grupos e intereses individuales.

Esto es también resultado de una comunidad que es muy heterogénea y que se compone de varios tipos de pobladores que han llegado a la localidad en diferentes momentos, sin que se haya podido dar una amalgama entre los diferentes grupos. Están las familias con emprendimientos que viven allí desde antes del *boom* pesquero-industrial de los ochenta; los que no viven allí pero tienen casas de alquiler u otros intereses; la gente que vino por el *boom* pesquero y se reconvirtió a otras actividades luego del declive; quienes aún subsisten con la pesca o se embarcan en otros departamentos; las personas que vinieron en los noventa buscando proyectos personales de vida diferentes y alternativos; los que llegaron recientemente pero buscando desarrollar proyectos económicos mirando su rentabilidad, incluyendo inversores externos y propios que buscan renta de muy corto plazo y, por supuesto, los que vienen de vacaciones.

Este universo de actores y grupos es muy rico y ha mostrado capacidad de articular respuestas a iniciativas nacionales y departamentales, en uno y otro sentido, pero casi siempre en forma reactiva. No se observa capacidad de negociación y concertación a la interna de la comunidad que permita un proyecto común del territorio que exprese, desde ese lugar, demandas hacia los ámbitos nacionales y departamentales con flexibilidad de negociación y éxito en la concreción.

Por lo tanto, en la figura 10, que refleja la herramienta desarrollada en esta investigación para caracterizar a los territorios, se clasifica a La Paloma como un caso en el que hay proyectos empresariales (tanto externos como internos), pero no articulados entre sí ni con las iniciativas locales de desarrollo. Estas últimas también están fragmentadas, lo que muestra que la capacidad que existe respecto a la generación de capital social local y redes, que la diferencia de Nueva Palmira, sin embargo, no logra un mejor resultado que iniciativas de desarrollo en conflicto (explícito o latente) o desarticuladas. No obstante, es una localidad que, dando círculos sobre sí misma, está en un umbral cercano a poder concretar un potencial (actualmente latente) alto para lograr consensuar y concretar un proyecto de desarrollo territorial endógeno.

Para que lo anterior se concrete puede ser necesaria la presencia de un nuevo actor que permita nuevos ámbitos de diálogo, encuentro, consenso,

planificación y acción. Este actor podría ser el Municipio que, desde unos comienzos bastante alineados con algunos de los grupos y organizaciones locales, empieza a transitar hacia un rol articulador y que puede constituir ese espacio, que hoy no existe, que funcione como catalizador de las capacidades existentes en una forma más productiva para el colectivo todo de La Paloma (un proyecto común de desarrollo). Esto se sabrá con el correr del tiempo.

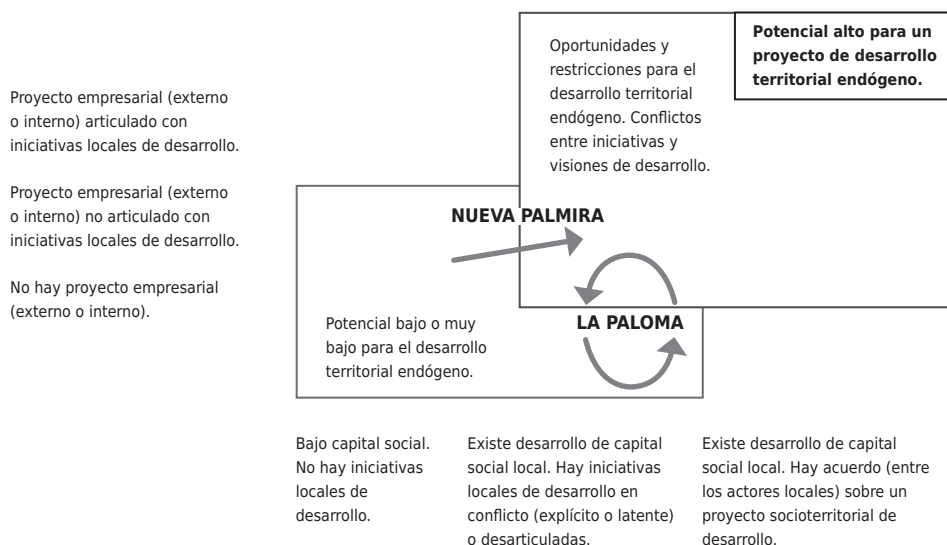


Figura 10. Caracterización de La Paloma y Nueva Palmira. En busca del desarrollo territorial endógeno. Fuente: Elaboración propia.

Caso de Nueva Palmira

En el caso de Nueva Palmira el sistema económico hace referencia a un sistema de valor nacional y regional-internacional, que se articula en torno al eje transporte, logística y comercio exterior, vinculado a producciones de cadenas agrícolas nacionales y regionales. No hay iniciativas locales de desarrollo, más allá de demandas por servicios, infraestructuras y respuestas ante las políticas nacionales ausentes en el territorio, demandas que hoy busca canalizar hacia sus soluciones el actor Municipio.

No hay actores u grupos sociales organizados y, por ello, la discusión sobre el proyecto de desarrollo no está instalada, salvo en su vertiente de protesta por necesidades no atendidas. Desde este punto de partida es muy difícil poder lograr articular un proyecto local de desarrollo con el proyecto empresarial del complejo portuario agroexportador. Esto termina por definir

una aceptación palmirense de ciudad puerto con frustración por no poder transformarla en desarrollo social.

Por lo tanto, Nueva Palmira se clasifica en la figura 10 como un caso de bajo potencial para el desarrollo territorial endógeno, pero que ha comenzado un camino de transición que hay que ver si podrá consolidar una trayectoria hacia una mayor capacidad de su sistema local de actores, su sociedad civil y con capacidad de articular un proyecto socioeconómico, que articule lo empresarial con lo social, permitiendo el desarrollo local. Nuevamente, al igual que el caso de La Paloma, el tiempo será testigo de la trayectoria y el resultado.

En este contexto no ha sido menor el rol del Municipio para, desde «el vacío institucional» 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 lograr acercar a 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.

2.5.2. ¿Es viable impulsar un proceso de desarrollo territorial en La Paloma y Nueva Palmira?

El análisis realizado en las localidades de La Paloma y Nueva Palmira muestra en ambos casos la oportunidad de lograr en un mediano plazo un proceso de desarrollo territorial endógeno. No obstante, también se detectan restricciones significativas para dicha concreción, en particular, la relativa a acercar las visiones sobre los proyectos empresariales y la de los colectivos de actores, tornándose clave la obtención de un proyecto dialogado y con consensos negociados, debido a que el punto de partida marca distintas visiones que, de no dialogar entre ellas y ceder en determinados componentes, pueden continuar impidiendo el aprovechamiento del potencial que poseen estos territorios para impulsar un proceso de desarrollo territorial endógeno.

La forma de lograr esto no es sencilla y, además, no resultará igual en ambas localidades, dado que su capital social es bien diferente. Por ejemplo, los actores relevantes son distintos y en cada caso deberá considerarse el recorrido que ha tenido cada colectivo de actores, de forma de visualizar las articulaciones necesarias.

En este sentido, es de destacar el papel que podría jugar el reciente nuevo actor que son los municipios, que se presenta bien desafiante y podría incluso ubicarse como el líder en la búsqueda de dicha concertación en torno a un proyecto de desarrollo para el territorio.

Referencias bibliográficas

ALBURQUERQUE, 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.

ALONSO, J. L. y MÉNDEZ, R. (2000): *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Ed. Civitas, Madrid.

ARRIAGADA, I. (2003): «Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto». En *Estudios Sociológicos*, septiembre-diciembre, año/vol. XXI, n.º 003, El Colegio de México, México, pp. 557-584.

AROCENA, J.; MARSIGLIA, J.; REBOLLO, E.; CAPANDEGUY, D. (2006): *La Paloma, departamento de Rocha. Una sociedad en busca de sí misma*, Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL), Cátedra UNESCO de Comunicación Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

AYDALOT, P. (1986): *Milieux innovateurs en Europe*, GREMI, París.

BECCATINI, G. (2006): «Vicisitudes y potencialidades de un concepto: El distrito industrial». En edición especial de *Economía Industrial* n.º 359. *El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*, pP. 21-27.

— (2002): «Anomalías marshallianas». En *Desarrollo local: teorías y estrategias*, Becattini, G.; Costa, M. T. y Trullén, J. (eds.), Civitas, Madrid.

BOISIER, S. (1993): «Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?». En *Ambiente y desarrollo*, vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.

CARRAU, A. y SIQUEIRA, L. (2007): *Proyecto Agenda 21 La Paloma. Una experiencia compartida*, Asociación Civil Proyecto SOS, Fondo de las Américas, Gráficos del Sur, Montevideo-Uruguay.

DEI OTTATI, G. (2006): «El “efecto distrito”: algunos aspectos conceptuales de sus ventajas competitivas», en edición especial de *Economía Industrial* n.º 359. *El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*, pP. 73-80.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; KAPLINSKY, R.; STURGEON, T. (2001): *Introduction: Globalisation, Value Chains and Development*, IDS Bulletin, Institute of Development Studies.

GRABHER, G. (1993): *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*, London and New York: Routledge.

HENDRY, C.; BROWN, J.; DEFILLIPI, R. y HASSINK, R. (1999): «Industry clusters as commercial, knowledge and institutional networks. Opto-electronics in six regions in the UK, USA and Germany». En A. Grandori (ed.): *Interfirm Networks. Organization and Industrial Competitiveness*. London-New York: Routledge.

MAILLAT, D. (1995): «Milieux innovateurs et dynamique territoriale», en Rallet, A. & Torre, A. (dir.): *Économie industrielle et économie spatiale*, París.

MÉNDEZ, R. (2000): *Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores*. en *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Alonso, J. L. y Méndez, R., Ed. Civitas, Madrid.

MORGAN, K. (1997): *The learning regions: institutions, innovation and regional renewal*, *Regional Studies*, 31, pp. 491-503.

NORTH, D. C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, DF.

PIÑEIRO, D. (coord.) (2013): *Repercusiones de las inversiones forestales: la ampliación del puerto de La Paloma*, Universidad de la República, CSIC, Artes Gráficas SA, Montevideo.

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. (2010a): *Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: una aproximación a partir de la organización productiva y la articulación rural-urbana*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid (España).

— (2010b): *Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva*, DT 3/10, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

— (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 SIENRA, M. (2008): *Claves del desarrollo local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

RODRÍGUEZ MIRANDA, A. y TRONCOSO C. (2011): *Estudio territorial de empleo en la cadena portuaria agroexportadora de Nueva Palmira-Colonia Oeste*, Dirección Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Editorial Tradinco, Montevideo.

SAXENIAN, A. (1994): *Regional Advantage. Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press.

SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2004): *Desarrollo territorial rural*. Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural).

STORPER, M. (1995): *The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies*, European Urban and Regional Studies, 2, pp. 191-222.

UDELAR-FCEA (1995): *La economía uruguaya en los noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo*, Convenio UTE-FCEA/Universidad de la República.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.

— (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ediciones Pirámide, Madrid.

VÁZQUEZ BARQUERO, A.; GAROFOLI, G. y GILLY, J. P. (ed.) (1997): *Gran empresa y desarrollo económico*, Editorial Síntesis, España.

Capítulo 3. Estrategias municipales del sistema de actores locales frente a las opciones de desarrollo

Manuela Abrahan, Sebastián Goinheix

Este capítulo intentará brindar un análisis del sistema político local, tomando como actores centrales a los gobiernos municipales de Nueva Palmira, en Colonia, y La Paloma, en Rocha, y sus estrategias frente a los procesos/posibilidades de desarrollo que se han instalado o podrían instalarse en esas localidades.

Es claro que, para ambos casos, será necesario tener en cuenta tanto al segundo como al primer nivel de gobierno, ya que a través de las políticas sectoriales que están asentadas en los territorios es que se han presentado, para estos gobiernos locales, las coyunturas a las que nos referimos.

Nos interesa principalmente analizar los desafíos que se presentan para estos gobiernos municipales, en el sentido en que se encuentran en escenarios donde intervienen varios niveles, públicos y privados, con sus intereses y proyectos sobre los territorios. Sumándole a esto la complejidad de que, en Uruguay, los gobiernos locales son de reciente creación.

En suma, tenemos gobiernos con pocos recursos y corta experiencia, que se encuentran frente a la gestión de territorios en los que se entrelazan procesos o proyectos de desarrollo diversos; con protagonistas que van desde empresas nacionales, transnacionales, el gobierno departamental y el nacional y la sociedad local. ¿Qué poder real tienen los municipios en esta coyuntura? ¿Cuánta influencia pueden ejercer en un escenario donde intervienen grandes intereses económicos mundiales y políticas sectoriales estratégicas del gobierno

nacional? ¿Cómo gestionan todo esto frente a la sociedad local que les brindó legitimidad mediante el voto?

En el análisis de los casos, nos posicionaremos desde los conceptos de descentralización, desarrollo local y gobernanza planteados en la primera parte del libro, tomando como referencia tres ejes de análisis: los actores y las instituciones, es decir, el sistema político local (SPL); por otro lado, el sistema de relaciones en el SPL y, por último, la gobernanza y las dificultades para congeniar políticas territoriales y sectoriales.

El capítulo se organizará de la siguiente manera: haremos un recorrido por el mapa político institucional de cada uno de los departamentos en cuestión para concentrarnos luego en las localidades. Específicamente repasaremos la composición de los gobiernos departamentales y municipales correspondientes, y la presencia de organismos del Estado central en las localidades a través de políticas sectoriales; en segundo lugar, analizaremos cómo se relacionan entre sí estos distintos niveles, y, por último, pondremos la mirada sobre la gobernanza en cada uno de los casos.

3.1. Escenario institucional y político de Nueva Palmira

Nos hemos hecho escuchar. Estamos en el borde, en el límite de, en un momento de estos, si no encontramos una respuesta, paralizar el puerto.

Alcalde de Nueva Palmira, agosto de 2013

Como se afirma en el libro *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*, Colonia es uno de los departamentos donde el Partido Nacional (PN) 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 para elegir autoridades departamentales. En las elecciones de 2010 resulta reelecto Walter Zimmer (PN) con el 55,7 % de los votos, frente al 33,2 % obtenido por el Frente Amplio (FA) y el 10,9 % del Partido Colorado (PC).

Con la creación de los municipios en 2010 el mapa político departamental gana un nuevo actor: el gobierno municipal. En mayo de ese año se realizan en simultáneo las elecciones de concejos municipales y se crean seis municipios en el departamento de Colonia: Carmelo, Juan Lacaze, Nueva Helvecia, Rosario, Nueva Palmira y Tarariras. También el PN gana la mayoría de los municipios (5 de 6, a excepción de Juan Lacaze).

El Municipio de Nueva Palmira es encabezado por el alcalde Andrés Passarino, acompañado por los concejales Fabio Aguirre y Sebastián Menéndez del PN, que obtuvo el 56,2 %; siendo los otros dos cargos de concejales ocupados

por los hermanos Oscar y Hebert Márquez del FA, que obtuvo el 37,1 %. Por su parte, el PC, con tan solo el 6,7 % de los votos, no obtuvo cargos.

Si nos concentramos en los actores del nivel nacional presentes en el territorio de Nueva Palmira, encontramos a la Administración Nacional de Puertos (ANP), con el segundo puerto después de Montevideo y una gran operativa, sobre todo granelera, montada allí. También oficinas de algunos ministerios, producto de la actividad del puerto: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y Ministerio de Salud Pública (MSP).

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 y en ella están presentes grandes trasnacionales del área, como la Corporación Navíos y Ontur SA, las dos grandes terminales del puerto, junto a la de ANP, así como empresas de servicios portuarios y logísticos como Schandy, etc.

Por ello ha habido importantes inversiones en infraestructura. Por ejemplo, la ANP construyó un muelle nuevo, también invirtió «en una explanada, en un frente de atraque de 200 metros, el muelle de ultramar ensanchado, una grúa Liebherr nueva, todo lo cual supuso una inversión superior a los 10 millones de dólares» (Vacarezza, Jefe de Departamento del Puerto).

3.2. Alianzas del Municipio en la gestión de los conflictos y las alternativas de desarrollo

En este escenario político y de 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, de modo de realizar una gestión del desarrollo de Nueva Palmira. Así, manifestaron haberse reunido con diversos actores del gobierno central, incluso con el presidente José Mujica y la senadora Lucía Topolansky.

El principal problema abordado por la gestión municipal fue el de los impactos perjudiciales del crecimiento logístico relacionado con la actividad portuaria. En primer lugar, se centró en sus efectos en la planta urbana, debidos al deterioro de la infraestructura vial y al congestionamiento del tránsito y los conflictos por el uso del espacio.²⁷

27 También fue señalado el crecimiento de la prostitución infantil debido a la mayor presencia de camioneros (estos son identificados como los principales demandantes de prostitución) aunque no se generaron medidas específicas, simplemente se diagnostica en términos de los problemas relacionados al puerto.

En época de zafra, por ejemplo, arriban más de 1000 camiones diarios, 1400, y cruzaban la ciudad literalmente. Y no había organismo que lo controlara ni se tomaban medidas ni departamentales ni nacionales. Hubo que tomar medidas de fuerza, digamos, que fue colocar unas barras de acero, pórticos que es que se llama. [...] como entraban a la ciudad por las distintas calles, porque no había acceso, después llegaba un momento que en el puerto, claro son tres terminales donde en cada terminal a veces hay ocho empresas exportadoras trabajando. Entonces, ellos van mandando camiones, y llegaba un momento que se metían todos hasta las puertas y no podía entrar ni una ambulancia ni podías salir de tu casa porque los camiones estaban todos... y no podían salir después. (Municipio Nueva Palmira).

El proceso de ordenamiento territorial fue un hito importante y es señalado como una experiencia participativa relevante, lo que le confiere una legitimidad importante dada la amplitud de actores que participaron y el grado de acuerdo alcanzado. Es uno de los principales instrumentos utilizados²⁸ para dar respuesta a los problemas señalados de la actividad logística. Este fue un proceso participativo con el involucramiento de diversos actores, con un fuerte respaldo del Municipio para que el instrumento potenciara las transformaciones que la sociedad civil demandaba.

Paralelamente se desarrollaron acciones para regular la actividad, sobre todo del transporte, impidiendo que los camiones ingresen 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: MTOP, ANP, etc., para crear una infraestructura adecuada para la actividad portuaria preservando 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 ANP, y luego múltiples playas de estacionamiento con servicios para los transportistas (financiada por cada empresa que opera en el puerto). Además, el MTOP ha invertido en obras de mejora de las rutas, estando proyectado un *bypass* de acceso.

28 En realidad se trata de un instrumento preexistente que fue apropiado por el Municipio. Según el alcalde, el proceso anterior, liderado por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), no había incluido a la sociedad civil: «Armado para ellos, en beneficio de ellos [puerto y empresas]. Avanzar lo más posible sobre la ciudad, porque el puerto está sobre la ciudad, y eso no era bueno. Hay que delimitarlo un poco en conjunto» (Municipio Nueva Palmira).

Otro problema importante relacionado con la actividad portuaria es el sanitario, vinculado a la contaminación ambiental²⁹ 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 Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), específicamente, ha realizado gestiones para que se mida la calidad del aire.

Nosotros precisamos una oficina (de control ambiental de la DINAMA) permanente, como la tenía Botnia. Y decían que no tenían personal, a mí no me interesa si no hay personal en La Paloma o si hay personal en Rivera, en Salto. Nueva Palmira es el primer puerto del país, donde operamos más tonelaje que en Montevideo. De acá se redistribuye plata para muchas cosas: rutas nacionales, escuelas. Son millones y millones, son camiones, se pesa la plata en Nueva Palmira. Ahora que no tengamos infraestructura ni 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. Es inconcebible esas cosas... estamos a punto de levantarnos en armas (risas). (Municipio de Nueva Palmira).

Los primeros resultados daban por encima de los niveles permitidos. Sin embargo, la respuesta ha sido juzgada como insuficiente, en parte debido a dificultades técnicas, pero también logísticas, con las muestras, por lo que el Municipio se ofreció a transportar las muestras a Montevideo. Otro actor, Daniel Rosselli (periodista), coincide en gran medida con el Municipio, afirmando que desde el Estado se han elaborado informes sobre contaminación, pero que «sin la acción popular, la DINAMA no tiene poder. Está haciendo falta un control del Estado hacia las empresas, pero si eso no pasa a nivel país ni latinoamericano, no lo va a lograr Nueva Palmira sola» (Rosselli, periódico *El Eco*).

De este modo, la alternativa parece ser la acción directa, dado que no hay posibles mediaciones: de un lado unos intereses y otros del otro lado, sin instancias que aparezcan como imparciales y, lo más relevante, sin que el

29 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 barcasas, contaminación aérea consecuencia del trasiego de granos y del tráfico de camiones, entre otros factores» (página 11).

Estado logre credibilidad para sus órganos de contralor en todos los actores involucrados:

A veces vienen las cosas de hecho, porque contra el Estado no hay quien pueda. (Municipio Nueva Palmira).

Además de los problemas con el puerto y el ordenamiento territorial, se han gestionado otros problemas con diverso grado de solución. Uno es la inseguridad, que ha sido respondida 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 comparativamente. De esto dan cuenta expresiones como «ya no podés dejar la casa abierta, dejaste una bicicleta y al rato no está» (Federico Barrios, Corporación Navíos SA).

Sin embargo, otros problemas continúan siendo una fuente de preocupación y conflicto con el gobierno, central o departamental, según el caso. Se pueden enumerar, entre otras, la falta de servicios públicos, algunas intervenciones estatales problemáticas como una intervención del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), necesidad de saneamiento,³⁰ problema del hospital público al que se le disminuyó la categoría,³¹ regulación de precios de vivienda y alquileres, etc.

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 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 MVOTMA, 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. Es así que el intendente firma el acuerdo, pero pone la agencia en Juan Lacaze.

Según el Municipio, los logros no podrían haberse logrado sin su participación activa y, sobre todo, sin la movilización de la sociedad civil. Esta

30 También diagnosticado por el documento *Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Colonia. Informe Ambiental Estratégico*, Intendencia de Colonia, setiembre de 2012.

31 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.

participación, respaldada por el Municipio, es un importante activo político con el que cuenta la gestión municipal, activo del que ha hecho un uso estratégico:

Ya lo hemos hecho en otro momento [bloquear la actividad del puerto], hemos dado algunos plazos, pero si no encontramos respuestas no son las que nosotros esperamos. Este puerto genera miles de millones de dólares que se distribuyen en todo el país y una ciudad como esta que tiene una estructura para generar todo este dinero no se la compensa o no se le hace una diferencia y no se invierte adecuadamente... (Alcalde Passarino).

Entonces, el Municipio ha desarrollado una alianza tácita en el concejo municipal interpartidario entre PN y FA, ambos enfrentados a los niveles departamentales (PN) y nacional (FA), lo que le permite tener un discurso consensuado a partir del cual dirigirse a la comunidad. Esta última está poco organizada, pero con movilizaciones «reactivas», y sus acciones brindan legitimidad y capacidad de incidencia al Municipio, que aspira a tener un rol más relevante:

Sobre todo entablar un diálogo con las multinacionales. Antes venía esto... como colonizadores, venían, plantaban la bandera y yo hago acá, y era la palabra de ellos, y nadie fiscalizaba. Después del Municipio lo paramos, porque buscamos un fuerte respaldo popular por intermedio de movilización donde la gente nos dio un espaldarazo. Un respaldo enorme y nos posicionamos como gobierno local. (Alcalde Passarino).

En cambio, la estrategia con otros actores es diferente. La relación con los actores locales parece ser buena y no acotada a una toma de posición específica, varios empresarios locales manifestaron sentirse representados por la gestión municipal. Otro actor relevante son los empresarios, que en su mayoría son externos a la localidad, tanto los nacionales con sede en Montevideo o Salto 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.

En cuanto a la sociedad civil, aparece más bien reactivamente, no organizada de manera estable, sino difusa y en intervenciones concretas, más allá de que existe el Grupo de Trabajo por Palmira. No plantean una oposición a la existencia del puerto, sino que quieren bienestar con él.

En general, perciben positivamente la acción del Municipio:

Lo del ordenamiento es un logro, y eso que no se logró todo lo que se quería. Que todos discutiéramos, ver los mapas. Escucharnos,

estaba desde el último vecino pescador, yo, Malvina, hasta el gerente de Navíos, que es la más representativa de las empresas. Estábamos los referentes, estaban todos. A esto se llega desde la Alcaldía. (Directora del liceo).

En cuanto al Municipio, en primer lugar no se opone al puerto, sino que su opción puede interpretarse como de desarrollo portuario sustentable. 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.

Desde el punto de vista del Municipio, se trata de capitalizar las oportunidades tanto poniéndose al frente de las demandas de la ciudadanía como de los cambios que se generen desde la ANP o desde las empresas privadas. Para ellos el nudo actual está dado por actores multinacionales protagonistas del desarrollo económico de la localidad, frente a la población (pequeños y medianos empresarios y trabajadores) que buscan que este les reporte mayor beneficio, pero coherente con cierta calidad de vida:

Yo sé que tiene que llegar el desarrollo, pero no pasándonos por encima. (Directora del liceo).

3.3. La Paloma, los actores institucionales y su relacionamiento

No queremos saber nada con los camiones, nosotros somos una ciudad turística. La fortaleza nuestra es reivindicar hasta lo último que acá hay un Municipio.

Aníbal Perdomo, alcalde de La Paloma, noviembre de 2013

El departamento de Rocha es tradicionalmente bipartidista, con alternancia en el poder del PN y el PC hasta el año 2000 inclusive. En el año 2005 una caída estrepitosa del PC (de 37,7 % a 9,4 %) y, como contrapartida, un crecimiento extraordinario del FA (de 16,2 % a 48 %), cambian la correlación de fuerzas en el departamento.

En el año 2010 el FA gana claramente las elecciones con el 57,5 % de los votos válidos, frente al 8,5 % del PC y 33 % del PN, volviendo a colocar a Artigas Barrios en el ejecutivo departamental, siendo la primera vez en 48 años que un partido es ratificado en el gobierno departamental de Rocha. En otras palabras, se corta con 48 años de alternancia de dos partidos en el poder.

En el caso de los gobiernos municipales, en Rocha se crearon cuatro: Chuy, Lascano, Castillos y La Paloma, resultando ganador el FA en los cuatro y teniendo como segundo al PN en todos los casos. El triunfo del FA en La Paloma fue con amplia mayoría 61,6 %, seguido del PN con el 32,8 % y el PC con 5,6 %. El concejo municipal quedó integrado por Alcides Perdomo a la cabeza, Aníbal Rodríguez y Mario Arenas, por el FA, y Susana Berriel y Carlos Izaguirre por el PN.

En relación con el Estado central, pudimos observar la presencia de la Dirección de Hidrografía del MTOP, del que dependen el puerto y la aduana de La Paloma; el Centro Universitario Regional Este (CURE) de la Universidad de la República, también, el Ministerio de Turismo y Deporte, además de los servicios educativos de primaria y secundaria, así como la atención de salud del Ministerio de Salud Pública (MSP) y un prestador privado, Médica Uruguaya.

3.3.1. El Municipio de La Paloma en la encrucijada de los proyectos de desarrollo

Descrito el sistema político local y los múltiples niveles que en él intervienen, pondremos foco sobre el sistema de relaciones, centrándonos en la óptica del Municipio y sus estrategias y acciones en relación con ese sistema de actores y la coyuntura específica sobre las posibilidades del puerto en La Paloma.

Lo primero que surge es que se trata de un concejo municipal de partido predominante, donde el FA tiene todas las bancas y, obviamente, el cargo de alcalde, ocupado por el empresario local Alcides Perdomo, dueño de la Heladería Popi, quien llegara a La Paloma en la década del ochenta con el auge de la pesca. Perdomo fue siempre un militante social activo, anteriormente asociado a la Unión de Vecinos de La Paloma, que intenta hoy ser un representante local de la sociedad, pero con evidentes preferencias ideológicas acerca de cuál debe ser el futuro deseable para la ciudad.

Como ya fue referido en artículos anteriores, en La Paloma conviven diversos proyectos de desarrollo nacionales y locales, que se mezclan con proyectos de vida de distintos tipos de actores/personas que han llegado sucesivamente a vivir en la localidad —y que pasan por la pesca artesanal, el turismo ecológico o la preservación de la naturaleza—, todo lo cual está atravesado por el presente palomense, marcado por una actividad estacional como es el turismo, principal motor económico en estos momentos.

Ya han sido planteados también los problemas que presenta la posibilidad de una actividad portuaria a gran escala, sobre todo en cuanto a su impacto ecológico, paisajístico y de seguridad vial, generando riesgos para

la actividad turística.³² El aumento de la actividad portuaria iría de la mano de una cadena productiva relacionada con la actividad de la empresa Montes del Plata, instalada en Conchillas, en el departamento de Colonia.

¿Cuál es la ventaja para nosotros? No se ve. Si el Estado hubiese propuesto invertir esos 15 millones en el desarrollo del turismo de La Paloma, el desarrollo sería otro y, además, sin beneficios claros e impuesto. Ahí se genera un conflicto entre lo nacional y lo local. No se integró al Municipio. Si nosotros no nos ponemos medio duros, se nos pasa por arriba.

En este escenario es que el recién estrenado gobierno municipal ha tenido que dar sus primeros pasos. ¿En qué condiciones se encuentra para enfrentar estos desafíos y cómo lo ha hecho hasta el momento? Intentaremos acercarnos a una respuesta para estas interrogantes.

En primer lugar, en lo que refiere al mecanismo de relacionamiento del sistema político local, hay que destacar una total sintonía con el gobierno departamental, el cual, si bien en principio se presentó alineado a los proyectos que iba planteando el gobierno nacional, poco a poco fue alejándose de ellos a medida que percibió que los beneficios para la localidad se desdibujaban.

Desde el Municipio describen su estrategia frente al resto de los actores de la siguiente manera: la primera etapa consistió en transformarse en un actor de relevancia para poder instalar el tema en la sociedad local, transformarlo en un tema de La Paloma, de forma de poder llevarlo al ámbito de la negociación; primero frente al gobierno departamental y luego, en conjunto con este, frente al gobierno nacional. Actualmente puede asegurarse que el gobierno municipal de La Paloma ha logrado convertirse en un interlocutor legítimo en estos ámbitos de negociación.

Las políticas nacionales se imponen en los territorios, porque no había tradición de gobiernos locales, porque no existían. Entonces, hubo que presionar para poder tener una voz. El primer problema es esa imposición y cómo hacer para intervenir, el segundo problema es saber a ciencia cierta si el proyecto es o no beneficioso y el tercer problema es la población...

32 Desde el Municipio se realizaron acciones contra la instalación del proyecto portuario maderero debido fundamentalmente a los posibles efectos ambientales de la actividad y los riesgos de siniestros vinculados al transporte carretero de carga ingresando en la planta urbana. Además, existe una política explícita del Municipio en favor de la protección del medio ambiente con actividades como la promoción de una tecnología ecológica de tratamiento de efluentes domésticos, cooperación con líneas de investigación del CURE en la temática, así como cursos de calidad del agua, etc.

Tanto el gobierno municipal como el departamental miran con desconfianza al proyectado puerto de aguas profundas, que parece haberse desvanecido promediando el año 2015. También al actual puerto maderero que realiza tareas de acopio y posterior traslado de madera a razón de un buque por semana, y al también proyectado puerto multipropósito.

Ahí se creó un ámbito de diálogo entre la Intendencia y el MTOP; y con Barrios, que hay una sintonía total. Él firmó el acuerdo por un barco semanal con Pintado y Lescano, pero con temor a que si eso se agrandaba iba a ver problemas. Él cree que esto es transitorio y que, llegado el momento, se va a terminar construyendo un puerto de aguas profundas y eventualmente todo va a salir por ahí y se va a ir de las manos.

El gobierno municipal no oculta sus críticas al gobierno nacional, lo que da una muestra de que si bien el sistema de relacionamiento en este momento puede caracterizarse como de negociación entre las partes involucradas, existen ciertos reparos hacia la forma en que desde «el centro» se han gestionado los proyectos para La Paloma:

Nunca hubo un estudio de impacto ambiental desde el centro, y cuando nosotros lo planteamos nos dijeron: «No precisa, no va a afectar». Creemos que no solo cuando se realiza una nueva obra, sino también cuando se planea reutilizar y agrandar algo que ya existe debería haber un estudio de impacto ambiental. Y hemos ido comprobando cantidad de improvisaciones (el arreglo de la ruta 10, se habían olvidado de eso), lo tuvimos que ir peleando paso a paso. Nos ponen a nosotros a la defensiva porque sabemos que los que están enfrente, los interlocutores, no generan confianza.

Se ha conformado un ámbito permanente de negociación logrado por convenio, mediante la creación de una comisión de seguimiento donde están representadas todas las partes. Es decir, que el sistema de relacionamiento cuenta con una característica muy positiva que es la existencia de este espacio permanente de diálogo y encuentro de las partes en torno al tema de interés, que, en este caso, es el puerto y su impacto.

Por otra parte, si bien los recursos económicos son escasos, y esa es una realidad de la totalidad de los gobiernos municipales,³³ en el caso de La Paloma hay que señalar un diferencial que muy pocos de ellos tienen: el vínculo con

33 No obstante, tienen una importante autonomía, con apoyo del gobierno departamental: el Municipio cuenta con parque de máquinas propio (2 retroexcavadoras, 3 camiones y 1 motoniveladora) sobre el que decide con independencia. Además, la Intendencia de Rocha ha aceptado dotar de partidas extrapresupuestales, dado que el presupuesto es inferior al requerido.

determinados grupos de académicos de la Universidad de la República, sobre todo asociados al CURE, cuestión que significa un capital en información y capacidad de análisis interesante a la hora de decidir posiciones acerca de opciones de desarrollo.

Este vínculo podría calificarse de proactivo, ya que el gobierno municipal está lejos de recibir pasivamente la información, sino, por el contrario, participa activamente de mesas de diálogo tanto con el gobierno nacional como con el departamental, ámbitos en los que plantea este recurso como una de sus principales herramientas. El Municipio está apuntando su estrategia a tener un estudio socioeconómico y ambiental de los impactos de la actividad del puerto a distintos niveles de intensidad y confía en que de esa manera podrá llegar a jugar un papel decisivo en la negociación.

Queremos poder hablar con propiedad, creemos que nosotros con esto no ganamos nada y además perdemos mucho, pero queremos decirlo con propiedad, apoyados en evidencia. Por supuesto que si el estudio dice que hay que negociar, nos vamos a tener que sentar y explicarle a la gente... pero vamos a sentarnos a negociar con conocimiento, con información.

Si bien puede calificarse a la postura del Municipio como opuesta a los megaproyectos productivos en el puerto, no es una oposición pasiva, ya que plantean alternativas, aunque hasta el momento no aparecen indicios de acciones para llevarlas adelante: la alternativa que aparece con más fuerza en el discurso de los actores es la de la formación de una Cooperativa de Pesca Industrial.³⁴

Si bien defienden la idea de un futuro turístico para La Paloma, son conscientes de sus limitaciones, entre ellas, la estacionalidad. Es decir que no solo están preocupados por generar algo alternativo al puerto (en sus versiones megaindustriales), sino también algo alternativo al turismo.

La economía de La Paloma tenía tres patas: la pesca, el turismo y la construcción (muy asociada al turismo). La pesca ya hace 20 años que se murió y se nota la falta y creemos que hay que reactivarla. Estamos tratando de impulsar una cooperativa de trabajadores de la pesca, convencidos de que es un sector que hay que reactivar y que puede ser perfectamente bien explotada.

34 Se debe tener presente la existencia actual de pesca artesanal y, sobre todo, el pasado pesquero de La Paloma (1980 hasta 1993 más o menos): «Había unos 30 barcos pesqueros en La Paloma, pero competían con los buques factoría, que hacen todo arriba del barco. Esa es una de las hipótesis de por qué se terminó el boom pesquero». (Manuel Martínez, Jefe del Puerto). Esto implica que existen recursos humanos capacitados, así como una cierta tradición en la actividad, con lo cual el proyecto se inserta en un imaginario de una identidad a recuperar y un pasado de cierta prosperidad. El proyecto de la cooperativa está avanzado, ya han logrado los permisos de pesca ante la DINARA.

3.3.2. Municipios: algunos desafíos y aprendizajes

Los municipios divergen en algunos aspectos debido a las coyunturas que atraviesan. En primer lugar, los proyectos de desarrollo en que se generan los principales conflictos tienen un sentido diferente para cada localidad. En el caso de Nueva Palmira la actividad portuaria es la principal propulsora de la economía local, por lo que no es cuestionada como tal; las críticas se dirigen a los efectos negativos que genera una gestión deficitaria. En cambio para La Paloma el proyecto portuario puede verse como amenazante, en tanto no se vincula directamente con la principal actividad, sino que, si no es realizado adecuadamente, puede hacer perder el atractivo turístico, con lo que la ecuación sería claramente negativa.

En segundo lugar, cada localidad cuenta con un particular mapa de actores, con lo cual la evolución del conflicto en uno y otro caso está relacionado a los diferentes apoyos que han podido encontrar. En el ámbito departamental, Nueva Palmira aparece bastante aislada, en tanto el alcalde Andrés Passarino podría significar un contendiente en las internas partidarias, además de que la localidad ha sido tradicionalmente relegada en el departamento de Colonia. Esto coloca a los habitantes de la localidad en tensión, lo que puede poner en riesgo la legitimidad de la alcaldía en tanto no pueda colmar las expectativas, en parte debido a los bloqueos del gobierno departamental y nacional. En el ámbito nacional hay mayor diversidad, aunque la tónica de los discursos, sobre todo desde el Municipio, es más bien de conflicto abierto, además de que se produce sobre una base de fuerte ausencia de los organismos nacionales para dar respuesta a los problemas de la localidad.

Un elemento muy interesante, del que se esperan resultados en breve con la aprobación definitiva por parte de la Junta Departamental, es el proceso de participación local que implicó la generación del Plan de Ordenamiento Territorial de Nueva Palmira. Dicho proceso fue calificado por todos los actores como muy positivo, siendo la única instancia que mencionan de encuentro de todos los actores institucionales, sociales y económicos, con un objetivo en común, que puede marcar para esta localidad un ensayo reciente y ejemplificante de cómo desarrollar un proceso participativo local, en una sociedad que se presenta a sí misma asfixiada por la dinámica portuaria. Y a su vez, puede ser una oportunidad para el Municipio de mostrar un resultado concreto de procesos en los que fue un actor fundamental.

En cambio, La Paloma cuenta con una fuerte alianza con la Intendencia de Rocha (aunque estratégica, puesto que la misma ha tenido vaivenes según las circunstancias), en un departamento que ha encarado una relativamente profunda descentralización, con dotación de capacidades para resolver los

problemas de infraestructura. Además, el alcalde Alcides Perdomo no se perfila como un actor con proyección política, por lo que no parece estar calculando intereses más allá de la propia localidad, sino como un militante comprometido con ciertas transformaciones para la localidad, particularmente la defensa del medio ambiente y la posibilidad de revitalizar la pesca industrial.

En La Paloma hay mayor diversidad de actores con raíces y trayectorias locales y mayor dispersión que en el caso de Nueva Palmira: empresarios turísticos e inmobiliarios, trabajadores de la pesca (además de los que tuvieron un pasado reciente en el sector, se encuentran aquellos que zarpan en barcos desde Montevideo), el Centro Universitario de la Región Este (CURE) de la Universidad de la República, etc.

En tercer y último lugar, estos dos escenarios diferenciados implicaron el desarrollo de estrategias de acción política diferentes. Mientras el municipio de Nueva Palmira apela casi exclusivamente a la movilización colectiva y a instrumentos de su competencia (aunque continúe negociando), el de La Paloma ha tenido posiciones algo más intransigentes pero ha podido contar con mayores y más diversos apoyos (movimientos organizados, academia, trabajadores de la pesca y, sobre todo al principio, empresarios del sector turístico: hoteles, restaurantes, inmobiliarias, etc.), teniendo en marcha en este momento un intento de solución (en tanto cobra validez externa y han manifestado aceptar el resultado cualquiera que sea) de la controversia a través de la financiación de una evaluación del impacto del puerto a través de un equipo con una integración “neutra”.

Esto último podría permitir superar el que es quizá el riesgo más importante que enfrenta el Municipio, relacionado con la percepción de algunos actores de encarnar un actor en defensa de intereses particulares y no como una instancia de articulación de actores locales. Esto se lograría dado que, por un lado, dicho diagnóstico permitiría dirimir una controversia que se basa más en posiciones encontradas que en estudios objetivos, aportando legitimidad sobre el diagnóstico, y, por el otro, hasta ahora los puntos de vista en que se basan los grupos ambientalistas son vistos como exagerados, sesgados y poco objetivos.

Más allá de estas diferencias ambos municipios comenzaron su gestión con relativamente poca experiencia y sin ser tomados en cuenta por los demás actores. Sin embargo, emprendieron un proyecto ambicioso, negándose a ser meros receptores de demandas de las poblaciones locales, camino que los puso en conflictos importantes con diversas instituciones de nivel nacional y, sobre todo en el caso de Nueva Palmira, departamental, así como con intereses de grandes empresas.

A su vez se relacionaron con una amplia variedad de actores, generando aprendizajes sobre las mejores estrategias, desde la posición en que se encuentran, para reposicionarse como actores que cobren relevancia. Ambos recurrieron a la movilización de la sociedad civil para oponerse e intentar detener decisiones que perciben como unilaterales.

Así, generaron recorridos que les permitieron comenzar a legitimarse y conocer aspectos normativos, técnicos y políticos de las problemáticas que abordaban. Con ello formaron nuevas capacidades y conocimientos para diagnosticar y gestionar problemas que antes eran tramitados casi exclusivamente por actores extraterritoriales, volviéndolos parte de la agenda pública y ampliando las temáticas para la toma de decisiones de los actores locales.

Finalmente, los casos estudiados permiten analizar diversos proyectos económicos y sociales que se produjeron en estas localidades y que no contaban con una amplia base de apoyo. En general, estos se erigieron como un proyecto de actores concretos y, sobre todo, con un diseño centralizado que no se ajustaba a las necesidades y realidades concretas de los territorios en que se instalarían y que obviaban una participación sustantiva, y no tan solo formal, por parte de los implicados. Estos proyectos fueron respondidos por la nueva institucionalidad, con diferentes estrategias y resultados, pero todos aún abiertos y con finales inciertos.

Lo anterior no implica que los proyectos del gobierno central o de empresas extraterritoriales no sean pertinentes o que sean necesariamente preferibles los proyectos de actores locales. Simplemente, los casos analizados parecen señalar la dificultad de articular diversos problemas e intereses desde diseños que no incluyan la participación de actores locales con distintas perspectivas.

Referencias bibliográficas

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

INTENDENCIA DE COLONIA (2012): *Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Colonia. Informe ambiental estratégico*, Setiembre de 2012. <<http://www.colonia.gub.uy/web2.0/archivos/puestaDeManifiestoColonia/03InformeAmbientaEstrategico.pdf>>.

La principal fuente para este artículo fueron las entrevistas a los actores.

Capítulo 4. Actores sociales de La Paloma y Nueva Palmira: entre búsquedas y nostalgias

Manuela Abrahan, Andrea Franco, Leticia Ogues

4.1. Introducción

En este capítulo se buscará describir a las sociedades de Nueva Palmira y de La Paloma, entendidas como portadoras de características que son fundamentales a la hora de comprender los procesos de desarrollo que se dan o podrían darse en estos territorios, particularmente, para estos casos, en lo que refiere a la relación puerto-comunidad. ¿Qué hace, qué imagina, qué rechaza cada una de estas sociedades con respecto a los proyectos de puerto que, con mayor o menor grado de avance, se están implementando en sus territorios?

El territorio, desde la perspectiva de una apropiación afectiva del espacio por un grupo humano, supone un recorte geográfico que está dado por condiciones de identidad y pertenencia de las personas que lo habitan. En la definición de este recorte del espacio son fundamentales los actores locales (que viven, trabajan y hacen a esa cualificación de territorio), sin dejar de reconocer la influencia y la interacción con actores externos, públicos o privados. ¿Cómo influyen o son afectadas la identidad y la pertenencia de las comunidades territoriales frente a cambios radicales en los rumbos productivos de las localidades? ¿Puerto y comunidad integrados? ¿Puerto y comunidad en paralelo? ¿Ninguna de las dos opciones?

Si entendemos que una sociedad local no es solo un conjunto de personas coincidentes en un cierto recorte espacial, sino también su capacidad de generar instancias, actividades, propuestas, reclamos y conflictos, ¿qué elementos caracterizan a cada una de estas sociedades, la de La Paloma y la de Nueva Palmira? ¿Por qué parece surgir tan claramente que La Paloma tiene un tejido social fuerte y Nueva Palmira no?

El objetivo de este capítulo es tratar de esbozar algunas posibles respuestas a estas interrogantes, partiendo de la premisa de que, para que exista un proceso de desarrollo territorial consciente, es necesaria la existencia de una sociedad local con factores identitarios fuertes, que le permitan definirse por un proyecto colectivo, si no consensuado, al menos deseado y construido por buena parte de quienes hacen a esa comunidad. En este sentido, tanto sus características como sus potencialidades como actor serán entendidas en conjunto, ya que se condicionan mutuamente.

Bajo dicha premisa, plantearemos algunas de las características más significativas de cada una de las sociedades estudiadas, reconstruyéndolas a partir de las opiniones y posiciones de diversos actores locales con respecto a la coyuntura específica de cada una de las localidades.

4.2. Enfoque conceptual

Colocando el foco sobre la cuestión del *territorio*, nos ubicarnos en el marco del Núcleo de Estudios del Desarrollo Territorial y, en este sentido, definimos al territorio como una construcción social, un proceso histórico y de construcción subjetiva y simbólica, en el que la afectividad y la identidad están profundamente involucradas. Esto supone comprender a la comunidad como a un grupo de personas que, en sus diferentes roles (ciudadanos, trabajadores, pequeños y grandes empresarios, organizaciones, instituciones públicas y privadas, vecinos y afincados), comparten un proyecto común más o menos intencionado. Desde este abordaje, el territorio puede ser observado como un sistema de actores en interacción interna y externa, interacción en la que están en juego diversos intereses, motivaciones y expectativas, asociados a dimensiones políticas, económicas, culturales y sociales.

¿De qué modo estos sistemas de interacción se concretan en los casos de La Paloma y Nueva Palmira?

Desde la perspectiva de José Arocena, que el Núcleo comparte en gran medida y que entendemos ha colaborado en el abordaje y análisis del desarrollo local, a nivel nacional y regional, para que exista una sociedad local como tal, además de una condición socioeconómica que supone que la naturaleza de

las relaciones del sistema de actores debe ser local, así como local debe ser la gestión del excedente generado en el territorio, debe darse una condición cultural: la existencia de un grupo humano que *pertenece* a un territorio, que se identifica con su historia, ya sea en la continuidad o en la ruptura, y que muestra rasgos culturales comunes expresados en una *identidad colectiva*, cuya máxima expresión es un *proyecto colectivo* (Arocena, 1995).

Es decir que, tanto en la dimensión económica como en la política y cultural, «para que exista desarrollo territorial (o local), debe existir una preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, en especial en el manejo y redistribución de los excedentes generados» (Delgado, 2012).

Un concepto clave para comprender el rol de las sociedades locales y su identidad en los procesos territoriales es, justamente, el de *territorialidad*. Esta, según Rogério Haesbaert, define el aspecto más simbólico de un territorio (Haesbaert, 2004: 63, 81-82), es una dimensión inmaterial, es imagen o símbolo de un territorio, y puede manifestarse incluso cuando el territorio mismo no tiene concreción material. Sin embargo, «puede existir territorialidad sin territorio, pero no lo contrario» (Haesbaert, 2007: 10). La dimensión simbólica o cultural aparece con la efectividad suficiente como para generar la cualidad de «ser territorio», en tanto que el soporte material, por sí solo, no basta para constituirse en territorio.

La dimensión simbólica del territorio [...] funciona como criterio de delimitación del territorio mismo y de quienes lo materializan, vivencian o añoran. Tiene efectividad para establecer quiénes son los que habitan ese territorio, quiénes no son parte de él, y quiénes viven en sus márgenes. [...] Pensar el territorio en esta perspectiva, como categoría que más que identificar un soporte físico refiere a las relaciones significativas que en él y desde él se producen, contribuye a abandonar la idea de territorio puramente cartográfico, con límites fijos, estables y físicos, para pensar en territorio como un conjunto complejo de relaciones: dentro de un espacio, con un espacio y más allá de él. Esas relaciones se manifiestan en expresiones formales de identidad y pertenencia que conforman núcleos aparentemente estables, pero también en formaciones más difusas y móviles, para las cuales la idea tradicional de frontera parece no funcionar. (Ogues, 2013).

Trasladando a la conceptualización del territorio algunas nociones de Juri Lotman sobre la cultura, podemos decir que las fronteras simbólicas de los territorios se configuran como delimitadoras de significación, como

reguladoras del acceso y como dispositivos de inclusión y exclusión. No cierran el territorio, sino que lo delimitan para volverlo reconocible, desde dentro y desde fuera, para ponerlo en relación con otros sistemas territoriales que se intersectan. Podemos decir que las identidades territoriales están constituidas por aquellos rasgos que vuelven reconocible un territorio, tanto para sí mismo como para sistemas externos, y que, a su vez, constituyen los criterios de construcción de la diferencia y lo diferente.

En línea con anterior, Arocena (1995) considera tres modos en los que la identidad se configura en una sociedad local en relación con los procesos de desarrollo territorial: como «palanca del desarrollo», como «identidad nostálgica» y por ausencia o «debilidad extrema».

Trataremos en lo que sigue de caracterizar a las sociedades locales de La Paloma y Nueva Palmira, considerando particularmente el modo en que se ponen en juego sus respectivas identidades en la interacción con nuevos modelos productivos y sus correspondientes consecuencias en la organización social y espacial, tomando como base las propuestas de Haesbaert, Lotman y Arocena.

4.3. La Paloma

La Paloma ha tenido una histórica presencia del puerto, construido en 1910, que ha sido permanente a pesar de la visión aparentemente predominante de «La Paloma turística».

Tratando de obtener un panorama general de sus actores sociales, se pueden identificar aquellos que están allí desde sus orígenes, desde los setentas; los llegaron con el *boom* de la pesca en los ochenta; los que fueron a buscar la vida natural en los noventa; los que fueron a hacer negocio con la temporada turística, los turistas; los que se fueron a veranear, les gustó, se compraron un terreno y ahora viven allí. Una sociedad caracterizada por lo diverso y por la creación de microcolectivos con iniciativa, pero que no logran consensuar entre sí. No parece haber un colectivo palomense, aunque es posible identificar una primera frontera entre los actores locales, principalmente aquellos dedicados al turismo, y un actor nacional-multinacional que busca un desarrollo agroexportador que los amenaza.

En general, la sociedad civil de La Paloma se destaca por su participación y planteamientos proactivos. La organización se realiza a través de grupos militantes sociales bastante estables y con cierta trayectoria. Estos grupos plantean la oposición tanto al proyecto de puerto de aguas profundas como al maderero, proponiendo alternativas con perspectivas turísticas y ecológicas. A

su vez, la interacción con otros actores resulta caracterizada por la negociación o por la oposición de intereses, y no por la estricta dependencia.

Algunos de esos grupos, como la Unión de Vecinos, existen hace más de 20 años y se mantienen en el tiempo, más allá de conflictos y transformaciones, lo que da cuenta de cierta estabilidad en las organizaciones de participación ciudadana. Dentro del abanico de microcolectivos, este parece ser el más definido por la negociación. En el caso de los denominados «autoconvocados», según lo señalan algunos de sus integrantes, se posicionan desde la protesta social.

Relevando las perspectivas de los actores locales, aparecen dos ejes productivos claros, que a su vez influyen activamente en el modo de proyectar el territorio hacia el futuro: el turismo y la pesca. Si bien del turismo proviene la mayor parte de los ingresos, para algunos actores la pesca artesanal es el saber propio de la localidad, un saber que, dicen, hay que recuperar y orientar hacia un ejercicio de conservación de los recursos naturales acuáticos. Desde esta perspectiva, la pesca supo dar un importante impulso a la zona, pero «cuando la pesca se cayó, el departamento se cayó también, quedó como un pueblo desierto». Para varios actores, Uruguay está acostumbrado a vivir de espaldas al mar.

El miedo a no ser es lo que marca el discurso de los actores vinculados con el turismo. Aparece una fuerte presencia del temor a dejar de ser un lugar turístico, aunque el turismo es practicado de manera estacional. Hay una señalada tendencia a proyectos de temporada, tanto generados por actores locales como externos.

Operadores turísticos que se mantengan abiertos todo el año, no encontrás.

En el municipio existe la idea de que sería muy bueno de estacionalizar el turismo pero los funcionarios no tienen capacitación como para eso, porque contratar un funcionario para carpir un cantero es más fácil que para explicarle a alguien porque necesita un guía.

La Paloma se ha constituido también en un espacio habitado por nuevos proyectos personales: ciudadanos que abandonaron fundamentalmente la capital del país, pero también otras ciudades y otros países, para radicarse en un lugar que entendieron como más sustentable, natural y adecuado para su bienestar.

Nosotros éramos oficinistas, bien cajetillas, y decidimos vivir en este lugar [...] Y vivimos así como nos ven, no existe el televisor... pero sí, vinimos a ver qué es lo que pasa acá.

En los últimos años, se ha formalizado la instalación del Centro Universitario de la Región Este (CURE) de la Universidad de la República, que actúa en Maldonado, Treinta y Tres y Rocha. Es un organismo que depende del Consejo Directivo Central de la Universidad y no tiene autonomía para proponer carreras ni cursos de educación permanente. Tiene una sola carrera propia (las demás son gestionadas en conjunto con otros servicios universitarios), la Licenciatura en Gestión Ambiental, y un posgrado propio, la Maestría en Manejo Costero, que indican cierta orientación asociada a las principales características y problemáticas del departamento. A su vez, se comienza a vislumbrar la posibilidad de que el CURE actúe cada vez más en lo que tiene que ver con el asesoramiento técnico a los vecinos, «ayudar a la comprensión pública de los problemas de interés, artículo segundo de la ley orgánica». De hecho, en el momento de la realización del trabajo de campo para esta investigación, estaba por desarrollarse un curso sobre gestión de aguas.

Es la primera vez que se hace un curso sobre un tema que es tan importante para la ciudad y están invitados don Juan y doña María a participar.

En La Paloma hay algo que perder, desde todas las perspectivas, frente al modelo de puerto agroexportador. Se puede perder la actividad turística, se puede perder la recuperación de la pesca, se puede perder el modo de vida que algunos fueron a buscar allí. Pero no hay un «algo que perder común», más bien se trata de una multiplicidad de proyectos cuasi colectivos que se enfrentan a un proyecto que no es local. Allí está la frontera, en dejar de ser lo que sea que La Paloma haya sido hasta hoy, dependiendo de la vivencia de quien habita.

Ahora bien, el hecho de que no parezca existir una identidad palomense única, no quita lugar a que sí exista una multiplicidad de identidades interactuando, con mayor o menor comunicación entre sí, y posicionadas desde un modo no solo declarativo, sino proactivo y movilizador. No se trata, en este caso, de una sociedad débil desde el punto de vista simbólico, identitario y de la territorialidad, pero quizás tampoco estemos ante una identidad que funcione como palanca del desarrollo, al decir de Arocena. Este mismo autor, hace unos años, señalaba que la principal característica identitaria de la sociedad palomense es ser «una sociedad en busca de sí misma» (Arocena, 2006). La búsqueda, unos años después, parece seguir.

4.4. Nueva Palmira

Nueva Palmira fue fundada en 1826, su puerto en 1928, teniendo desde entonces una presencia constante y un crecimiento intenso en los últimos 20 años. No se puede hablar de una ciudad anexada a un puerto, como a veces parece desprenderse del discurso de algunos actores, sobre todo a nivel nacional. El nudo actual está dado por actores multinacionales protagonistas del desarrollo económico y productivo de la localidad, frente a una sociedad local que no los integra, pero que busca que su proyecto le reporte mayor beneficio y sea coherente con cierta calidad de vida.

Al contrario de lo que sucede en La Paloma, no existen emprendimientos locales importantes y esto repercute en que no haya empresarios organizados que demanden o propongan y se puedan convertir en interlocutores del modelo portuario o en portavoces de propuestas alternativas de desarrollo para la localidad.

La sociedad civil aparece más bien reactivamente, no organizada de manera estable sino difusa y en intervenciones concretas. Si bien existe el denominado Grupo de Trabajo por Palmira, según declaraciones de sus integrantes está compuesto por unas diez personas y quizás no resulta demasiado representativo para una ciudad con cerca de 10.000 habitantes.

En algunos casos, se apuesta a que la educación de hoy aporte a la conformación de una sociedad local más fuerte en el futuro:

El liceo empieza a molestar a los intereses. Estamos haciendo que los chiquilines piensen, ellos van a ser los ciudadanos de mañana. Y esperemos que esta semilla que sembramos dé su resultado, porque nosotros somos muy conservadores, del «no te metás» y que hay que agacharse porque es el gerente y da trabajo, ¿pero no se aprovechan? Porque con el 8 por 8 trabajan, trabajan y trabajan, que los llaman a las 3 de la mañana y no saben a qué hora vuelven.

El modo de interactuar de la sociedad civil palmirense con otros actores parece estar caracterizado más por la dependencia que por la negociación. Se esperan respuestas del Estado central, de la Intendencia, del Municipio, de los empresarios, de los otros. Frente a cuestiones muy concretas, se apela a la movilización mediante la protesta.

Acá la única manera de que el gobierno escuche a los palmirenses es que haya una multitud que proteste en una cosa organizada, que haya 500 personas mínimo.

El futuro deseable, incluso, es reactivo:

Tendría que tener de todo, porque donde a los chinos se les ocurra comer una comida menos, la soja va a bajar y baja la actividad. Hay que lograr que la zona portuaria esté ahí en el sur y ser capaces de desarrollar una zona turística de recreación hacia el norte.

Por otra parte, tampoco hay demasiada confianza en los logros que pueda alcanzar la sociedad civil organizada:

Con el tema de los accesos la sociedad se movilizó, incluso hay una visión de que el *bypass* se consiguió porque la gente se movilizó y en realidad lo consiguieron las empresas, porque lo necesitaban y lo pidieron así.

El desarrollo, desde la perspectiva de varios actores palmirenses, es algo que llega desde otro lugar y mediante la decisión de otro, y es casi inevitable: «el desarrollo se nos vino arriba y estamos taponeados», «yo sé que tiene que llegar el desarrollo, pero no pasándonos por encima», «sé que tiene que haber un desarrollo, pero no así, tenemos derechos a tener plazas limpias, espacios como la gente, se nos está destruyendo con los camiones, la ciudad llena de hombres que no son de acá... El puerto está de espaldas a la ciudad, al puerto no le importa, el sentimiento es que si nos pudieran sacar a todos, nos sacan».

El discurso que separa el «ellos» del «nosotros» construye fronteras muy fuertes, y en ese «ellos» es posible encontrar a los actores multinacionales del puerto, a quienes han llegado a Palmira a trabajar en él y al nivel nacional de gobierno. «Ellos», en general, son los «colonizadores», los que vienen con «malas costumbres» y a hacer que desaparezca una Nueva Palmira anterior. Esa Nueva Palmira anterior tiene que ver con una imagen de lugar turístico, una utopía según algunos, pero identificada por varios actores y quizás remotamente asociada a la historia de la localidad, que toma su nombre de la ciudad siria de Palmira, con una fuerte impronta turística.

En este sentido, tanto en lo que refiere a la utopía de la ciudad turística como a quién toma las decisiones del desarrollo de la localidad, un entrevistado planteaba:

Nosotros hemos sido muy pasivos, claro, la mitad del pueblo o más vive del puerto. Hay un conflicto de intereses entre la gente que quiere que Palmira siga siendo como era. Ya entendimos que no es una ciudad turística, aunque siempre quisimos esto los palmirenses. Ya nos aclararon que no es una ciudad turística, es un puerto. Ahora tenemos que convivir con eso, que para mí, como palmirense, ya es todo un tema.

El «nosotros», la población nativa mayoritaria, se siente sitiado por el «ellos», aparecen sensaciones de asfixia por todo lo que implica el puerto, los silos, los barcos, «esos hombres», los apellidos nuevos.

En ese último sentido, uno de los entrevistados planteaba:

A mí me impresiona que la ciudad en sí está quedando chiquita, la ciudad en sí y toda la infraestructura de los silos y construcciones de lata están como absorbiendo todo el entorno, la parte del paisaje. Y los camiones y la cantidad de gente que hay de fuera de Palmira, porque esa gente no es de Palmira. Como que la ciudad se quedó ahí, chiquita, encerrada.

Parece haberse configurado una cierta identidad nostálgica, de una Nueva Palmira remota que desearían de vuelta. Se expresa a través del temor a desaparecer como comunidad y como lo que han sido hasta ahora, y no habilita una propuesta proyectiva.

Si lo abordamos etimológicamente, el origen del término ‘territorio’ es latino y se vincula tanto con *terra-territorium* como con *terreo-territor* (terror, aterrorizar). Desde la perspectiva de Haesbaert, es posible interpretar el territorio no solo como asociado a la dominación jurídico-política de la tierra, sino también, y de allí su importancia en este análisis, a los afectos que inspira a quienes se relacionan con ella: identificación y apropiación para aquellos que ejercen derechos sobre ella, y miedo y exclusión para aquellos que quedan alejados o son impedidos de entrar al territorio (Haesbaert, 2004: 2).

Nueva Palmira, desde la vivencia y el discurso de sus habitantes nativos, parece estar siendo expropiada a sus anteriores pobladores. Esta percepción es tal que llega al punto de instalarse en el imaginario de esta sociedad la idea de que Nueva Palmira desaparezca. Y, desde la perspectiva de la territorialidad, de la dimensión simbólica y afectiva que implica la idea de territorio, esta efectivamente es una posibilidad, sobre todo si se analiza la situación con una mirada histórica. La comunidad palmirense sufrió varias veces desplazamientos, configurándose a través de sucesivas pérdidas y apropiaciones de territorios hasta su asentamiento, aparentemente, definitivo en su territorio actual. Recordemos que inicialmente, hacia mediados del siglo XVIII, se forma el poblado Las Víboras, que no pudo ser regularizado y parte de cuya población se trasladó a los alrededores de la desembocadura del arroyo de las Vacas, en donde se fundó Carmelo; recién en 1831 se fundó en primera instancia Nueva Palmira, en la zona de las Higuieritas, pero su regularización ocurrió en 1849 y la localidad quedó fundada definitivamente en 1852.

4.5. Consideraciones finales

La Paloma y Nueva Palmira son dos territorios bien distintos, con configuraciones identitarias y socioculturales diferenciadas, pero con una tensión en común: cuál es o debería ser su proceso de desarrollo, tensión que se materializa en la relación puerto-comunidad en ambos casos, que no por ser constante ha dejado de ser conflictiva.

Este trabajo pretendió describir y analizar algunas características de las sociedades locales de La Paloma y Nueva Palmira, reconstruyéndolas a partir de las opiniones y posiciones de diversos actores con respecto a la coyuntura específica de cada una de las localidades, partiendo de una mirada que puso el foco en las identidades colectivas y en el modo en que se ponen en juego en la interacción con nuevos modelos productivos.

Así, encontramos a La Paloma que busca su rumbo de desarrollo, con una indefinición ya de larga data (ver, entre otros, Arocena, 2006), con alternativas más o menos definidas, y con miedo a perder lo que tiene asegurado por el lado del turismo, más allá de su estacionalidad, frente a la expansión de la actividad portuaria. Y encontramos a una Nueva Palmira nostálgica, que se percibe como asfixiada por el puerto, con miedo a desaparecer como hasta ahora se conocía, observando con recelo la aparición de otros actores que son percibidos como ajenos, como nuevos invasores que ponen de manifiesto la posibilidad de un nuevo desplazamiento frente a nuevos intereses sobre el suelo.

Parecería que la sociedad de La Paloma está en posición de elegir, mientras que en Nueva Palmira las decisiones ya están tomadas. En primer lugar, cabe plantearse la duda con respecto a si es válida realmente la primera afirmación. En segundo lugar, si bien es posible considerar que los actores sociales de Nueva Palmira esperan que otros decidan y colocan la decisión sobre el desarrollo de su propio territorio en otras manos y otras cabezas, pero, ¿realmente hay otra opción?, ¿realmente existe la opción de elegir? Históricamente siempre han sido otros los que decidieron el destino de esta comunidad y las modalidades de su desarrollo. Hoy no parece ser diferente.

Si bien la historia y la identidad de cada una de estas comunidades podría permitir caracterizarlas de manera diferente en cuanto a su capacidad de iniciativa, a su apropiación del territorio y a su voluntad de resistir, no parece tan claro, ni siquiera en el caso de La Paloma, en donde el tejido social resulta ser comparativamente más fuerte, que el proyecto territorial esté siendo construido realmente con base en el predominio de las decisiones de los actores locales.

Referencias bibliográficas

AROCENA, J. (1995): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Nueva Sociedad, Caracas.

AROCENA, J. y otros (2006): *La Paloma, departamento de Rocha. Una sociedad en busca de sí misma*, UCU, Montevideo.

BOISIER, S. (2002): *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*, mimeo, Santiago de Chile.

HAESBAERT, R. (2004): *El mito de la desterritorialización. Del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad*, Siglo XXI, México.

— (2007): «Território e Multiterritorialidade: um debate», en *Revista GEOgraphia*, n.º 17, Rio de Janeiro.

LOTMAN, J. (1992): *Cultura y explosión. Lo previsible y lo imprevisible en los procesos de cambio social*, Gedisa, Barcelona.

— (1996): *La semiosfera I. Semiótica de la cultura y del texto*, Cátedra, Madrid.

— (1998): *La semiosfera II. Semiótica de la cultura, del texto, de la conducta y del espacio*, Cátedra, Madrid.

MADOERY, O. (2001): «El proyecto político local como alternativa de desarrollo», en *Revista Política y Gestión*, volumen 2, UNSAM, Homo Sapiens, Buenos Aires.

OGUES, L. (2013): «Una cuestión de fronteras: apuntes para un abordaje semiótico-comunicacional del territorio», en Teliz, Ronald (coord.): *Temas y problemas de comunicación II*, CSIC, Montevideo, en prensa.

Capítulo 5. La regiones sudoeste y sudeste durante el gobierno de Jorge Batlle

Rafael Tejera

En este capítulo se desarrolla la evolución de conflictos locales bajo el gobierno de Jorge Batlle, en las regiones sudoeste y sudeste, áreas de contexto de los casos de Nueva Palmira y La Paloma.

5.1. La región sudoeste hasta 2006

5.1.1. 1982-1989: inicio de cambios de baja percepción. El giro hacia la logística de cereales

En la década de los ochenta la zona del bajo río Uruguay tuvo transformaciones significativas que terminarían mucho más tarde por acelerarse y generar consecuencias de magnitud, pero que en el momento no alcanzaban a percibirse como el giro estratégico que finalmente fueron.

La principal fue el acondicionamiento del puerto de Nueva Palmira para potenciar su rol de exportador de granos. Esta dinámica involucró tanto al terminal privado de Corporación Navíos como al área de puerto estatal gestionada por la ANP.

Las instalaciones de la empresa portuaria Corporación Navíos se habían dedicado en lo previo a recibir y reembarcar, en buques de alta mar, productos mineros que descendían por hidrovía desde Bolivia, pero en 1982 instalaron su primer silo, en una apuesta a las actividades de exportación de la producción nacional de granos. Esa actividad creció de manera constante y, a partir de entonces, agregó cada pocos años un nuevo silo.

A fines de los ochenta, la ANP procedió también a incrementar su estructura en el rubro. El área portuaria estatal contaba ya con silos, propiedad del MGAP, y en función de ellos la ANP amplió su muelle e incorporó una cinta transportadora para agilizar las cargas. Así, todo el puerto de Nueva Palmira estaba girando hacia el mercado de la exportación de granos. Y la intención del Estado, a través de la ANP y del MGAP, era captar parte de ese mercado en crecimiento, tal como la terminal privada de Corporación Navíos buscaba hacer.

Sin embargo, el Estado tenía constricciones en sus pautas de acción como agente de mercado que le impidieron alcanzar un desempeño adecuado: según sus propias disposiciones, el Estado debía cobrar una tarifa plana por sus servicios de embarque, con el mismo precio unitario sin importar el monto de carga demandado por el cliente ni el momento del año en que se operara. En cambio, el operador privado, Corporación Navíos, podía adecuar sus tarifas de acuerdo a los montos para captar a los clientes mayores, en una etapa, además, en que la demanda estaba incrementándose desde todos los actores.

Por tanto, el Estado no logró captar en esta etapa el nivel de movimiento portuario de grano al que hubiera podido acceder si hubiese tenido reglas de acción adecuadas para la competencia. La experiencia estatal portuaria en los ochenta deja asuntos de agenda pendientes respecto al modo de insertar al Estado como agente de mercado.

No obstante, y pese al crecimiento en el movimiento de cereales, el eje económico y laboral de Nueva Palmira no estaba en el puerto, sino en la planta de Julio César Lestido SA, concesionario local de Volkswagen, que ocupaba a unos 400 trabajadores y era, por gran diferencia, el principal empleador en la localidad. Esta historia de escasa ligazón entre puerto y ciudad en Nueva Palmira se refleja incluso actualmente en la ubicación de la planta urbana, que no se desarrolló de forma completamente contigua al puerto, sino a cierta distancia de este, hacia el interior.

De ahí que esta etapa, si bien está marcada por cambios sutiles que son los primeros síntomas de grandes transformaciones posteriores, no fue vivida como una época de cambios sustantivos por el general de la población.

5.1.2. 1989-2002: inicio de cambios a gran escala. Empuje del sector madera-celulosa y colapso del modelo local tradicional

Durante esta etapa los cambios en la zona comenzaron a acelerarse y a insinuar un giro global en su perfil económico. Eso estuvo ligado a tres factores de cambio de larga duración y dos que marcaron la caída de rubros alternativos. Los dinamizadores de cambios sostenidos en el largo plazo fueron: el crecimiento continuado del agro y la logística de granos, la fuerte eclosión del sector maderero y los intentos de implantación de la industria de la celulosa. En paralelo, esta época marcó en Nueva Palmira la desaparición de la industria automotriz y el surgimiento y la caída de impulsos para desarrollar la localidad como puerto turístico, a la par que granelero.

A saber:

Crecimiento de la logística granelera:

El crecimiento lento pero sostenido de la logística en este período tiene expresión en la radicación en Nueva Palmira de empresas de servicios portuarios, que atienden las demandas y necesidades de las empresas navieras, sus buques y tripulaciones (Schandy, Christophersen, Universal). Desde 1990 comienza a haber personal dedicado a atender estos servicios en Nueva Palmira, aunque de modo itinerante (manteniendo radicación en Montevideo) y atendiendo esa demanda de manera conjunta (como la demanda es baja, las distintas empresas trabajan juntas, con solicitudes en bloque, por ejemplo para la compra de productos para abastecer los buques). A partir de 1993, comienzan a operar de forma separada, al haberse incrementado la demanda. Y con la instalación de personal permanente por Schandy en 1993, comienza la radicación de oficinas locales permanentes de servicios portuarios.

A su vez, el puerto había sufrido una relativa desestatización cuando la ANP concesionó a una empresa privada la terminal que había procurado operar junto con el MGAP. Debido a los problemas para captar cargas, descritos en la sección anterior, el Estado se desprendió, así, de la gestión directa de una parte de las instalaciones públicas del puerto, tomándolas por concesión la empresa Terminales Graneleras del Uruguay SA. Con esto, las constricciones normativas que el propio Estado se ponía a sí mismo en la gestión del puerto terminaron minando su capacidad para competir en el mercado, y la respuesta no fue la reforma de esas pautas de gestión, sino la privatización de la operativa.³⁵

³⁵ La historia del desarrollo del puerto de Nueva Palmira está planteada fundamentalmente en base a la entrevista a Edison Tabla (Schandy SA).

Crecimiento de la logística forestal:

Como consecuencia de la expansión del sector forestal y como eco de la Ley Forestal de 1987, esta zona comienza a vivir transformaciones ligadas a los nodos de salida de la producción del oeste y norte del país. Los cambios fundamentales se producirán en el período siguiente, pero es en este donde se realizan los movimientos que los generarán.

La empresa ENCE comienza a operar en Fray Bentos y en 1999 crea la empresa Terminal Logística M'Bopicuá, de cara a instalar un puerto propio para la salida de chips de madera destinados a la industria papelera europea. Para ello adquirió el predio del saladero M'Bopicuá, cerrado en 1878. Un símbolo expresivo de cómo la nueva dinámica de flujo comercial fluvial estaba reocupando locaciones abandonadas por recambios tecnológicos de un siglo atrás.

Bloqueo de intentos por avanzar hacia la industria de la celulosa:

Tempranamente, el desarrollo maderero y sus perspectivas atrajeron a la zona propuestas para instalar plantas de celulosa. Y, con ello, se desataron las primeras reacciones y bloqueos locales a dichas propuestas, principalmente por sus posibles efectos contaminantes y sus tensiones respecto al desarrollo turístico, al que la zona siempre aspiró (con el balneario Las Cañas, en Río Negro, como punto de referencia principal).

En este aspecto, el escenario de los noventa y el de la década siguiente presentan condiciones opuestas entre sí. Mientras que luego del 2000 el impulso a la industria de la celulosa se tornó causa nacional y se enfrentó a una resistencia regional que se disparó solo del lado argentino del río, en los noventa ese mismo rechazo se produjo a nivel local tanto del lado argentino como del uruguayo. Y ese rechazo conjunto (desarrollado en Argentina y Uruguay por los mismos motivos y con el mismo discurso que en la década siguiente movilizará a los opositores solo en Argentina) cimentó el bloqueo efectivo a las iniciativas presentadas.

El primer episodio de bloqueo tuvo lugar en 1991, cuando una empresa compró 132 hectáreas en la zona del exfrigorífico Anglo (Fray Bentos) para instalar una planta de celulosa en la que preveía invertir unos quinientos millones de dólares (inversión similar a la que en la década siguiente manejará ENCE para la suya y comparable a la mitad de la que haría Botnia). Mario Carminatti, intendente de Río Negro, opuesto al proyecto, convocó a la Junta Departamental a analizar la propuesta y los riesgos que conllevaba. La Junta acompañó los cuestionamientos del intendente respecto a los efectos negativos que la planta podía tener en aspectos ambientales y en su impacto sobre el desarrollo turístico (que la Intendencia había apoyado durante el período previo de Carminatti, ampliando las instalaciones de Las Cañas), y que

neutralizaba el efecto positivo que podía tener por los empleos que generara. Con este respaldo el intendente aplicó una cláusula de retroversión de la compra del predio, devolviendo a la empresa el dinero que había pagado por él e impidiendo la concreción del proyecto.

Un nuevo proyecto recibió igual rechazo tras los resultados de un estudio sobre sus efectos en ambiente y turismo, desarrollado entre 1997 y 1999. Nuevamente estuvo al frente del proceso el intendente colorado de Río Negro, que en este período era Rubén Rodríguez. A su vez, el análisis y rechazo de la propuesta tuvo como lugar de proceso un ámbito binacional: el Comité de Frontera Fray Bentos-Gualeguaychú. En ambas localidades las autoridades señalaron la detención o cancelación de proyectos de inversión turística a raíz de la posibilidad de instalar la planta de celulosa (un hotel en Fray Bentos, un complejo de *bungalows* en Gualeguaychú). Nuevamente primó la protección de esta línea de desarrollo y el rechazo en ambos márgenes bloqueó la instalación de la planta.

Retroceso de rubros tradicionales y caída de la apuesta al turismo:

En el mismo período, al mismo tiempo que se desarrollaban la logística portuaria de agro y madera e intentos de salto hacia la industria de celulosa, Nueva Palmira vivió el colapso de su perfil tradicional y la gestación y cierre de una línea de desarrollo hacia el turismo.

La ruptura fundamental se dio con el cierre de la planta automotriz de Lestido SA. Para entonces esta empleaba a unos 400 trabajadores, frente a 200 que había alcanzado a tener el puerto, por lo que su clausura (la empresa concentró a partir de allí su trabajo en la planta de Montevideo) significó para Nueva Palmira pasar a depender casi exclusivamente del puerto, que hasta entonces había tenido un lugar secundario en el mercado de trabajo y en la identidad colectiva de la ciudad.

A su vez, y aun viviendo ya una expansión logística considerable, el puerto de Nueva Palmira vivió en los noventa una etapa de intento de desarrollo mixto. En esta fase parecieron poder convivir e incluso retroalimentarse positivamente la activación del puerto mercante y las oportunidades de desarrollo turístico. Así, en 1991 se inauguró un servicio de lancha que traía a Nueva Palmira turistas argentinos. Pero la crisis económica argentino-uruguaya acabó en 2002 con ese servicio. Con dicho cierre, Nueva Palmira dio un paso atrás en su intento de perfilarse hacia el turismo y, con la reactivación económica que siguió la crisis, el crecimiento arrollador del puerto comercial hizo inviable retomar aquella línea.³⁶

36 En base a las entrevistas a Edison Cuadro (Schandy SA) y //restorán L'askina//.

5.1.3. 2003-2006: inicios del boom portuario y apertura a la radicación de industrias de celulosa

La siguiente fase en el desarrollo regional confirmó las tendencias que marcara la anterior y estuvo caracterizada por la aceleración del crecimiento portuario y por el planteo de nuevas iniciativas en el sector de madera y celulosa.

Con el empuje de la reactivación económica y el *boom* del agro, el movimiento portuario en Nueva Palmira pasó del crecimiento sostenido pero lento que había tenido en los noventa a una expansión vertiginosa. Desde 2003 y hasta la actualidad ese ritmo de crecimiento acelerado se hizo permanente. Esto terminó de confirmar al puerto como el eje de la economía local y disparó un crecimiento del tránsito vehicular en localidad, que terminó por generar, en los años venideros, conflictos y reclamos por la falta de medidas de ordenamiento.

El crecimiento en el sector madera-celulosa se expresó, además, en la construcción del puerto de ENCE en M'Bopicuá para la exportación de chips a plantas papeleras, que realizó su primera carga en 2004. Pero en esta fase el giro definitorio estuvo dado por la aprobación de proyectos de instalación de industrias de celulosa, que antes habían sido reiteradamente rechazados en la región. Esta nueva etapa comenzó con el anuncio de la futura planta de Botnia en Fray Bentos, publicitada a partir de 2003, a la que en 2005 se sumó el anuncio de la construcción de otra planta en la misma área, que construiría ENCE asociada a su puerto en M'Bopicuá.

Del escenario previo, con las localidades de Fray Bentos y Gualeguaychú unidas en la reprobación a esos proyectos, este período marcó el giro del gobierno uruguayo (nacional y departamental) hacia el apoyo a esta línea de emprendimientos. Y, por tanto, la tensión planteada antes entre los proyectos industriales y los gobiernos locales de ambas márgenes del río se convirtió en esta fase en un conflicto internacional, entre el apoyo uruguayo a la radicación de estos proyectos y la continuidad de su rechazo desde Gualeguaychú.

Los conflictos con la localidad argentina comenzaron en 2004 en relación con el proyecto de Botnia y continuaron *in crescendo* durante los años siguientes, involucrando al gobierno provincial y al nacional. Mientras en Argentina la causa local se convirtió en objeto de reclamo para el nivel nacional de gobierno, también en Uruguay se completó la conformación de una coalición de respaldo nacional a la industria de celulosa. Durante la gestión de Batlle esa coalición de apoyo involucró al gobierno nacional y los departamentales, pero todavía no a la oposición. Parte del Frente Amplio mantuvo el rechazo que ya había sostenido en ocasiones anteriores y Tabaré Vázquez mantuvo alusiones en rechazo a su instalación durante la campaña

electoral de 2004. Sin embargo, tras el acceso del Frente Amplio al gobierno las diferencias internas en el partido fueron decantadas con un respaldo total a estos emprendimientos.

Esto es muy significativo porque, como veremos, en las otras áreas de conflicto local frente a procesos de transformación productiva el recambio de gobierno entre los partidos tradicionales y el Frente Amplio implicó un vuelco en los proyectos, al poner en entredicho el nuevo gobierno las líneas de acción apoyadas por el gobierno anterior. En cambio, el conflicto por la celulosa, que fue el principal del período y se decantó como un conflicto casi exclusivamente internacional (sin un rechazo significativo en la localidad ni en el resto de los actores nacionales), será el único de estos episodios de tensión local en atravesar con absoluta continuidad el recambio de gobierno.

A su vez, si el crecimiento del agro y de la logística portuaria habían marcado un proceso de avance paralelo al de la madera y la celulosa, la entrada de esta cadena en la fase de producción local de pasta de celulosa generaba un nuevo empuje de dinámica portuaria. Por lo que ambos procesos estuvieron y aún están estrechamente ligados en lógicas de retroalimentación mutua.

Una de esas interacciones decidió la forma en que se resolvió la ubicación del puerto de salida de la celulosa de Botnia. ENCE tenía en M'Bopicuá su puerto propio, ajeno a lo que sería la futura planta, pero para Botnia se abría la alternativa de seguir la misma estrategia (establecer una base portuaria propia en Fray Bentos) o sumar sus instalaciones a las del puerto de Nueva Palmira.

Optaría finalmente por Nueva Palmira y para eso colaboraron factores ligados al desarrollo que previamente el puerto venía teniendo en relación al agro. El crecimiento del movimiento portuario y la radicación de nuevos emprendimientos allí estaban generando demoras en la salida de productos que tradicionalmente usaban el puerto de Nueva Palmira como punto de salida, entre ellos los cítricos venidos desde el litoral.

En ese contexto, Jorge Batlle alentó a la empresa Azucitrus, que sufría estas demoras, a invertir en una terminal portuaria propia en Nueva Palmira. Azucitrus comenzó obras para ello, incluyendo un relleno con el que se ganó espacio al río, para establecer sus instalaciones. Finalmente, Azucitrus nunca utilizó este predio y terminó por orientarse a embarcar la fruta directamente desde Paysandú, con rumbo a Montevideo como puerto exportador. Y ese cambio en la estrategia logística de la empresa hizo que, de confirmarse la radicación de Botnia, pudiera ofrecérsele tomar y ampliar ese predio como lugar de salida de la celulosa. Esto implicó nuevos rellenos de área fluvial, donde finalmente se estableció la terminal de Ontur (con capital mayoritario

de Botnia, luego UPM, y minoritario de los propietarios de Azucitrus y otras empresas ligadas a la logística portuaria en la localidad).³⁷

Cabe apuntar que ambos rellenos fueron iniciados antes de recibir la autorización ambiental para ello (de hecho, la Intendencia de Colonia busca promover pautas de ordenamiento territorial contrarias, evitando los rellenos de área fluvial) y marcaron un modo problemático de inserción de las consideraciones ambientales en la radicación de inversiones.

Pese a la continuidad que el gobierno frentista dio a esta línea de desarrollo regional (que incluso se vio ampliada con el anuncio en 2006 de una planta de celulosa de Stora Enso en Durazno, que finalmente no se concretaría), la resistencia del gobierno argentino a los proyectos radicados en Fray Bentos terminó por inducir a ENCE a no establecer su planta en la misma localidad donde se había iniciado el conflicto generado por la de Botnia. Poniendo por razón que la radicación de Botnia en el área donde ENCE se había situado congestionaría las rutas de acceso si ENCE concretaba su planta, la empresa pasó a proyectar su instalación en el departamento de Colonia, evitando los litigios con Argentina en el río Uruguay.

En suma, si bien esta fase estuvo marcada en la zona por la lógica dominante del conflicto internacional, acompañada de escaso debate entre actores internos, desencadenó dos procesos complejos que recibieron escasa atención y que más tarde obligaron a tomar medidas de regulación: el crecimiento acelerado del puerto de Nueva Palmira, con su potencial de tensiones respecto a la planta urbana residencial y en ausencia de pautas de ordenamiento adecuadas; y la gestión de las transformaciones coyunturales y de mediano plazo generadas en Fray Bentos por la afluencia de trabajadores para construir la planta de Botnia (y la permanencia de parte de ellos como desempleados posteriormente).

Las tensiones generadas en Nueva Palmira llevarían al reclamo por un plan de ordenamiento durante el siguiente período. Y el ejemplo de las dificultades de gestión que se plantearon en Fray Bentos con la afluencia coyuntural de trabajadores y su desactivación posterior fueron una guía que alertó a las autoridades locales y departamentales sobre el tipo de medidas necesarias en procesos similares, en lo inmediato, con respecto al modo en que la Intendencia de Colonia encaró la negociación respecto a la nueva planta de celulosa, y, de un modo más indirecto, para las planteadas en Rocha en relación con los proyectos portuarios en el departamento.

37 Antecedentes de la operativa de Botnia en el puerto de Nueva Palmira basados en entrevista a Edison Cuadro (Schandy SA).

5.2. La región sudeste hasta 2006

5.2.1. 1993-2003: cierre de la industria pesquera y concentración en el desarrollo turístico

En el área sudeste la conflictividad local en torno a cuestiones de desarrollo ha estado centrada, durante lo que va del siglo, en La Paloma, y de manera más amplia en tramo de costa que va de laguna Garzón a La Angostura. La Paloma tuvo siempre y desde su propio nacimiento un perfil combinado, con aplicaciones al uso turístico y etapas de empuje pesquero y portuario.

La etapa culminante del desarrollo en la cadena pesquera fue el período de funcionamiento de la procesadora de pescado Astra SA, que se instaló en 1970 y cerró en 1993, en un momento en que empleaba a 1000 trabajadores. Los principales centros de conflicto en las regiones neurálgicas, el sistema logístico industrial Fray Bentos-Nueva Palmira y el frente costero del Cerro de Montevideo habían tenido durante el siglo XX importantes procesos industriales con base en los frigoríficos, desarrollos que comenzaron a entrar en crisis a mediados del siglo XX y se clausuraron definitivamente a fines de los setenta, con el cierre del frigorífico Anglo en Fray Bentos y el Nacional en el Cerro. En ambos casos estas zonas vivieron luego etapas de escasa dinámica productiva y un crecimiento de la aplicación al turismo (acompañado en Montevideo por el de la pesca artesanal). El uso recreativo de playas fue local y de microemprendimientos en la costa oeste de Montevideo, en tanto que regional y centrado en el desarrollo del balneario Las Cañas (gestionado por la Intendencia) en Fray Bentos (mientras el empuje turístico, en su momento más activo, llegaba a involucrar al propio puerto de Nueva Palmira). Y, también en ambos casos, el desarrollo de ingresos y de puestos de trabajo relacionados a esos rubros fue factor desencadenante de bloqueos a los proyectos de reinstalar grandes estructuras logístico-industriales en estas zonas. En Fray Bentos con el bloqueo a los intentos de radicación de la industria de la celulosa en la década del noventa, finalmente revertidos en la década siguiente. Y en Montevideo oeste con el bloqueo al proyecto de puerto maderero en Puntas de Sayago durante luego del 2000, resurgido como proyecto de puerto para la llegada de gas, impulsado por el Estado en la década actual, despertando las mismas resistencias locales que el proyecto anterior.

La Paloma vivió el mismo tipo de procesos, con algunas particularidades. Por una parte, la importancia de su desarrollo turístico, que hizo de mucho más entidad los conflictos interproductivos que pudieran generar rubros nuevos, incluso sin implicar el nivel de transformaciones que suponían los proyectos radicados en los otros casos. Por otra parte, la zona no se vio involucrada en el

gran desarrollo de la industria frigorífica y recién vivió un ciclo industrial fuerte hacia fines de siglo XX, a partir de la cadena pesquera, precisamente en la época en que la industria frigorífica clásica había colapsado las otras dos áreas. Pero con estas particularidades, el esquema global volvió a ser el mismo: un área que vivió un despliegue industrial importante, con una fuerte captación de mano de obra, que posteriormente colapsó. Y en el caso de La Paloma eso significó dejar a la localidad dependiendo plenamente del desarrollo turístico. Finalmente, y como veremos en la siguiente etapa, la zona entró también en una serie de conflictos similares a los de las zonas anteriores cuando, tras la crisis de 2002 y aún bajo el gobierno de Batlle, la reactivación productiva ambientó el resurgimiento de proyectos logísticos e industriales que entraron en colisión con parte de los actores locales.

5.2.2. 2003-2006: expansión de la logística maderera y reactivación industrial pesquera

Los conflictos desatados en La Paloma con la reactivación económica han marcado en el largo plazo la configuración de organizaciones sociales e incluso la de los actores políticos en la localidad. En sus facetas principales han continuado en discusión hasta la actualidad, aunque con un importante hiato producido por el cambio de gobierno, al asumir el Frente Amplio (tanto a nivel nacional como departamental, en 2005), lo cual supuso la desactivación definitiva de algunos conflictos y la desactivación temporal y replanteo de otros bajo fórmulas diferentes.

Tras la crisis, los conflictos se dispararon en dos planos simultáneos, el de la expansión de la logística maderera y el de un intento de restauración de la industria pesquera:

- El relativo a la cadena maderera hace al mismo tipo de fenómeno que estaba actuando en la región sudoeste con la creación del puerto chipero de ENCE en M'Bopicuá y la expansión portuaria de Nueva Palmira, y en la centrosur con el incremento de actividad maderera del puerto de Montevideo y el conflictivo proyecto de puerto de Puntas de Sayago. En La Paloma, empresarios chilenos con respaldo en el gobierno nacional propusieron instalar una planta chipeadora de grandes dimensiones (de 30 hectáreas, mayor que las instaladas en Montevideo) y acondicionar el puerto como punto de salida de los chips (proyecto de Puerto Graneles SA). Este proyecto despertó conflictos con los actores locales por su posible perjuicio al turismo y al desarrollo urbano de la localidad, y con la oposición frentista que además cuestionaba las condiciones de licitación. A su vez, la

discusión de este conflicto tuvo como permanente contrapunto el debate de alternativas sobre un eventual puerto de aguas profundas en la zona, manejado en ocasiones como válvula de escape para resolver el conflicto generado por el proyecto maderero.

- Al mismo tiempo, colaboró en la activación del escenario de debate local la instalación de una planta de procesamiento de harina de pescado, licenciada a trabajar con anchoíta. La planta, también chilena (desmontada y traída de Chile por empresarios de aquel país y en buena medida con trabajadores de allí), generó desde el principio problemas con el sindicato nacional (Sindicato Único de Trabajadores del Mar y Afines-SUNTMA) debido a las condiciones de contratación y de trabajo, y terminó por despertar quejas de toda la localidad y de la oposición frentista por sus malas condiciones de funcionamiento en el plano ambiental. En la salida de la crisis de 2002, La Paloma estaba en la mira del Estado y de inversores privados como futura sede de dos emprendimientos ligados: la muy concreta propuesta de transformar su puerto en nodo de salida de la producción maderera del *hinterland* y la siempre presente, pero más vaga y poco firme, posibilidad de transformarlo además en un puerto de aguas profundas para todo tipo de cargas. También se había manejado poco antes una tercera posibilidad, creando en él una terminal petrolera, sustituta de la boya de José Ignacio, proyecto al que la Intendencia de Rocha se manifestó contraria pero dispuesta a negociar.

Detenida esa propuesta, aparecieron en escena las de terminal maderera y posible puerto de aguas profundas. Respecto al eventual puerto de aguas profundas en La Paloma, la Intendencia se pronunciaba a favor. Dentro del largo y cambiante historial de sueños productivos y extractivos que alimentaron la hipótesis del puerto de aguas profundas en la zona, la expectativa a la salida de la crisis estaba puesta en la explotación del área de arenas negras de la costa rochense (que contienen titanio), más allá de que el gobierno colorado de Batlle y el nacionalista de Riet estaban realizando contactos en paralelo con inversionistas distintos para ese proyecto, algo que se mantuvo constante en los años siguientes para otras iniciativas, conforme crecía la puja entre ambos niveles de gobierno.

En medio de estas hipótesis más o menos vagas, llegó la propuesta de terminal maderera de Puerto Graneles SA, negociada entre la empresa y el gobierno nacional, y en particular con el MTOP, a cargo de Lucio Cáceres, a partir de 2002. La propuesta, muy conflictiva, como a continuación repasaremos,

puso de manifiesto la falta de previsión respecto a qué consecuencias logísticas podría traer para la zona y para la localidad la expansión que la forestación había tenido en el este del país, donde estaba generándose una enorme masa de material a transportar. Pero los cambios que eso podía traer para La Paloma no resultaban aceptables para buena parte de los actores por sus posibles perjuicios al turismo.

Hubo cinco tipos de motivos que generaron ese rechazo, desde los actores locales, la Intendencia y el Frente Amplio:

1) Proceso político. Cuando al inicio de 2003 estalló el conflicto, tanto la Intendencia como el Frente Amplio reclamaron por la forma de proceso político manejado por el gobierno nacional, la Intendencia, por haberse mantenido un diálogo acotado al MTOP y la empresa sin consulta al gobierno departamental; el Frente Amplio, por el plazo de 60 días fijado por el gobierno para cerrar el llamado a licitación, que no permitía, según su óptica, un adecuado análisis parlamentario ni el surgimiento de otros proponentes.

2) Términos de licitación como contrato público-privado. Este factor fue planteando por el Frente Amplio que, además, a través del senador Víctor Rossi, hizo de él su principal eje de cuestionamientos. Se cuestionó que, con base en la Ley de Reactivación Económica, la mecánica de licitación favorecía al proponente que debía ser superado por otra oferta en más de 20 % del puntaje para que ganara el competidor. A su vez, la entrega de la mayor parte del puerto por 50 años sin que la empresa pagara un canon ni compensara por perjuicios a la comunidad local, constituía para el Frente Amplio una dádiva sin justificación. Por último, que el concesionario quedaba facultado de hecho a elegir, tras ese plazo, a su sucesor, mediante una transferencia de acciones.

El gobierno respondía al segundo punto que el cobro de un canon sería contradictorio con la exoneración tributaria que se le había dado al emprendimiento; Batlle a su vez remarcaba que la oferta era la primera propuesta de revitalización del puerto de La Paloma recibida desde el cierre de Astra diez años atrás y que era una oportunidad para avanzar hacia la disponibilidad de un puerto oceánico que Uruguay «reclamó toda la vida».

3) Característica de la planta industrial y el puerto. Estos reclamos eran complementarios en la argumentación del Frente Amplio y dominantes en las críticas de la Intendencia y los vecinos. El proyecto preveía utilizar una superficie de 30 hectáreas: 19 del puerto actual, 8 propiedad de la Intendencia (ocupado por dunas forestadas, integradas al Parque Andresito) y 3 a rellenar ganando superficie a la bahía. El MTOP se comprometía a conseguir que la Intendencia le traspasara el predio departamental en un plazo no superior a los 30 meses de firmado el contrato, para integrarlo a la concesión, o bien

suministrarle otro predio equivalente (que en la práctica debía ser el de la Dirección de Hidrografía en el puerto o el de las viviendas de vacaciones de la Armada) El Frente Amplio cuestionó el tamaño del predio concedido, la desforestación que sufriría la zona del Andresito (con el predio municipal convertido en depósito de rolos de la empresa) y especialmente el relleno de parte de la bahía, que calificaba como una agresión ambiental grosera e injustificada (cabe recordar que desde entonces hasta ahora se actuó mediante rellenos para extender el puerto de Nueva Palmira, incluso antes de disponer de las habilitaciones ambientales necesarias, sin que esto despertara reparos más que dentro de la Intendencia de Colonia).

En el eje de las críticas de la Intendencia y los vecinos, y presente también en las del Frente Amplio, estaba la fragmentación urbana que podría sufrir la ciudad, ya que se preveía que el bloque productivo (planta chipeadora y depósito) estuviera dentro de la planta urbana de la localidad, a lo que se agregaba una cinta transportadora que entraría más de un kilómetro en el mar (la clave para que en este puerto pudieran cargarse buques de mayor calado que en el de Montevideo) y que cortaría la rambla. Se cuestionaba que esto separaría los balnearios contiguos (La Aguada, Costa Azul y Antoniópolis) de La Paloma, fragmentando el balneario, tanto en su matriz urbana como en la ruptura de continuidad de la rambla. La empresa ajustó luego la propuesta, sosteniendo que cambiaría el trazado de la rambla, sin cortarla, pero el punto medular que intentó negociar la Intendencia, que era desplazar el bloque productivo hacia afuera de la planta urbana de La Paloma, sería rechazado por la empresa como inmodificable.

A estos puntos se agregó el del impacto visual de las pilas de rolos, que se verían desde todo el balneario y se señalaba que podían afectar el turismo, y las dificultades que daría al tránsito turístico el incremento del flujo de camiones en la ruta de acceso, que se llegó a estimar en uno cada tres minutos.

4) Impacto laboral y económico. Uno de los aspectos complementarios en el discurso fue el bajo impacto laboral del proyecto y su posible efecto global negativo. La empresa daría empleo a unas 40 personas, con una inversión de unos 35 millones de dólares. Opositores al proyecto señalaban que por su impacto negativo sobre el turismo la pérdida de empleos e incluso la económica podría ser mayor.

5) Garantías ambientales. Un aspecto también complementario y menos presente en el debate fue el del sistema de control que debía garantizar la calidad del ambiente. La Intendencia marcó entre sus objeciones al proyecto el hecho de que no contaba con un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Desde filas ambientalistas se acotaba que el problema de fondo en este aspecto es el

régimen legal de los EIA. La empresa no está obligada a encargar un EIA sobre su proyecto hasta no haber ganado el llamado a licitación. Y, para ese entonces, señalaban, efectuar modificaciones en un emprendimiento es ya muy difícil. La alternativa propuesta desde esta visión es que proyectos de esta dimensión deberían contar con un EIA encargado por el propio Estado y financiado por este, antes de convocar a los inversores mediante licitación.

Con énfasis distintos, se movilizaron entonces contra el proyecto tres tipos de actores: el Frente Amplio, la Intendencia de Rocha y vecinos de La Paloma.

En lo que sigue, se repasan los caminos que utilizaron para procurar que se realizaran ajustes al proyecto.

Por un lado, el Frente Amplio gestionó el conflicto a través del Parlamento, desde el cual, con Víctor Rossi a la cabeza, se estuvo manifestando en contra del proyecto durante todo 2003, reclamando cambios en el llamado a licitación. Tras efectuarse el llamado, interpeló por ese motivo al ministro Lucio Cáceres.

Por otro lado, los vecinos de La Paloma desarrollaban movilizaciones callejeras en protesta por los daños que podría sufrir la localidad en su potencial turístico. En febrero, en los días previos al llamado a licitación, los vecinos pasaron de la protesta al intento de medidas judiciales, presentando un reclamo para tener acceso a toda la documentación relativa al proyecto y la licitación. Este tipo de reclamo (que hoy podría, según sus detalles, quedar contemplado dentro de la Ley 18.381 de Acceso a la Información Pública) fue rápidamente descartado por el juez.

A su vez, esta instancia de movilización fue de gran trascendencia en la historia posterior de la sociedad en La Paloma, porque en esta coyuntura comenzó a surgir el tipo de actor colectivo, de vecinos unidos ya como organización estable, que luego fue característico del lugar en la evolución posterior de estos conflictos. Si bien aún se trata de agrupaciones de débil consolidación y estabilidad, muy abiertas a la desmovilización y a una alta rotación de sus integrantes, a largo plazo este proceso de conformación de actores colectivos a nivel vecinal terminará por consolidarse.³⁸

En 2003, en el proceso que va de las movilizaciones callejeras a la presentación de recursos frente al Poder Judicial, los vecinos dejaron de ser solo «vecinos» y apareció en escena la Coordinadora de Vecinos de La Paloma. En este punto, el conflicto local por asuntos de desarrollo había comenzado a generar sus propios actores estables. En los conflictos que en los años

38 Origen y evolución de los grupos sociales de La Paloma basado en las entrevistas a //Unión de Vecinos de La Paloma// y //Vecinos Autoconvocados de La Paloma Grande//.

siguientes volvieron a activarse en la localidad, los actores colectivos fueron en parte grupos cuyo surgimiento remitía a este mismo proceso de debates.

Mientras que la Intendencia de Rocha fue el actor que con más complejidad debió encarar la tarea de oponerse al proyecto, ya que (mucho más que el Frente Amplio) buscaba por todos los medios no solo oponerse a la iniciativa, sino conseguir de algún modo que fuera reformulada y, a su vez, tenía (a diferencia de los vecinos) la responsabilidad de tratar de negociar con la administración nacional como un actor de gobierno más. Eso pautó una apuesta simultánea a la negociación y a la autonomía, procurando discutir el proyecto del gobierno pero también echar al ruedo proyectos propios que pudieran destrabar la situación o al menos constituirse de cara a la opinión pública como supuestas alternativas viables a la propuesta de Puerto Graneles y del gobierno nacional.

De nuevo, ese proyecto alternativo estuvo vinculado al viejo sueño de un gran puerto de aguas profundas. Y así como poco antes el gobierno nacional y el departamental habían intentado ligar ese sueño al interés de inversores norteamericanos en la extracción de titanio de las arenas negras, en 2004 el mismo objetivo encontró un nuevo argumento a partir de una propuesta de mercado agrícola de exportación hecha por inversores escandinavos. Los escandinavos, según propuesta del *broker* uruguayo, estaban interesados en un centro que contactara a los productores agrícolas con posibles compradores en Europa. El centro ofrecía ese contacto y constituiría espacios de acopio para la mercadería. Eventualmente se preveía operar un aeropuerto propio como punto de salida de la producción. Dicha propuesta de mercado para contacto internacional entre compradores y productores ya había sido formulada por los mismos inversores a la Intendencia de Canelones, donde no despertó interés.

La Intendencia de Rocha, en cambio, no solo puso todo su interés en la propuesta, sino que buscó empujarla, al menos frente al debate público, hacia un proyecto mucho mayor, que englobara la propuesta de Puerto Graneles. Promocionó con todo vigor la iniciativa y le agregó al eventual aeropuerto (que ya manejaba también como posible instrumento para competir mediante precios más bajos con el del Sauce, cerca de Punta del Este, como punto de llegada de turistas), la posibilidad de que, avanzado el proyecto, los inversores sumaran como punto de salida de su producción un puerto de aguas profundas. Si bien la Intendencia de Rocha hasta 2003 se había mostrado a favor de un puerto de aguas profundas en La Paloma, para 2004 modificó su planteo, a la vista de la resistencia de la comunidad local contra Puerto Graneles, y pasó a situar el posible puerto en la zona de Punta Palmar.

Ese puerto resumiría todos los anhelos de la Intendencia: sería boca de salida de la producción agrícola concentrada en el mercado propuesto por los escandinavos; estaría ubicado a poca distancia de los depósitos de arenas negras, para facilitar la explotación del titanio; y, por sobre todas las cosas, se ofrecía como una alternativa a la ubicación de la terminal maderera en La Paloma, que podría radicarse en cambio en el puerto de Punta Palmar.

Junto a esta propuesta alternativa lanzada al ruedo, la Intendencia manejó tres etapas en sus intentos por detener el proyecto de Puerto Graneles. En la primera, apuntó a que el gobierno postergara la licitación, para dar tiempo a avanzar en el proyecto de los inversores escandinavos. El gobierno que, por el contrario, estaba en 2004 urgido por concretar los proyectos de inversión antes del final del período, no lo aceptó. La licitación se postergó solo dos semanas, para hacer ajustes al pliego tras una reunión del MTOP con una delegación rochense en la que participaron la Intendencia, la Junta Departamental y los diputados del departamento. Los ajustes no fueron relevantes ni conformaron a la Intendencia, que continuó oponiéndose a la licitación una vez puesta en marcha.

En la segunda etapa, agotada la negociación con el gobierno nacional, la Intendencia intentó apelar a la negociación directa con la empresa para convencerla, sobre todo, de mover el bloque productivo del proyecto fuera de la planta urbana de La Paloma. Como fue señalado, la empresa lo consideró innegociable y el intento quedó frustrado. Para entonces ya los vecinos habían acudido al Poder Judicial para solicitar la documentación relativa al proyecto y se esperaba que la Intendencia hiciera un planteo similar.

Finalmente, la tercera etapa en la búsqueda de la Intendencia por modificar el proyecto fue directamente un intento de bloqueo, dado el fracaso de los intentos negociadores anteriores. El camino fue una petición al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dos meses después del llamado a licitación, solicitando que dicho llamado fuera invalidado, para dar lugar a una revisión global de la estrategia en función de la propuesta escandinava y dados los efectos negativos que el proyecto de Puerto Graneles podía tener en La Paloma.

Contemporáneo y posterior a este conflicto, y por tanto recibiendo la oposición de una sociedad local ya organizada y movilizada por el conflicto anterior, se desarrolló el provocado por la planta de procesamiento de pescado instalada por Ibermar SA en 2003. La planta chilena fue traída de aquel país (se denunció luego que por resultar obsoleta a su legislación) para ocuparse en la pesca de anchoíta y su conversión en harina de pescado para alimentar los salmones de criadero en Chile (vendiendo además el aceite como producto secundario a la industria cosmética).

La planta comenzó a recibir demandas del SUNTMA en 2004, centradas en los salarios y la forma de contratación de los trabajadores uruguayos (con sueldos por debajo del laudo y como jornaleros, sin diversos beneficios sociales). Junto a estos planteos, que eran los centrales, comenzaban a mencionarse problemas de contaminación en casos puntuales (por ejemplo, por tirar al mar y llegar a la playa grandes cantidades de pescado podrido y descartado).

Igualmente se reclamaba (como estaba sucediendo con la discusión sobre el puerto proyectado en Punta Yeguas, Montevideo) que la empresa había hablado de unos 500 puestos de trabajo al presentar el proyecto y había conformado luego una cantidad mucho menor (debido a que nunca se dispuso la estructura productiva completa no llegaron a 100, entre planta y flota pesquera, en los momentos de mayor actividad, a lo que se agregaba que la mayoría de los contratados fueron en realidad pescadores traídos de Chile por la propia empresa). Ante las denuncias sobre irregularidades ambientales, la DINAMA hizo ese año una inspección que determinó que la planta estaba trabajando de modo inadecuado, lo cual por el momento no supuso ninguna consecuencia.

En 2005 las protestas se extendieron a los vecinos, con quejas por el continuo mal olor en la zona del puerto y por los vertidos contaminantes de restos de pescado sólidos y líquidos a las aguas de la bahía que la empresa realizaba continuamente como parte de sus procedimientos de producción. A su vez, los conflictos laborales afrontados por la empresa se desarrollaban en un nuevo clima, al haber accedido al gobierno el Frente Amplio. En este nuevo clima gubernamental, ya no bien predispuesto hacia la empresa, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) realizó una segunda inspección, que constató las mismas irregularidades señaladas por la anterior (en mayo, a tres meses de asumir el nuevo gobierno). Basada en esos informes, dispuso un cierre provisorio de la empresa en octubre, en el que debía mejorar las condiciones de producción.

Según denunciaron luego extrabajadores y vecinos, la empresa nunca respetó a cabalidad la media de cierre y en mayo de 2006, al terminar el plazo de suspensión, volvió a funcionar oficialmente con las mismas prácticas anteriores. En julio un nuevo gran episodio de vertidos generó una mancha blanca de casi medio kilómetro frente a la localidad y las críticas recrudecieron. Incluían ya temores por la repercusión de estas acciones contaminantes en la biota costera de peces, algas y moluscos, de cuya explotación viven unas cincuenta familias de la zona, y, de modo más general, reclamos de que no podría desarrollarse el turismo de pesca deportiva en el puerto en esas condiciones. Para entonces se habían ampliado notablemente tanto el espectro

de actores que reclamaba contra la empresa como la gama de asuntos denunciados, y el reclamo no era ya el cumplimiento de la normativa sino el cierre de planta. Además del SUNTMA, los reclamos eran suscritos a nivel local por la Coordinadora de Vecinos (conformada antes a partir del conflicto de Puerto Graneles), la Mesa Social Interbarrial (una agrupación de vecinos formada en la periferia de la localidad, con un perfil de relativa vulnerabilidad y usualmente ligada a reclamos más focalizados en problemas sociales de su zona), el Centro de Hoteles, la Junta Local y la Coordinadora de Comités de Base del Frente Amplio en el área.

Respecto a la temática en conflicto, a las denuncias por remuneración y condiciones de trabajo de los empleados uruguayos se sumaron denuncias de los exempleados uruguayos sobre las condiciones en que trabajaban los chilenos, que ocupaban la mayor parte de los puestos de trabajo, las funciones de mando y percibían sueldos más altos. Se denunciaron irregularidades respecto a los cupos de extranjeros (que superaban el límite legal del 50 % de la tripulación de cada barco), su situación en el país (sin trámite de ciudadanía legal, exigido para embarcarse), sus funciones (ocupando en la práctica los puestos de mando en los buques, aunque la reglamentación no habilita a ello y no figuraban así en las planillas oficiales de trabajo) y la subdeclaración de sus sueldos al Banco de Previsión Social. Con este giro, el conflicto sindical pasaba a ser también un conflicto de nacionalidad a la interna de los trabajadores, y en un clima de ofensiva final respecto a la empresa y el sector de trabajadores que le era afín.

Al mismo tiempo se denunciaron incumplimientos en el tipo de pesca y captura, señalando que la empresa, habilitada para pesca de anchoíta en media altura (en la faja de 40 a 50 millas náuticas de la costa), pescaba en realidad en altura (en la franja de 50 a 300 millas náuticas) e incluía entre sus capturas caballa (para la que no estaba habilitada). Ese desplazamiento indebido hacia la pesca en altura estaba motivado por los niveles de captura, que allí eran mayores, para agregar caballa a la captura de anchoíta y para pagar menos a los trabajadores, capturando más con menor dotación de tripulaciones (la pesca en altura exige por reglamento una tripulación mayor de las que la empresa llevaba y el pago a los trabajadores por tonelada de captura es mayor).

A estas denuncias se agregaron cuestionamientos a la propia estrategia de habilitar a una empresa a pescar masivamente anchoíta para la cadena de piscicultura chilena, cuando esto podía exponer a pérdidas serias en la disponibilidad de merluza y corvina (las principales especies de la industria pesquera nacional, que dependen de la anchoíta como alimento). De esta manera, una discusión puntual sobre efectos ambientales se amplió a una discusión general de estrategia de desarrollo en el sector y a cuestionamientos que incluían

no solo a la empresa, sino al descontento por la falta de controles adecuados en la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) y la Prefectura.

Finalmente, ambos procesos se cerraron en 2006 y teniendo el acceso del Frente Amplio al gobierno como clave para el cambio de escenario (tal como había acontecido en el conflicto montevideano de Punta Yeguas). Ese año la planta de procesamiento de anchoíta fue cerrada definitivamente por indicación de la DINAMA.

Mientras tanto, el proyecto de puerto maderero de Puerto Graneles, a cuyos términos de licitación tanto se había opuesto el Frente Amplio, fue frenado durante el gobierno de Tabaré Vázquez hasta que la propuesta cayó, pese a que la concesión estaba ya dada por el gobierno anterior. Una vez a cargo del MTOP el exsenador Víctor Rossi, que había encabezado la ofensiva de la izquierda contra la propuesta, se pidió a la empresa que, *motu proprio*, en tanto los acuerdos con el gobierno ya estaban firmados desde el período anterior, hiciera modificaciones al proyecto. La empresa no los hizo, perdió interés en una iniciativa que veía que sería bloqueada y finalmente desistió de implementarla. Una vez cerrado el proceso y olvidadas también las quimeras sobre puertos de aguas profundas mineros o agropecuarios que habían cruzado el debate sobre el puerto de La Paloma, Rossi estableció cuáles eran las perspectivas del gobierno frentista para el puerto. Estas incluían inversión estatal para mejorar su potencial y atraer proyectos privados que lo activaran, pero apuntando a un uso multimodal y a escalas pequeñas: compatibilizar el turismo con el desarrollo portuario, «no para aquello que eran versos, como el puerto de aguas profundas, etc., etc.; que eso era tocar el bombo, y ustedes vieron que hace años que nadie habla de eso y que no se concreta. Pero hay áreas muy interesantes desde el punto de vista de la pesca y [...] de la carga, para hacer que acompañe el desarrollo económico del país».³⁹

Durante el gobierno de Vázquez y por breve tiempo, la perspectiva del puerto de La Paloma dejaba de hacerse en articulación a una más vaga perspectiva sobre un posible puerto de aguas profundas. Reducía la dimensión de sus proyectos propios y pretendía ampliar sus rubros de operación. A su vez, bajaba la tensión respecto al conflicto por el proyecto de puerto maderero, aunque las perspectivas del gobierno continuaban incluyendo, de manera no expresa pero sí implícita, que el puerto de La Paloma mantuviera una línea de desarrollo en la logística maderera, lo cual, pese a haberse reducido el volumen del proyecto, iba a reactivar el conflicto en los años siguientes.

39 La República, 7/2/2006.

5.3. Conclusiones

5.3.1. Dinámica de largo plazo en los conflictos de reglobalización

Los nodos conflictivos comparten una historia de desarrollo industrial previo: frigorífico en Fray Bentos (mismo antecedente que el de Montevideo oeste en la región centrosur) y pesquero en La Paloma. Ese desarrollo vivió su crisis y clausura hacia fines del siglo XX (en la década del setenta la frigorífica de Fray Bentos y Montevideo oeste, en los noventa la industria pesquera de La Paloma). Cerrados estos ciclos, el turismo ganó relieve en el uso de la zona costera de estas localidades, especialmente durante las décadas del ochenta y noventa, con perfiles muy distintos de magnitud y tipo de uso y gestión en cada caso. Posteriormente, estas zonas, que precisamente por su desactivación previa mantuvieron espacios estratégicos libres al uso, buscaron ser captadas como nodos de enlace internacional por el sector industrial de la madera y sus derivados, y ese giro fue detonante de los conflictos principales. Los conflictos en esta etapa se produjeron principalmente respecto al desarrollo turístico efectivo y potencial de estas zonas.

5.3.2. Diferencias en la dinámica regional de conflicto

Fray Bentos (asociada a Gualeguaychú) resistió a las propuestas de implantación de la celulosa en los noventa. Pero en la siguiente década se plegó a ellas, alineada al gobierno nacional, mientras que Gualeguaychú y el gobierno nacional argentino se mantuvieron en oposición. Por lo tanto, mientras la reactivación económica tras la crisis de 2002 disparó procesos de implantación logística e industrial que suscitaron conflictos interproductivos a nivel local, en la zona sudoeste el conflicto se transformó: se desactivó el historial de conflicto interno y este pasó a ser internacional.

5.3.3. Formación de actores sociales locales

Los conflictos generados comenzaron ya en este período a motivar el surgimiento de actores sociales colectivos, que se estabilizaron en el largo plazo. Por tanto, el conflicto remodeló el escenario social local. Este proceso fue ya perceptible en el foco de La Paloma (paralelo al de Montevideo oeste). La región sudoeste, cuya conflictividad interna se desactivó, no experimentó el surgimiento de ese proceso en este período y su condensación de actores colectivos activados en torno a reclamos en estos ejes resultó más tardío (comenzó a hacerse palpable en localidades como Nueva Palmira y Conchillas recién durante los gobiernos frentistas).

5.3.4. Gobiernos departamentales

Una característica que marcó los conflictos locales estudiados bajo el gobierno de Batlle fue el frecuente choque entre esos proyectos del gobierno nacional y los gobiernos departamentales, como fue el caso del puerto maderero en La Paloma, que tenía en Montevideo oeste un caso paralelo de igual dinámica, con el proyecto de Puntas de Sayago. En este sentido, el gobierno buscó dar a los proyectos de reactivación, tras la crisis de 2002, un trámite acelerado, con una actitud ampliamente favorable a respaldar los planteos originales de las empresas y extremadamente cerrados a la negociación, incluso frente a los gobiernos subnacionales. Cabe tener en cuenta también que se trató de cohabitación de intendentes de otros partidos respecto al del presidente, pero que en el caso de Rocha implicó un enfrentamiento entre figuras de partidos de la coalición de gobierno.

Solo en el caso de Fray Bentos, donde la resistencia local de la década del noventa a la industria de celulosa se desactivó, la Intendencia, que había bloqueado la instalación de esa industria en el segundo gobierno de Sanguinetti, apareció entonces alineada al gobierno nacional. De hecho el exintendente fue uno de los muy escasos opositores al proyecto en el elenco político.

5.3.5. Gobernanza

De modo más amplio y por motivos similares, esos procesos carecieron por completo de ámbitos efectivos de gobernanza donde se discutieran sus condiciones de radicación y sus eventuales ajustes. Lo más cercano a un instrumento de este tipo fueron (en los casos en que se llegó a ellas) las audiencias públicas que ordena la ley para la habilitación ambiental de proyectos. Pero se trató de ámbitos de muy escasa efectividad, en tanto no fueron verdaderas mesas de negociación, sino instancias de un único día para expresar comentarios y quejas. Ni el gobierno nacional ni los departamentales convocaron a espacios de discusión interinstitucional y abierta sobre los proyectos, ni a nivel interinstitucional ni con los actores sociales que rechazaban esas iniciativas. Actores de la escena propiamente ambiental (campo muy tempranamente imbuido de las lógicas de gobernanza) apuntaron a este tipo de salida. Recuérdese en ese sentido la sugerencia de la ONG ambientalista OCC, ligada al trabajo con cetáceos, sobre constituir un ámbito de diálogo Estado-empresa-sociedad civil para discutir el proyecto de Puerto Graneles. Pero este tipo de herramientas tendió a estar ausente en el discurso de los actores sociales y no fue en absoluto promovida por el Estado, pese a que el propio Estado tenía ámbitos de gobernanza a nivel nacional, ligados por ejemplo a la DINAMA y la DINOT,

que podían fungir como foro para estos debates y que, sin embargo, no cumplieron ese rol.⁴⁰

5.3.6. Apelación a la negociación directa con el inversor

También fue significativo que en algunos de los conflictos en que el gobierno nacional se mostró más cerrado a la negociación, los actores contrarios se vieron obligados a buscar negociar directamente con la empresa. De este modo, se trató de constituir el debate político vis a vis con el actor privado, al no encontrar esa voluntad en el Estado nacional.

En procesos altamente excluyentes, como los de este período, esto llega a registrarse en el caso del nivel de gobierno subnacional (la Intendencia de Rocha intentando negociar con Puerto Graneles SA tras agotarse la expectativa de encontrar receptividad en el MTOP). En este contexto, esa vía alternativa no dio resultado alguno. Cabe registrar este hecho ya que aun en un período de más apertura a la negociación, como fueron los siguientes gobiernos frentistas, volvieron a constatarse fases del conflicto local en que el nivel ministerial buscó eludir la discusión o, al menos, no pronunciarse en ella, y los actores movilizados debieron acudir directamente a las empresas para formular sus planteos.

5.3.7. Interacción entre conflicto local y cambio del partido de gobierno

Finalmente, el cierre de este período mostró una interacción clave entre los factores de conflictividad local y cambio de gobierno. La movilización local no fue tomada en cuenta y atendida por el gobierno nacional, que no hizo modificaciones relevantes en los proyectos privados que impulsaba. Y, por tanto, ese factor no fue por sí mismo determinante ni de bloqueos ni de transformaciones en los proyectos. Incluso la oposición o reparos de los gobiernos departamentales a estos proyectos tampoco fue determinante de su bloqueo en el caso de grandes inversiones.

Sí puede verse que el cambio de partido en el gobierno fue determinante para esos bloqueos y ajustes. El paso del gobierno de Batlle y la coalición colorado-blanca al gobierno de Vázquez y el Frente Amplio supuso la revisión

40 Es significativo que fuera en el marco del más cabalmente ambiental de los conflictos (el planteado a raíz de Botnia) donde llegaron a registrarse exploraciones preliminares hacia ámbitos de este tipo. En ese sentido, Botnia contactó durante las fases iniciales del conflicto a ONG ambientales uruguayas para sondear la posibilidad de crear una comisión de seguimiento Estado-sociedad civil que reforzara la legitimidad y las garantías del proyecto. Esta iniciativa, surgida en un campo de debate técnico en que instituciones y actores nacionales e internacionales ligados a la temática ambiental estaban muy cercanos al eje de discusión, nunca logró cuajar más allá de ese círculo.

y clausura de esos emprendimientos. En la región sudeste eso se tradujo en la clausura del proyecto de puerto maderero y planta chipeadora de La Paloma, y de la procesadora de pescado instalada en la administración de Batlle en la misma ciudad. Esa determinación fue simultánea a otra similar en la región centrosur: el bloqueo a las iniciativas sobre el puerto maderero de Puntas de Sayago.

En cambio, y pese a la oposición o las reservas que los proyectos de Botnia y ENCE tenían en principio en parte de las filas del Frente Amplio, el gobierno de Vázquez se constituyó rápidamente en un impulsor entusiasta de esos proyectos en particular y del desarrollo de la industria de celulosa en general.

Con este conjunto de escenarios puede verse que la movilización local y la oposición de los gobiernos departamentales, aunque no consiguieron por sí mismas bloquear los proyectos conflictivos mientras el gobierno nacional los impulsaba, resultaron sí determinantes para que fueran finalmente revisados y detenidos al inicio de la gestión frentista. Por el contrario, en Fray Bentos, donde la anterior oposición del gobierno departamental a la industria de la celulosa había sido ya conjurada en tiempo de la gestión de Batlle y donde la movilización contraria fue un fenómeno exterior, disparado en Gualeguaychú y no en la propia Fray Bentos, el Frente Amplio no sometió a revisión los proyectos, sino sus propias discrepancias internas y se decantó por el apoyo a estas inversiones.

En suma, frente a un gobierno poco receptivo a la oposición local y departamental a proyectos conflictivos, esas movilizaciones no tuvieron poder de veto por sí mismas, pero fueron determinantes para que, ante un cambio de partido de gobierno, los proyectos fueran finalmente bloqueados.

Referencias bibliográficas

Esta sección está basada en fuentes de prensa, excepto en los casos en que se indica mediante nota al pie. Fueron utilizadas las siguientes:

Sobre la expectativa de un puerto de aguas profundas ligado a la explotación de arenas negras de Rocha, *El País*, 8/1/2013.

Sobre el desarrollo en logística maderera y los conflictos internacionales por las plantas de celulosa en Fray Bentos, hasta el retiro del proyecto de ENCE en la zona: *Diario Crónicas*, Mercedes, 23 /7/2003; *El Diario*, 29/9/2003; *El País*, 6/10/2003; *El Observador*, 26/10/2003; *El Telégrafo*, Paysandú, 15/2/2004; *El País*, 19/3/2004; *La República*, 23/12/2004; *Espectador Digital*, 30/7/2005; *La República*, 14/8/2005; *Montevideo Portal*, 25/9/2006.

Sobre el conflicto respecto al proyecto de puerto maderero en La Paloma durante el gobierno de Batlle, hasta su cancelación por el gobierno frentista: *La República*, 30/1/2004 y 31/1/2004; *El País*, 12/2/2004; *La República*, 25/2/2004 y 27/2/2004; *El País*, 1/3/2004, 10/3/2004 y 12/4/2004; *La República*, 14/4/2004; *Espectador Digital*, 24/4/2004 y 12/5/2004; *Últimas Noticias*, 20/5/2004; y *La República*, 7/2/2006.

Sobre los reclamos contra la planta de anchoíta de La Paloma hasta su cierre: *Últimas Noticias*, 28/7/2004; y *La República*, 30/5/2005, 17/7/2006 y 23/7/2006.

Capítulo 6. Las regiones sudoeste y sudeste durante los gobiernos frentistas

Rafael Tejera

6.1. La región sudoeste desde 2006

6.1.1. Nueva Palmira en 2006-2008: las reacciones

Con el puerto viviendo una expansión de sus actividades a un ritmo impensado y sin medidas de ordenamiento alguno para adaptar puerto y ciudad a ese crecimiento, los problemas centrales de Nueva Palmira durante los años que siguieron a la reactivación económica fueron las dificultades generadas por el movimiento de camiones y el embarque de granos.

Los problemas estructurales para la ciudad eran básicamente tres:

- 1) El acceso de los camiones a través de la ciudad. Esto generaba calles continuamente rotas y problemas de convivencia debido a la velocidad a la que los camiones atravesaban el centro (que llegaron a incluir incidentes entre camioneros y pobladores).
- 2) Tampoco se contaba con un área de servicio donde los camiones pudieran esperar su turno para descargar, por lo que la espera se realizaba en las calles de la ciudad. Por otra parte, incluso las estaciones

de servicio estaban ubicadas en el centro, por lo que esa zona era, de hecho, el área operativa de los camiones.⁴¹

- 3) Frecuentemente algunas zonas de la ciudad están expuestas al polvillo de cereal diseminado en el aire. Las fuentes son muchas (el molino local, los silos que rodean la ciudad, los camiones, pero sobre todo las cintas de carga del puerto). La población recela que esto ocasione afecciones a la salud.

Sin embargo, la reacción de la población a estos problemas de fondo fue lenta y estuvo detonada siempre por hechos puntuales que marcaron una diferencia respecto a la situación habitual.

Entre los factores que incidieron esa tardía reacción local se cuentan los siguientes:

- Se trataba de un conflicto productivo-urbano, de un sector productivo que generaba externalidades negativas sobre la ciudad como área de residencia, pero sin afectación a otro sector productivo. De hecho, desde la década del noventa el puerto había pasado a ser el principal empleador de la ciudad y para la década pasada ya el general de la población dependía de ese movimiento de un modo u otro.
- Se trataba, además, de factores conflictivos que fueron creciendo con lentitud. A diferencia de los conflictos generados por megainversiones en otras regiones, la dinámica portuaria fue creciendo de manera paulatina, año a año, y los problemas que generaba no eran en sustancia distintos de un año a otro.
- Por otra parte, la localidad no tenía conformadas organizaciones sociales fuertes, más allá del propio gremio portuario, e incluso la propia población era en buena medida nueva en el lugar, atraída por la dinámica portuaria.

Todo esto pautó en Nueva Palmira una situación donde, si bien los problemas de falta de ordenamiento y de estructura pública crecían constantemente al incrementarse el flujo portuario, esto ocurría en el marco de

41 En general todo en Nueva Palmira mostraba un «ordenamiento de hecho» pautado por las actividades de los privados en lugar del Estado. Incluso fueron los privados los que en buena medida determinaron las formas de inserción de las instituciones estatales. El hecho de que el Centro se transformara en el área de servicio de los camiones del puerto, ya que las estaciones estaban instaladas allí, es un ejemplo de ese «ordenamiento privado»; pero más lo es la ubicación del liceo, construido junto al molino de la ciudad. Debido a que el molino difunde polvillo de cereal al aire, no es la ubicación más conveniente para un liceo, pero está allí porque el propio molino donó parte de su predio para construirlo, en un tiempo en que la ANEP no contaba con otra opción para situarlo.

una sociedad muy poco organizada y activa como sujeto de reclamo. De ahí que las demandas sociales al Estado tardaran en catalizar y comenzaran a activarse recién en los últimos años de la década.

En los últimos años hubo tres detonantes de articulación y movilización social de protesta en la zona de Nueva Palmira.

El primero de ellos fue la instalación de la planta de fertilizantes de Isusa (Industria Sulfúrica Sociedad Anónima) en 2006. Isusa iba a instalarse en la zona de Carmelo, Colonia, junto a un hotel y campo de golf, que reclamó contra su instalación en el lugar. La Intendencia de Colonia la instó a cambiar de predio y en respuesta Isusa cambió no solo el predio, sino el departamento y se instaló algo más al norte, al otro lado de la frontera, en Agraciada, Soriano.⁴² Su presencia en Agraciada, en una zona de emprendimientos agrícolas y turísticos (ligados a la playa de la localidad), despertó desconfianza tanto allí como en la cercana Nueva Palmira. La experiencia de ver el depósito de azufre de la empresa al aire libre, expuesto al viento, incrementó la inquietud y disparó en 2007 una campaña de recolección de firmas en Agraciada y Nueva Palmira para que la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) inspeccionara la situación. A esto se sumaba la inquietud por la calidad del agua potable (que por entonces tuvo episodios de turbidez), por lo que la misma campaña de firmas se utilizó para reclamar a OSE que estudiara el caso. Respecto a la calidad del agua, las principales sospechas recaían sobre los barcos, ya que la toma de agua para potabilizar estaba cercana al puerto.⁴³

Puede verse cómo en la forma de reclamo queda implícita la falta de organizaciones locales, ya que la demanda no fue movilizadora y suscrita por uno o varios colectivos de la ciudad (algo que sí ya había comenzado a suceder en La Paloma), sino por una comisión formada *ad hoc*. La única expresión social de la ciudad fue, en aquel momento, la recolección de firmas: la sumatoria de individuos.

La actitud de las instituciones dejó a la población con sensación de tener pocas garantías estatales en relación con los procesos de cambio en curso. La DINAMA nunca respondió respecto a los reclamos de controlar Isusa y la OSE reaccionó casi un año después, tras los pedidos iniciales y la campaña de firmas subsiguiente. Los resultados del control de calidad de agua, presentados por

42 Entrevista a Walter Debenedetti (Intendencia de Colonia, director de Patrimonio y Ordenamiento Territorial).

43 En medio de los fuertes cambios de la zona sudoeste, la preocupación por la calidad del agua fue una de las primeras en surgir. Ya fue por los cambios o incluso porque esos cambios ponían de relieve temas antes no tratados y hacían que la población se preguntara por primera vez por temas que podían estarle afectando. Así, el antecedente inmediato del reclamo a OSE desde Nueva Palmira fue el de Mercedes en 2004, donde en el marco del conflicto internacional por la proyectada instalación de Botnia y ENCE en Fray Bentos, y hablándose sobre el cambio en el lugar de toma de agua de la OSE, comenzó a haber preocupación y reclamos a OSE para que estudiara cómo podía estar incidiendo en el agua de Mercedes la fábrica de papel de Pamer, ubicada sobre el río Negro.

OSE en Nueva Palmira en 2008, dieron que los indicadores estudiados estaban en parámetros aceptables, pero en la población quedó la sensación de que no tenía un sistema institucional público montado para gestionar y monitorear las transformaciones que la localidad estaba teniendo, sino que había que reclamar trabajosamente cada cosa que se requiriera de él. Por otra parte, en complemento a su respuesta, la OSE anunció una serie de medidas, que de hecho no hubiera tomado de no ser por el reclamo vecinal de estudiar el agua de la zona: cambiar el lugar de toma para potabilizar el agua más hacia adentro del río, para evitar que estuviera cercano al puerto, elaborar pautas para que los buques del puerto no tiraran agua de lastre y generar un plan de contingencia para el caso de derrames accidentales. El saldo mostraba que el organismo no estaba monitoreando de por sí las necesidades de adaptación en relación con el cambio de dinámica del puerto, sino que hacía balance de los ajustes que tenía pendientes al ser alertada y conminada por los vecinos a acudir.

En ese marco, se generó en 2008 el segundo detonante de movilización al anunciarse la ampliación de la estructura portuaria en la zona con los proyectos de la minera Río Tinto y de Cartisur SA. Río Tinto compró 300 hectáreas en Agraciada al Instituto Nacional de Colonización para construir allí una terminal de gran volumen, destinada a hacer acopio de hierro, acero y carbón. Allí se almacenaría la producción de la zona de Mato Grosso, traída por el eje Paraguay-Paraná, para ser embarcada en buques oceánicos. Río Tinto Logística del Uruguay SA, titular del proyecto, contaba con apoyo de la Intendencia de Soriano y emplearía unas 180 personas, tanto en la fase de construcción como en la de operaciones. Esto implicaba pensar en un nuevo puerto de gran magnitud, también creciente en actividad, en tanto se esperaba que el flujo de hierro brasileño para exportación desde Mato Grosso tendiera a multiplicarse en las próximas décadas.

El proyecto de Cartisur implicaba crear una zona de depósito de fertilizantes líquidos en el puerto de Nueva Palmira. Inicialmente se pensó que incluiría también combustible, lo cual despertó resistencias debido a los posibles riesgos de contaminación que se derivaran de la nueva planta.⁴⁴

Nuevamente por la vía de la recolección de firmas, la población presentó una carta abierta con unas 1200 adhesiones en Nueva Palmira y Agraciada, formulando su posición, que puede sintetizarse en cinco ejes:

- 1) Disponer ante todo de controles adecuados para las empresas que ya operaban en el puerto, ya que esa estructura había crecido en forma desproporcionada en relación con la capacidad local de soporte

44 Basado en fuentes de prensa (ver nota bibliográfica) y entrevista al capitán Álvaro Llanes (ANP, Nueva Palmira).

a esas actividades. No se contaba con laboratorios que trabajaran de manera continuada o accesible sobre los temas planteados y la falta de respuesta en la DINAMA, sumada a la lentitud y dificultades atravesadas para lograr respuesta en la OSE mostraban que no estaba montado el sistema de capacidades institucionales necesario para responder a la nueva situación.

- 2) Plantear un debate sobre las ventajas y los problemas derivados de los nuevos proyectos antes de avanzar en su aprobación.
- 3) De todos modos, esto supondría también adecuar el sistema de controles, ya que se consideraba inadecuado dar paso a los nuevos proyectos. Se planteaba entonces no habilitar las terminales de Río Tinto y Cartisur hasta no disponer las medidas ambientales adecuadas.
- 4) Respecto a los 180 puestos de trabajo que Río Tinto crearía, sostenía la carta que más serían los que se perderían por la inhabilitación del lugar para los pescadores y el uso turístico, y el desplazamiento al que se verían obligados algunos emprendimientos agrícolas vecinos. En este aspecto, el emprendimiento, al desplazar el foco hacia Agraciada, transformaba lo que hasta entonces habían sido tensiones productivo-urbanas (de producción frente a residentes) en un conflicto típicamente intersectorial (de un sector económico frente a otros), tal como habían sido los de Puntas de Sayago y La Paloma en las otras regiones durante el período anterior.
- 5) Finalmente, se rechazaba la instalación de Cartisur por los riesgos que podía conllevar; riesgos que luego dejaron de ser vistos como problema cuando se confirmó que la empresa solo trabajaría con fertilizantes líquidos y no con combustible.

En suma, los detonantes de los reclamos fueron proyectos puntuales, planteados a futuro, pero la reacción evidenciaba que no solo nuevos proyectos de gran magnitud, como el de Río Tinto, podían tensar la situación y generar problemas, sino que esos problemas ya estaban instalados y sin estructura de políticas que los atendiesen.

En este contexto, y dado que al mismo tiempo, en 2008, estaba aprobándose la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en Nueva Palmira se llegó a la conclusión de que lo requerido era un plan de ordenamiento, una instancia de planificación en la que estuvieran reunidas el conjunto de las instituciones atendiendo de manera coordinada temas en los

cuales ninguna podía dar por sí misma la solución. De esta manera la escena quedó dispuesta para dar paso al plan local de ordenamiento.

6.1.2. Nueva Palmira en 2009-2014: las respuestas

El proceso se inició en 2009 y el primer proyecto de plan fue presentado a la comunidad por la Intendencia de Colonia, pero su elaboración no había sido participativa; se llegó a él sin que la localidad tomara parte y, al serle presentado el borrador, mantuvieron diferencias sustantivas respecto al plan.

La presión local consiguió que se abriera un segundo proceso de elaboración, esta vez sí con participación de los palmirenses, que definió los términos de respuesta a los principales problemas de fondo que la ciudad vivía por la expansión rápida, inesperada e ingobernada de las actividades del puerto. Este proceso cobró empuje especialmente tras las movilizaciones de 2011. Marchas de vecinos que comenzaron teniendo como hecho disparador que la ciudad quedó cubierta un día por una nube de polvillo de cereal proveniente del puerto. A partir de este hecho y empujada en realidad por los problemas generales de ordenamiento existentes, cobró empuje una organización vecinal aún muy débilmente organizada y poco estable, pero capaz de convocar a marchas masivas por las calles de la ciudad e incluso cerrar por algunas horas el acceso al puerto como medida de protesta. Estas acciones fueron efectivas y determinaron que las medidas de ordenamiento comenzaran a implementarse. Por otra parte, para entonces ya estaba constituido el Municipio que, a falta de organizaciones sociales consolidadas, dotaba a la localidad, por primera vez, de una representación política propia y legitimada frente al gobierno departamental y nacional.⁴⁵

Debe destacarse que la elaboración del plan de ordenamiento local fue efectivamente una instancia política de encuentro de la ciudad consigo misma: de diálogo del conjunto de las instituciones y la población local respecto al escenario global de problemas urbanos. Y, a su vez, debe señalarse que no fue una instancia participativa y convocante respecto a la población local solo porque las normas así lo indicaran (de hecho, no hubiera bastado con eso, como se vio durante la primera fase del proceso), sino porque los propios actores locales se ocuparon de conseguir que así fuese. Como veremos, luego debieron también asegurarse de que la implementación no se desviase de lo estipulado.

Por otra parte, como cabe desde ya resaltar, una vez cerrado, el proceso de planificación la localidad perdió su único proceso de gobernanza formal y no tiene una mesa abarcativa que ponga en diálogo simultáneo al conjunto de

45 Basado en las entrevistas a Andrés Passarino (alcalde) y Fernando Silva (Grupo de Trabajo por Nueva Palmira).

los actores sociales y autoridades locales, de cara a los planteos a formular respecto al gobierno local, departamental y nacional.

Las principales medidas tomadas para atender los problemas de fondo que arrastraba la convivencia puerto-ciudad fueron:

- Generar una vía directa desde la ruta al puerto, al sur de la ciudad, evitando que los camiones atravesaran el núcleo urbano para llegar hasta la zona de embarque. En el monitoreo de estas obras fue relevante que ya estuviera constituido el Municipio, electivo, fruto de la ley de 2009 y las elecciones de 2010, porque se ocupó de controlarlas y así se topó, al inicio de las obras, con que los planos del encargo hecho por el MTOP no coincidían con lo acordado. Se planteó una obra de doble vía y la empresa recibió un encargo por una carretera de vía simple. El municipio lo supo al consultar los planos con la empresa contratada. Nuevamente se apreció una falta de comunicación entre los distintos niveles de gobierno, que el actor local debió resolver apelando al contacto con un actor privado. Y mostró, además, que los acuerdos alcanzados en procesos de gobernanza multinivel en ocasiones no fueron completamente fiables sin un monitoreo posterior para garantizar que se cumplieran del modo previsto. Advertida la diferencia y hecho el reclamo, las obras se realizaron de acuerdo al plan.
- Otra de las medidas que el proceso de planificación aportó, revirtiendo en parte la «planificación privada» y de hecho del espacio urbano, fue la retirada de las estaciones de servicio hacia afuera de la planta urbana. Algo no difícil de lograr si de todos modos el tránsito de camiones pasaría a efectuarse por la carretera, sin entrar a la ciudad; pero la medida complementó la tomada respecto al acceso al puerto.
- El problema de generar un área de servicio donde los camiones esperaran su turno para la descarga, sin mantenerse esparcidos por la ciudad durante ese tiempo, exigió un abordaje interinstitucional. La Intendencia de Colonia estaba interesada en realizarlas, para resolver el malestar creado por esa situación en la ciudad. Pero el predio a utilizar era de la ANP, por lo que la Intendencia no podía actuar allí. Por otra parte, tampoco disponía fácilmente de recursos para encarar una obra como la que se necesitaba.

Por lo tanto, las obras se realizaron mediante un convenio entre la ANP y la Intendencia y con financiamiento de ambas partes. Se conformó una playa

de estacionamiento con servicios y, sobre todo, se reguló la llegada de los camiones de modo que no arriben a Nueva Palmira antes de dos horas del momento de descarga. El ingreso se realiza sin pasar por la planta urbana y la espera transcurre dentro del predio del estacionamiento.

El caso muestra las demoras y dificultades que puede tener la solución a un problema cuando no logra ser resuelto por la acción de una sola institución, pero también la posibilidad de destrabar esas soluciones mediante acuerdos y una acción coordinada.

A su vez, queda como asunto pendiente para la gestión pública si es posible descargar en estos casos parte de los costos de la obra en las empresas que utilizan el servicio y que son en definitiva las que generaban los problemas urbanísticos que las obras resolvieron. Se intentó cobrar a las empresas una tasa por la utilización de las obras que cubriera su realización, pero tras discusiones respecto a si esto era legal o no, se abandonó el planteo.

Queda, por tanto, pendiente este debate, de cara a la posibilidad de que el Estado transfiera costos de obra pública a privados, cuando estas son efectuadas para paliar problemas urbanos generados por un conjunto identificado de empresas.

Finalmente, el plan de ordenamiento tuvo un valor fundamental para marcarle un límite a la expansión del puerto sobre la ciudad, dicho esto en el más literal de los sentidos. Conforme la actividad portuaria crecía, más empresas se radicaban en la planta urbana y en algunos casos comenzaban a proyectarse emprendimientos de porte hasta en el centro de la ciudad. Por tanto, sin límites claros a esa expansión, buena parte de la planta urbana estaba viéndose cubierta por las actividades portuarias conforme las empresas decidían situarse en un lugar u otro.

El plan de ordenamiento marcó una frontera puerto-ciudad que hace de uso logístico el área actualmente ocupada por el barrio más cercano al puerto y veda la radicación de proyectos logísticos desde esa línea hacia el centro.⁴⁶

A su vez, el proceso ha dejado asuntos pendientes que todavía no tienen solución plena, enunciados a continuación.

- 1) El plan de ordenamiento tuvo como perdedores netos a los pobladores del barrio contiguo al puerto. Esta zona es la más afectada por el movimiento portuario, incluyendo la dispersión de polvillo de cereal en el aire y el solapamiento entre actividades logísticas y zona residencial. El plan de ordenamiento debía prever una zona de expansión de la logística

46 Esto supuso, por ejemplo, ya en el momento en que fue acordado, reubicar el proyecto de terminal de líquidos de Cartisur, que ya había adquirido un predio en el centro de la ciudad para ese fin.

portuaria y la señalada para eso incluye dicho barrio (en contrapartida es que quedaba vedada la utilización de áreas residenciales fuera de la frontera fijada). Pero uno de los puntos considerados más dificultosos en la implementación del plan es lograr que los vecinos de este barrio acepten ser trasladados al nuevo barrio a construir como reemplazo. Esta situación llama la atención sobre la falta de compensación adecuada a los perdedores en procesos económicos expansivos, transformaciones territoriales y acuerdos de ordenamiento. Un rasgo que también ha estado presente con nitidez en procesos similares y con mayor grado de conflictividad, como el desatado dos veces respecto al área de Puntas de Sayago (en el gobierno de Batlle, según se describió en el capítulo anterior, y en el de Mujica, como luego se verá).

- 2) La dispersión de polvillo de cereal en el aire de la ciudad (de la que la población e incluso el personal de salud local sospechan que tiene además consecuencias sanitarias, como generar casos de asma), continúa sin estar completamente resuelta ni amortiguada por una reglamentación de las prácticas logísticas. Sus fuentes son muchas (entre ellas silos y camiones), pero la principal son las actividades de carga de los buques.

La ANP ha buscado instar a los operadores a controlar ese efecto: bajar el cereal enlonado, promover la aplicación de aspersores en los sistemas de carga. El problema ya había generado quejas con embarques de hierro, fue resuelto mediante la aplicación de rociadores y regresó con más fuerza al incrementarse el movimiento de cereales. Conforme las cargas crecían, creció también la cantidad de días al año que ocurrían dispersiones masivas de polvillo de cereal sobre parte de la ciudad. A ritmo lento, los terminales de Corporación Navíos y de Terminales Graneleras del Uruguay, así como la propia ANP, comenzaron a prever la aplicación de aspersores y esta se haya parcialmente cumplida.

Pero una vez que ese proceso estaba encaminado, la terminal de Ontur, dispuesta para cargar la celulosa de UPM, comenzó a operar como terminal para granos utilizando los días que transcurren entre un embarque de celulosa y otro. Debido a que la actividad de Ontur con granos no es permanente, no puede instalar sistemas de carga fijos a los que puedan incorporarse las medidas necesarias para evitar la dispersión del polvillo de cereal. Y como la estructura de carga de cereal durante la zafra de soja apenas alcanza a cubrir la demanda, se ha encontrado necesario el aporte de Ontur al descomprimir las

necesidades de embarque. Esto significa que, comenzados a paliar los problemas por aplicación de sistemas adecuados en algunos de los operadores, se ha sumado un nuevo operador que no cumple con ninguna de esas medidas y es precisamente el que ocupa un área más directamente contigua a la ciudad.

A su vez, el plan de ordenamiento prevé la no instalación de nuevas industrias en el área urbana residencial. Pero permanece el problema en el caso de las ya instaladas, cuyo número creció en los años anteriores, durante la expansión portuaria. Y también aquí el problema pasa a ser de regulación y el control, forzando a las empresas a emplear sistemas de filtro y recuperación del material particulado.

En la actualidad el tema no está resuelto y aunque avanza en soluciones en algunas fuentes emisoras continúa activo en otras.

- 3) El proceso de instalación de silos «encerró» la ciudad dentro de los límites de su planta urbana actual. Año a año han surgido nuevos silos, que buscan ubicarse en los lugares más próximos al puerto y los accesos, es decir, sobre el borde de la trama urbana. Si bien cada nuevo silo instalado no genera de por sí efectos urbanísticos graves, el conjunto ha terminado por bloquear el eventual crecimiento de la ciudad en superficie. Esto genera un problema que requerirá soluciones complejas y aún no definidas, ya que la ciudad requerirá crecer en superficie y sus posibilidades de expansión están muy limitadas por su cerco de silos.
- 4) Finalmente, el ordenamiento general de la región Nueva Palmira-Agraciada debería avanzar en pautas que permitan gestionar de manera adecuada eventuales propuestas de gran porte que pueden reconfigurar el escenario local. Esta necesidad ha quedado de relieve frente a un proyecto como el de Río Tinto, que implicaba construir una gran base portuaria como centro de acopio de hierro a nivel de la cuenca del Plata. El proyecto perdió vigor y urgencia al bajar los precios internacionales del hierro. Pero ende, la reactivación de aquella iniciativa (que contaba con el beneplácito de la Intendencia de Soriano y resistencias locales tanto en Agraciada como en Nueva Palmira), así como cualquier otra inversión portuaria de la misma magnitud, deberán a futuro considerarse entre los posibles escenarios de cambio regional a fin de prever las condiciones en las que podrían instalarse.

En resumen, la evolución reciente en la zona ha sido desde 2009 la etapa del comienzo de tardías reacciones de respuesta frente a los conflictos

productivo-urbanos que se estaban desarrollando desde tiempo atrás, y desde 2011 reacciones que han estado acicateadas y aceleradas por la eclosión de protestas locales, que han estado disparadas por episodios que sobrepasaron el nivel de presión habitual, ya sea en los hechos (contaminación del aire por cereal particulado) o en forma potencial (proyecto de Río Tinto).

Como hemos visto en otros escenarios, los propios conflictos derivaron en constituir la escena local de grupos sociales, al generar nuevos actores y reconfigurar el conjunto. Pero mientras en La Paloma decantó una pluralidad de grupos que han ido ganando estabilidad, Nueva Palmira inicia ese proceso de forma más tardía y sus actores sociales aparecen apenas en una etapa de configuración. Hasta el presente han predominado las articulaciones coyunturales realizadas por los vecinos para plantear o seguir demandas puntuales y solo muy recientemente esto comienza a dar paso a formas de organización estable.

A su vez, estas redes se vinculan con alineamientos partidarios. Ese vínculo es dúctil, permeable, pero marca también límites a la articulación de los actores locales. Por una parte, las instituciones nacionales (Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Educación y Cultura) generan lazos con grupos locales a través de actividades y financiación de proyectos. Esta red tiene, en términos políticos, cercanía al Frente Amplio, que ha comandado esas instituciones en los gobiernos de Vázquez y Mujica. A su vez, la Intendencia y el Municipio, ambos con predominio del Partido Nacional, operan como actores por lo general antagónicos respecto a las instituciones nacionales, planteando demandas y manteniendo una postura crítica sobre su nivel de respuesta. No obstante, el Municipio a su vez se desdobra como un actor de fuerte autonomía política respecto a la Intendencia, en tanto sus actuales titulares son rivales en la interna departamental de su partido.

El resultado es una dinámica con predominio de lógicas bipolares: con el Municipio y la Intendencia como aliados en reclamos frente al gobierno nacional, pero también en tensión entre sí.

Las distancias entre ambos bloques pueden verse en las frecuentes quejas del Municipio respecto a la lentitud o falta de respuesta de las instituciones nacionales, y las internas al bloque departamental en el hecho de que Nueva Palmira se ve también como una zona postergada y falta de la debida atención por parte del gobierno departamental (la visión del oeste como un territorio carente de prioridad para el gobierno departamental, que tiene sus ejes de acción y sus bases políticas en la zona central y oriental del departamento).

Por el contrario, cuando se trata de la ejecución del presupuesto municipal, integrantes de las redes sociales construidas en relación con las

instituciones nacionales cuestionan la falta de apertura del Municipio, que define el uso de su dinero sin consultar a estos grupos los temas que pueden ser prioritarios.

A su vez, las propias instituciones nacionales tienen que gestionar de forma delicada su accionar en atención al cariz partidario con el que pueda quedar solapado: así, el liceo local, que había construido estrechos vínculos entre el estudiantado y grupos de vecinos movilizados por reclamos urbanísticos en la localidad, debió replantearse el modo de entablar esa conexión cuando el grupo pasó a articularse políticamente al Frente Amplio.

En suma, el proceso reciente en Nueva Palmira ha marcado, a raíz de la conflictividad puerto-ciudad, la eclosión (aún no plenamente decantada) de grupos sociales que comienzan a ser actores colectivos estables y el entramado de lazos entre estos actores y los distintos niveles de gobierno, que a su vez operan como constructores de redes y mantienen entre sí una lógica combinada de negociación y competencia.

En este marco resulta nítido que frente a una tradicional ausencia de actores locales consolidados y de prácticas de diálogo fluido entre instituciones y localidad, Nueva Palmira carece actualmente de ámbitos formales en los cuales avanzar en la articulación del debate entre instituciones y actores sociales. El contacto entre actores de gobierno y grupos sociales, e incluso de gobierno nacional y departamental respecto al local, transcurre en base a contactos informales, sin generar ámbitos estables para procesar el diálogo sobre la agenda pendiente. Una agenda compleja y que ha de laudarse en un contexto en el que los actores ligados a los distintos niveles de gobierno (y sus grupos sociales de apoyo en la localidad) frecuentemente polemizan entre sí y se manifiestan mutuamente excluidos de los espacios de decisión con los que cuenta el otro.⁴⁷

6.1.3. El desplazamiento del proyecto de ENCE/Montes del Plata a Conchillas

Uno de los grandes temas a laudar que había dejado el conflicto de la celulosa en Fray Bentos fue la reubicación del proyecto de ENCE (luego adquirido por Montes del Plata SA), que finalmente se instaló en Conchillas (Colonia). Y en el proceso de demandas locales y de negociaciones empresa-gobierno que comportó esa reubicación puede verse la misma evolución ya

47 Las respuestas institucionales a la problemática de Nueva Palmira y sus aspectos pendientes se basan en las entrevistas a Andrés Passarino (alcalde), cap. Álvaro Llanes (ANP, Nueva Palmira), Pablo Franco (Intendencia de Colonia, Dirección de Desarrollo), Janet Sandes y Lucía Nakle (ASSE, Nueva Palmira), //liceo//, Fernando Silva (Grupo de Trabajo por Nueva Palmira) y Cristina Androven (vecina).

marcada en el contexto social de la región sudoeste frente a la radicación de grandes inversiones: una mayor proactividad de la población local para agruparse, movilizarse y plantear reivindicaciones respecto a las condiciones de instalación, y una actitud también más precavida tanto en el gobierno departamental como en las instituciones nacionales a la hora de plantearse qué efectos colaterales perjudiciales debían prevenirse.

La preocupación social local se tradujo en la formación de la Asociación de Amigos de Conchillas, dedicada a plantear demandas que minimizaran los efectos indeseados de la instalación de la empresa y maximizaran los beneficios locales con el proyecto. Nuevamente se ve en este caso cómo los grandes proyectos de inversión fueron, de por sí, detonantes de la configuración de los grupos sociales locales, por lo que la escena de actores sociales que se registra tras el planteo de los proyectos es en buena medida consecuencia directa de esos proyectos de inversión.

El grupo presentó a la Junta Departamental y luego a la DINAMA una muy extensa serie de reclamos, inspirados en la experiencia previa de dificultades y oportunidades apreciadas en Fray Bentos con la instalación de Botnia y de otros casos internacionales. Esta nómina incluye aspectos problemáticos y posibles impactos en otras actividades que el grupo señala como no tratados en el informe ambiental resumen presentado en 2008, oportunidades no exploradas para resolver mediante el proyecto déficits de la estructura pública de servicios y una debilidad general de inserción del proyecto respecto a la comunidad.

En el primer grupo se encuentran el aumento de precios inmobiliarios, el esperado pero no estimado aumento de demanda de servicios públicos (educación, salud, policía, etcétera, que ameritarían una respuesta planificada) y, particularmente, respecto al esperado aumento de la prostitución y la posible eclosión de asentamientos irregulares, así como las posibles tensiones entre trabajadores y comunidad en la fase de construcción. Se plantean también la ausencia de tratamiento de los efectos de la planta sobre el entorno hortícola-frutícola, demandas para paliar sus efectos sobre el turismo, incluyendo no realizar actividades de dragado en el verano, y la definición de límites de contaminación sonora, no establecidos en el estudio.

En cuanto a las oportunidades, se plantea que el proyecto resuelva el problema del vertedero de residuos de Conchillas, en mal estado, y se ocupe de recolectar y procesar los residuos de toda la localidad en su planta, la posibilidad de resolver también la preocupación de Conchillas por contar con un sistema de saneamiento, en tanto de conectara toda la ciudad a la planta de tratamiento de aguas de la planta, y de contar con una fuente extra de

suministro de agua potable en coyunturas críticas.⁴⁸ También se agrega que debería establecerse qué política de compras tendrá la empresa respecto a posibles proveedores locales y qué estrategia de capacitación desarrollaría en la ciudad con miras a estimular la provisión local de servicios.

Finalmente, establece que no se ha dispuesto un modo de control social de la empresa para complementar los controles gubernamentales y que esto debería efectuarse mediante una comisión de seguimiento con participación de la sociedad civil, una propuesta que, como se señaló, había sido manejada de manera preliminar por Botnia en el momento de auge del conflicto con Argentina. No obstante, el extremo de una comisión de seguimiento con participación de la sociedad civil local no se constató ni en este caso ni en otros en los que ha sido planteada la misma herramienta.

El listado muestra la amplitud de reclamos impulsados por la comunidad local frente al proyecto, pocos años después de que el proyecto de Botnia recibiera un apoyo incondicional en Uruguay. A su vez, las propias instituciones públicas habían hecho un aprendizaje significativo de los aspectos a reclamar.

La Intendencia de Colonia se centró en: 1) que la empresa abriera una carretera de ingreso propia a la planta, sin utilizar para cargas la carretera de acceso habitual a la localidad; 2) que no alojara masivamente a los trabajadores de la construcción en Conchillas, ni construyera viviendas allí fuera de su propio predio, para evitar la transformación de esas viviendas en asentamientos irregulares se pactó con la empresa ubicar a los trabajadores en casas de arriendo en otras localidades y tener un servicio propio de traslado de trabajadores para resolver esas distancias; 3) no situar sus plantaciones forestales en Colonia, para no competir con el sector agropecuario local por la tierra y los recursos y apostar en cambio a que el total de la madera llegue de fuera del departamento y, en la mayor medida posible mediante barcazas, que eviten la congestión de rutas, medida directamente relacionada a la llegada de madera de Rocha desde La Paloma y, por tanto, a la conflictividad surgida en aquella localidad.

En sustancia, estas demandas derivaban directamente de la experiencia vivida por el gobierno departamental de Río Negro con problemas suscitados por la instalación de Botnia y se alcanzó acuerdo con la empresa respecto a todos los puntos para llegar a una fórmula en que la propia solución planteada a los potenciales problemas podía representar también un ahorro para el empresa.⁴⁹

48 La propuesta de que la empresa se ocupe con su planta de tratamiento de tratar los efluentes de toda la ciudad había sido planteada por la propia OSE ya avanzado el proceso de instalación de Botnia, sugiriendo que la planta a construir por Botnia se encargara del saneamiento de Fray Bentos en general.

49 Demandas de la Intendencia de Colonia a la empresa en base a entrevista a Walter Debenedetti (Intendencia de Colonia, director de Patrimonio y Ordenamiento Territorial).

A su vez, también algunas instituciones nacionales compartieron la preocupación proactiva por los cambios de escena que el proyecto implicaba y los desafíos que le plantaba a la localización existente de los servicios públicos. Por ejemplo, en materia de posibilidades de eclosión de prostitución de menores, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) planteó a la empresa la necesidad de que esta costeara parte del esfuerzo incremental de controles que la institución debería hacer en la localidad a corto plazo. Nuevamente se ve en estos casos la tensión entre una respuesta presupuestal nacional para responder a los cambios locales y la posible alternativa de que el financiamiento venga en parte del actor que está disparando los cambios y tensionando la dotación existente de servicios. La primera vía es la más adecuada, pero cuando ese camino tiene riesgos de ser demasiado lento, aparece la apelación a una solución local a los problemas de planificación locales, tal como se ha planteado también en Nueva Palmira, situando en la ANP la responsabilidad prioritaria por las dificultades de ordenamiento de la localidad y buscando que esta se ocupe de financiar parte de las respuestas necesarias.

6.2. La región sudeste desde 2006

La historia reciente de los conflictos entre opciones de desarrollo local en el sudeste ha tenido mucha similitud y sincronía con la evolución de conflictos paralelos en la región centrosur. Tal como en ella, los ejes fundamentales han estado en tensiones ligadas al uso de agroquímicos y al desarrollo portuario, ejes que además en esta región aparecen interconectados por tener foco en la misma área: La Paloma y la cuenca de la laguna de Rocha, que constituye su *hinterland* inmediato.

También en este caso pueden establecerse fases para el período considerado, aunque existe entre ellas una gran continuidad: un período temprano en 2006-2008, seguido de una etapa que va desde 2009 a 2014, y cuyo eje principal es el modo en que se concibe el desarrollo portuario de la región.

La fase 2006-2008 es la que procesa el tránsito desde el bloqueo frentista a Puerto Graneles SA y el descrédito a la posibilidad de un puerto de aguas profundas en el este (posibilidad de la que Víctor Rossi, titular del MTOP descreía abiertamente, como se señaló en el capítulo anterior), a la revitalización del sueño de un gran puerto oceánico, que en esta etapa aparece ligado a la eventual instalación de la planta de celulosa de Portucel en la costa de Rocha.

Esta etapa es además la que vive la eclosión de reclamos de los productores ganaderos de sierra de los Rocha, para evitar las fumigaciones

en las nacientes, donde se habían extendido los plantíos forestales, y para intentar incorporar la zona al sistema de áreas protegidas. Es significativo que este grupo mantuviera estrecho contacto con los actores sociales movilizados en La Paloma en función del conflicto previo con Puerto Graneles SA y con la planta de procesamiento de anchoíta, ya que ese contacto hizo que el conflicto trascendiera la zona rural y estuviera presente en diversas actividades de difusión concertadas con grupos de la localidad.

Si bien tuvo éxito en acciones puntuales, como evitar algunas de las fumigaciones planificadas, a partir de campañas de prensa alertando contra ellas, el grupo no consiguió efectos en el plano propiamente político. No contó con la receptividad y el apoyo que el movimiento contra la introducción local de la soja tendría poco después en Canelones, con foco en Sauce, de parte de la junta local, ediles de la Junta Departamental y finalmente de la Intendencia de Canelones como tal. El movimiento en Rocha aparece relativamente huérfano de contactos políticos a nivel local y departamental, en un contexto previo a la concreción de municipios.

No obstante, es un antecedente directo del tipo de reacciones que poco después generaría en Canelones un proceso político de mucho mayor alcance (que alcanzó repercusiones en la normativa departamental) y en lo local contribuyó a mantener activa la movilización en La Paloma, en el período de relativa quietud que siguió al cierre de la planta de anchoíta y la clausura del proyecto de Puerto Graneles SA, y anterior al resurgimiento de propuestas firmes para utilizar La Paloma como punto de salida de madera.

Con la cancelación del proyecto de Portucel, por un momento quedaron frustradas las expectativas gubernamentales de tener en él un punto de apoyo para la concreción del puerto de aguas profundas en el este, pero estas fueron inmediatamente enlazadas al nuevo gran proyecto privado que sacudió la escena nacional: la propuesta de explotación minera del grupo Zamin Ferrous, que incluía la explotación de hierro en Florida, Treinta y Tres y Durazno, y un mineroducto que transportaría el material hasta un puerto de salida en aguas de Rocha.

Desde 2009 el proyecto de puerto de aguas profundas pasó a estar ligado a la expectativa de que la exportación de hierro cubriera gran parte del movimiento necesario para hacer económicamente viable un emprendimiento de tal porte. A su vez, la iniciativa de Zamin Ferrous levantó resistencias tanto en las zonas de explotación en el *hinterland* como en parte de la población de la costa de Rocha, que quedaba vinculada al proyecto a través del mineroducto y el puerto. No obstante, pronto las tensiones respecto a la dinámica portuaria en la zona volvieron a tener como foco principal la salida de madera por el puerto de La Paloma, tal como había acontecido en el gobierno de Batlle. Desde

2011 este nuevo proyecto pasa a ser dominante en la agenda, en especial por los conflictos que dispara a nivel local. Dado que este caso se desarrolla en paralelo a los esbozos de un eventual puerto de entrada del gas licuado para puntas de Sayago, cuya discusión pública se consolida en un lugar destacado de la agenda a partir de 2013, puede verse el período que va de 2011 a 2014, en las regiones centrosur y sudeste, como una etapa marcada por el regreso de iniciativas portuarias a zonas donde ya habían estado presentes en el gobierno de Batlle y fueron bloqueadas por el de Vázquez.

En ambos casos se trata de reformulaciones y la de La Paloma, aunque no constituye un cambio en el rubro de actividad del puerto, presenta en este caso un proyecto de dimensiones muy distintas al que había generado conflictos con la Intendencia y la comunidad local en tiempo de Batlle. Mientras que aquel proyecto implicaba una gran planta chipeadora inserta en la planta urbana y una también amplia estructura de carga portuaria, incluyendo una cinta transportadora que entraría al mar, este comportaba solo el cargamento de rolos de madera para su embarque a las plantas de celulosa del oeste. La iniciativa, de Christophersen SA y Sacem SA, impulsada por el MTOP, despertó en el momento inicial un rechazo generalizado, más rápidamente expresado ya que el departamento y la localidad ya se habían movilizado contra la utilización de La Paloma como puerto maderero pocos años atrás.

En marzo de 2011 la Junta Departamental de Rocha, con votos de la oposición y de algunos ediles frentistas, elevó al gobierno nacional la solicitud de suspender el proyecto. Mientras tanto, se manifestaban en contra de la iniciativa el alcalde de La Paloma, la Unión de Vecinos (surgida de la Coordinadora de Vecinos, que se había nacido como grupo de resistencia al planteo de Puerto Graneles en la década anterior) e incluso grupos locales de perfil empresarial como la Liga de Fomento de Turismo y el Centro de Hoteles.

El Ministerio desarrolló una ronda de contactos y negociaciones que rápidamente desactivaron las resistencias en la Intendencia y los grupos empresariales. A partir de abril, cuando una delegación del MTOP concurrió a informar a la Intendencia de Rocha y esta se alineó plenamente al proyecto. El mismo mes, el MTOP se reunió con la Liga de Fomento de Turismo de La Paloma y la Corporación Rochense de Turismo. La Liga propuso como ajuste sustancial al proyecto que no se hiciera acopio durante la temporada de verano, lo que suponía que no entraran los camiones a la ciudad desde el 15 de diciembre al 1 de marzo. A esto se agregaba que las pilas de rolos no superaran los 6 metros de altura para evitar el impacto visual. El MTOP aceptó estas condiciones e insistió en que la actividad tendría un tope de 250.000 toneladas anuales, que satisfizo a la Liga.

Sin embargo, en esta ronda de contactos quedaron excluidos los actores que mantenían una postura de mayor rechazo: el alcalde y la Unión de Vecinos de La Paloma, de la cual el alcalde había sido miembro y con la que mantenía contacto estrecho. A partir de ese momento, el Municipio se puso a la cabeza de la resistencia al proyecto y de la movilización social contraria a este, que incluyó en su momento más álgido el corte de la ruta de acceso a la localidad y una represión con vecinos detenidos, surgió un nuevo ajuste al plan original: la construcción de una nueva vía de ingreso, paralela a la ruta de ingreso a La Paloma, a ser utilizada por los camiones de carga de madera. La misma medida que ya había sido pactada por la Intendencia de Colonia con Montes del Plata respecto al acceso de camiones a la planta de Conchillas.

De todos modos el recelo del alcalde y el sector de vecinos opuesto al proyecto se mantuvo, en particular respecto a la posibilidad de que se respetara el tope de 250.000 toneladas anuales, cuando se llegó a la conclusión de que el total de la madera cosechada anualmente en la región de influencia del puerto era mucho mayor.

Desde entonces el proyecto ha sido monitoreado por una comisión de seguimiento que integró a los ministerios involucrados, la Intendencia de Rocha (bisagra fundamental en el relacionamiento con las autoridades locales) y el Municipio.

Dicha comisión no ha integrado a actores sociales. La Liga de Fomento había solicitado ser integrada a esa eventual comisión de seguimiento, pero esto no se concretó, aunque el MTOP mantuvo reuniones con la Liga. En cambio, no las realizó con actores sociales enfrentados al proyecto, y en 2011 la Unión de Vecinos solo pudo acceder a una reunión con el MTOP al ser invitada por la Liga de Turismo a una de las concertadas con esta.

A su vez, la propia escena social de oposición se diversificó y generó el Grupo de Autoconvocados, caracterizado por un enfrentamiento frontal y un talante menos negociador que la Unión de Vecinos.

En cuanto a la evolución de la comisión tripartita nacional-departamental-municipal como ámbito de gobernanza para el seguimiento del proyecto, el Municipio se ha mostrado desconforme con su gestión debido a los frecuentes cambios de los representantes ministeriales y de su postura respecto a los detalles de aplicación y su efecto en la solidez y credibilidad de lo que allí se pacta. En este particular, el Municipio ha destacado el compromiso político de la Intendencia de Rocha en sus posturas y acuerdos, e incluso la credibilidad de los representantes de las empresas titulares del proyecto, contra un desempeño inconstante de los representantes de las instituciones nacionales

que, por otra parte, estuvieron expuestas a cambios en la titularidad de la cartera durante el desarrollo de las actividades de la comisión.

Si se recuerda que el Municipio de Nueva Palmira, al iniciarse las obras de acceso al puerto, reclamó que el tipo de obra emprendida no tenía las características que habían sido pactadas con el MTOP, y que más adelante se restauraron y cumplieron, el hecho de que el Municipio de La Paloma señalara que el ámbito de gobernanza generado para el seguimiento del proyecto había sido un instrumento débil a causa de la inestabilidad de los representantes nacionales en sus posturas, y que mantuviera recelo respecto a la credibilidad del tope de carga anual de madera planteado por el MTOP, mostró la reiteración del mismo tipo de problema: la falta de credibilidad de los actores locales en los nacionales, en relación con los compromisos informales que asumen y las posiciones que sostienen. Problema que, en definitiva, hace un eje fundamental de la gobernanza en tanto esta debe ser (y depende de) una mecánica de generación de confianza entre las partes involucradas.

A su vez, para el alcalde, la gestión de su oposición al proyecto y su rol como actor negociador supuso un juego delicado en materia política, ya que si bien la localidad (en lo que hace a sus principales actores colectivos) comenzó estando unida en el rechazo a la iniciativa, tal como lo había estado frente a la de Puerto Graneles, este escenario pronto evolucionó a un distanciamiento entre posturas de acuerdo (en base a la conformidad con las aclaraciones del MTOP y los ajustes que aceptó realizar) y la de quienes mantuvieron una oposición más sostenida (entre los que pasó a haber luego también matices de diferencia, como se ha señalado).

Por tanto, el alcalde y el Municipio se pusieron por momentos a la cabeza de los intentos de bloqueo al proyecto, siendo la expresión política de una sociedad local que no sostenía de manera unánime esa posición, sino que estaba dividida entre quienes rechazaban el proyecto y quienes lo respaldaban como no perjudicial para la localidad. Esto supone un escenario mucho más complejo que el de Nueva Palmira, donde el Municipio también ha estado a la cabeza de las movilizaciones sociales, pero en un escenario de sociedad local menos orgánica y más unida en un mismo perfil de reclamos.

Finalmente, importa destacar que el proceso de debate sobre el proyecto de puerto maderero en La Paloma ha alcanzado la etapa de estimación de costos que la localidad tendría por su aplicación; una estimación encargada por el propio Municipio a un grupo técnico cuyos integrantes se eligieron en consulta con los restantes actores del Estado. Esto es muy significativo, ya que frecuentemente los actores locales inmersos en procesos de cambio rápido debido a proyectos de porte carecen de una estimación sobre las pérdidas

que el proceso podría generarles y, por lo tanto, de las compensaciones que deberían tenerse en cuenta. Carecer de estimaciones de pérdidas y, en consecuencia, de previsión alguna sobre medidas de compensación hace no solo que existan perdedores netos cuya situación podría haberse remediado, sino que también genera más resistencias y trabas a los propios procesos de transformación.⁵⁰

En el caso de Nueva Palmira puede verse con el traslado del barrio contiguo al puerto para liberar espacio a la expansión portuaria; un cambio ya dispuesto en el plan de ordenamiento, pero cuya forma de implementación no resulta aún clara, manteniéndose contrarios al traslado los vecinos del barrio afectado.

La misma ausencia de previsión sobre mecanismos compensatorios ha sido llamativa respecto al proyecto de Puntas de Sayago en Montevideo, que llega tras un proyecto similar bloqueado ante protestas de los vecinos que perderían el uso recreativo y económico de las playas de la zona, y replantea ahora la misma situación, con similares pérdidas, sin contar aún con mecanismos compensatorios claros.

De ahí que el caso de La Paloma, donde las autoridades locales han llevado el debate sobre la implementación hasta la instancia de la estimación de pérdidas muestra un herramental inusualmente avanzado en el contexto de los procesos de transformación local en Uruguay.

6.3. Conclusiones

Zonas en conflicto y puntos críticos. Las tres regiones señaladas para el período previo (suroeste, centrosur y sudeste) continúan siendo las de mayor dinámica y tensiones, e incluso la zona suroeste, de mayor lentitud en la eclosión de tensiones debido a predominar las de naturaleza residencial-productiva, comienza a procesar movilizaciones y demandas locales. Se consolidan «puntos críticos» sobre los que se reiteran con los gobiernos frentistas proyectos del mismo tipo que los que habían despertado resistencias locales en el gobierno de Batlle y que fueran bloqueados al inicio del gobierno de Vázquez. Con esto se confirman tendencias estables, de largo plazo, en el tipo de inversiones volcadas a esos puntos críticos, más allá de las resistencias generadas a nivel local y de las coyunturas favorables o desfavorables que esas líneas de inversión atravesasen en el contexto político gubernamental.

50 Negociaciones y posicionamiento de actores locales basado en las entrevistas a Alcides Perdomo (alcalde), Daniel Silveira (expresidente de la Liga de Fomento), //Unión de Vecinos de La Paloma//, //Vecinos Autoconvocados de La Paloma Grande//, //Hotel//.

Sectores en conflicto. Las tensiones derivadas de la expansión de infraestructura maderera (y su extensión a industria de celulosa) continuaron siendo un eje fundamental de dinámica y tensión. A este eje se suma con fuerza la eclosión de tensiones derivadas del uso intensivo de agroquímicos, tanto en la forestación como en los cultivos de soja. Más recientemente se agregan tensiones derivadas de las proyecciones hacia eventuales actividades mineras que llevan el área de conflicto al *hinterland*, con una intensidad que no había estado presente hasta entonces, aunque contaba con antecedentes de menor escala y repercusión pública en la minería de granito.

Conformación de actores colectivos. En lugares de larga trayectoria en la movilización local sobre temas de desarrollo, se consolida e incluso complejiza la tendencia a que estas tensiones generen actores colectivos estables, nacidos de esos mismos debates. A su vez, la tendencia a que las tensiones latentes originen nuevos actores colectivos comienza a constatare también en la zona sudoeste, en este caso con un surgimiento más tardío y en fases aún incipientes de organización.

Rol de los Municipios. Resulta clave en el proceso la conformación de Municipios con autoridades electivas, ya que estas suelen estar en primer plano en las negociaciones y debates en las localidades con tensiones importantes. Su posicionamiento resulta complejo. En localidades como Nueva Palmira, donde las reivindicaciones centrales son más homogéneas entre el conjunto de la población, el rol del Municipio en la resolución de tensiones con el gobierno departamental y nacional resulta relativamente más sencilla. En localidades con diferencias importantes de posición entre los actores sociales locales respecto al conflicto en curso, la toma de partido del Municipio por una de las posiciones hace más complejo su accionar. Como una alternativa a este posicionamiento puede citarse la actitud mantenida por el Municipio en el caso de Puntas de Sayago, donde se presenta como un articulador y catalizador de diálogos entre los vecinos movilizados, por una parte, y empresas y gobierno por otra, evitando asumir una posición en ese contrapunto.

Movilización local y respuestas. La respuesta de las instituciones nacionales a las movilizaciones locales continúa siendo lenta y la apelación a acciones de distorsión del orden aparecen como cartas importantes para lograr respuesta. Tanto en Nueva Palmira como en La Paloma se recurre al corte de la ruta de acceso a la localidad en algún momento del conflicto. Particularmente, en Nueva Palmira esta medida genera rápidamente respuesta en las instituciones nacionales para atender las demandas planteadas, aunque a su vez la propia comunidad es consciente de que no puede apelar de modo

reiterado a esta reacción y requiere asegurarse ser escuchada mediante otros canales de contacto.

Rol clave de la Intendencias. El posicionamiento favorable de la Intendencia resulta clave para que un proyecto prospere, incluso por la posibilidad de que el gobierno departamental tome un rol importante en la negociación con el gobierno local y colabore a limar asperezas. A su vez, la Intendencia es un actor con recursos significativos para, aun sin resolver por sí solo la problemática planteada, colaborar con insumos importantes para responder a demandas y desbloquear negociaciones.

Legislación y ordenamiento territorial. Tras una etapa en que los actores sociales movilizados en conflictos por opciones de desarrollo apelan con frecuencia a vincular sus demandas a la figura de áreas naturales protegidas (con base en la ley de 2000), la aprobación de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial genera una nueva etapa, en la que los conflictos de desarrollo buscan resolverse en base a esta. Una expresión de esto puede verse en la diferencia entre las reivindicaciones de los productores de sierra de los Rocha intentando ser incluidos en el sistema de áreas naturales protegidas para evitar la infiltración de cultivos forestales (en paralelo a reivindicaciones similares en casos de conflicto productivo en el resto del país) y la respuesta que luego tendrá Canelones al problema generado por la soja, al que se busca dar respuesta mediante zonificaciones de uso del suelo basadas en la ley de ordenamiento territorial.

El despliegue de instrumentos que la Ley de Ordenamiento Territorial hace posible está en pleno desarrollo y ensayo, aunque al mismo tiempo se denota cierta inseguridad legislativa respecto a ella, por ejemplo, en las incongruencias que plantea la nueva ley de minería respecto a la de ordenamiento territorial, a la que contradice en aspectos claves.

Diferencias en la gestión del conflicto según perfiles ministeriales.

La posibilidad de que los actores locales consigan ajustes (y aun bloqueos exitosos) en los proyectos planteados por el gobierno nacional está en relación directa con el grado en que el proyecto depende de instituciones estatales. Los proyectos con mayor protagonismo estatal tienen mayor posibilidad de ser bloqueados y reformulados, en cambio esto es menos factible en iniciativas plenamente privadas. Esto se traduce en diferencias en el talante más o menos negociador que presentan distintos ministerios, en tanto son o no titulares de los proyectos en conflicto. Proyectos cuyo actor principal es una institución estatal han resultado bloqueados con relativa facilidad (piénsese en la fracasada experiencia del plan metropolitano de residuos). El MTOP muestra disposición, en los gobiernos frentistas, a reformular iniciativas en las que participa con empresas privadas, aunque no a detenerlas. En cambio el MGAP, que no tiene un

rol directo en los emprendimientos privados que han despertado conflictos, ha mostrado un talante mucho menos abierto a la negociación y a la intervención reguladora del Estado para amortiguar las tensiones, actitud palpable en los conflictos interproductivos relativos a uso de agroquímicos y en particular en el caso de Canelones, donde el MTOP rechazó intervenir y la regulación pasó a ser intentada por la Intendencia.

Diseño institucional y gestión. La respuesta a las demandas de la comunidad local ha requerido a menudo de innovaciones en el relacionamiento entre instituciones, en particular asociando a instituciones del gobierno nacional y departamental para abordar en conjunto situaciones a las que no pueden responder de forma aislada. A su vez, aparecen también aspectos aún sin resolver en materia de relacionamiento público-privado para distribuir los costos que implique ordenar las actividades de mercado. Las soluciones dadas a los problemas de ordenamiento en Nueva Palmira ejemplifican ambos aspectos.

Evolución y déficit en términos de gobernanza. Los gobiernos frentistas han mostrado una marcada propensión a generar ámbitos de gobernanza para negociar las salidas a conflictos locales de desarrollo. Esto contrasta con un talante cerrado a la negociación con actores locales movilizados en el caso de conflictos similares en el gobierno de Batlle. No obstante, dichos escenarios locales muestran aún déficit en términos de generación de espacios de diálogo y búsqueda de acuerdos. Por una parte, los ámbitos formales contruidos para ello han tendido a evitar la inclusión de actores sociales, aunque sí incluyen al gobierno local.

Por otra parte, los ámbitos generados tienen un período de acción limitado. Piénsese en los diálogos previos a la aprobación del plan local de Nueva Palmira o la actual comisión para el seguimiento del puerto maderero de La Paloma. Más allá de esas instancias puntales, las localidades con tensiones significativas en su proceso de desarrollo carecen de ámbitos estables de gobernanza en que los distintos actores sociales puedan mantener un diálogo fluido con el Estado, y el Municipio con los restantes niveles de gobierno. En escenarios como el de Nueva Palmira, donde la cohabitación entre un gobierno nacional de un partido y gobiernos departamental y municipal de otro generan una competencia latente y cierta exclusión mutua entre los distintos niveles de gobierno y sus respectivas redes de actores locales asociados, resulta nítida la necesidad de contar con espacios de diálogo que contacten esas redes contruidas en paralelo. En La Paloma, aún con gobiernos del mismo signo partidario, dicha necesidad queda especialmente marcada por las discrepancias de fondo entre distintos actores sociales locales en materia de desarrollo.

A su vez, se reitera el descontento local respecto al funcionamiento de los ámbitos de gobernanza planteados. Así, la expresada por el Municipio de Nueva Palmira respecto a la poca confiabilidad de los acuerdos suscritos durante la elaboración del plan local y la del Municipio de La Paloma respecto a la de las instituciones nacionales en la comisión de seguimiento. La escasa generación de confianza de las instituciones nacionales ante los gobiernos locales se muestra, entonces, como una dificultad reiterada en la experiencia uruguaya.

Ausencia de previsión sobre compensaciones a los perdedores de los procesos de desarrollo. La ausencia de medidas de compensación adecuadas a los actores que tienen pérdidas netas en los procesos de desarrollo local es otra característica reiterada que facilita las resistencias y dificulta incluso la concreción de planes ya elaborados. Mientras casos como los de Nueva Palmira y Puntas de Sayago ejemplifican esta falta, el de La Paloma muestra el caso más avanzado de un gobierno local por estimar el valor de las externalidades negativas que el proyecto en debate generaría a la comunidad.

Referencias bibliográficas

Sobre la eclosión de reclamos en Nueva Palmira respecto a la calidad del agua, y el proyecto de Río Tinto: *La República*, 22/6/2007 y 17/10/2007; *El País*, 30/1/2008; comunicado de la Comisión Multisectorial (N. Palmira): «Respuesta pública a Río Tinto», octubre 2008; *El País*, 9/11/2008; y Rel-UITA, 3/12/2008.

Sobre la radicación de ENCE en Conchillas: *Espectador Digital*, 14/1/2008; *La Diaria*, 24/1/2008; comunicado de la Asociación de Amigos de Conchillas: «Comentarios al Informe Ambiental Resumen», marzo 2008; y *La Nación*, Buenos Aires, 13/4/2008.

Sobre los conflictos por uso intensivo de agroquímicos en plantaciones forestales de Rocha: comunicados de prensa de Vecinos de la Sierra de los Rocha, 15/1/2007, 29/1/2007 y 17/6/2007.

Sobre el proyecto de Portucel en Rocha hasta su cancelación por la empresa: *Últimas Noticias*, 19/10/2007; *Espectador Digital*, 8/4/2008; y *El País*, 15/4/2008 y 10/8/2010.

Sobre los conflictos por el nuevo proyecto de puerto maderero en La Paloma durante los gobiernos frentistas: *Diario El Este*, Rocha, 15/9/2010; *La Diaria*, 21/4/2011; *La Diaria*, 5/3/2012; *El País*, 25/8/2012, 27/8/2012 y 28/8/2012; *El Observador*, 27/8/2012, 28/8/2012 y 29/8/2012; *Diario El Este*, Rocha, 3/9/2012, 5/9/2012 y 24/9/2012; *El País*, 27/9/2012; *Diario El Este*, Rocha, 5/11/2012; Portal 180, 8/11/2012; *Diario El Este*, Rocha, 20/11/2012; *El País*, 21/11/2012; Portal 180, 20/11/2012 y

13/12/2012; *La Diaria*, 12/12/2012; *La República*, 26/2/2013; y *Últimas Noticias*, 20/2/2013.

Sobre el proyecto de Aratirí, las reacciones generadas por él y el debate sobre un eventual puerto de aguas profundas: *El Observador*, 24/4/2009; *El País*, 30/3/2010; *Espectador Digital*, 30/3/2010; *La República*, 17/8/2010; *El País*, 6/1/2010; *La Diaria*, 10/1/2011; *Últimas Noticias*, 1/4/2011; *Brecha*, 8 /4/ 2011; *El Observador*, 21/4/2011; *El Acontecer*, Durazno, 21/4/2011; *Espectador Digital*, 5/5/2011; *El País*, 5/5/2011; *El Observador*, 5/5/2011; *La República*, 13/5/2011; *El País*, 31/5/2011; *Espectador Digital*, 6/7/2011; *Últimas Noticias*, 7/3/2012; *El País*, 20/4/2012; *El Observador*, 4/7/2012; *La Diaria*, 4/7/2012; *Espectador Digital*, 24/7/2014; *El País*, 11/9/2012; *Espectador Digital*, 18/9/2012; *La República*, 28/9/2012; *Diario El Este*, Rocha, 1/10/2012; *El País*, 6/10/2012; *La República*, 5/11/2012, 15/11/2012 y 19/11/2012; *El País*, 20/11/2012 y 21/11/2012; *Últimas Noticias*, 28/11/2012; *Diario El Este*, Rocha, 11/12/2012; *El País*, 20/12/2012 y 7/1/2013; *Diario El Este*, Rocha, 9/1/2013 y 20/2/2013.

Capítulo 7. A manera de reflexiones finales

Los capítulos antes presentados analizan desde diversas perspectivas los cambios que se están produciendo en el plano territorial. Problematican situaciones dadas, acumuladas o de nuevo tipo, tomando en cuenta que el territorio nacional es un campo dinámico en continua transformación, por las propias especificidades que contiene esta estructura política, que está mostrando inadecuaciones en su interior y en la relación con la región. En especial, inadecuaciones con respecto al nivel subnacional del Estado, compuesto por los gobiernos departamentales y por los nóveles Municipios. Estos están atravesando una serie de transformaciones, producto de la aplicación de nuevos modelos económicos y decisiones políticas que se combinan en acuerdo o en conflicto con respuestas sociales organizadas o no.

Varios aspectos son dados a luz en los respectivos análisis. Uno de ellos es el desacompañamiento entre los niveles de gobierno: sus relaciones formales e informales son aún escasas y débiles. Y, en especial, cuando se trata de poner en marcha nuevos modelos productivos donde coexisten empujes transnacionales con sociedades en fase de desarrollo a veces tardío, tanto en lo social como en lo político y lo económico. El desfase se muestra en plenitud respecto a la concepción de crecimiento-desarrollo económico que traen los nuevos modelos de acumulación y desarrollo social y político, que no cuentan con baterías apropiadas para responder. La logística y la infraestructura de servicios que necesitan los emprendimientos productivos, que no es responsabilidad de los gobiernos subnacionales, es instalada por el gobierno central sin tomar en cuenta intereses locales y su propio bienestar. Las carreteras que pasan por el centro de las ciudades son una muestra de un modelo vetusto que no responde a la magnitud del cambio.

En otro aspecto, los intereses sociales también son reflejo de esta ajenidad que se observa entre Estado y sociedad. El primero trata de responder

al influjo del crecimiento sin dar el espacio suficiente a la población radicada en las localidades, generando conflictos de diversa índole y magnitud. Los marcos legales que desarrolla, a efectos de adecuar la dinámica nacional al empuje productivo, están observados en general desde una perspectiva nacional y centralista. La segunda, mucho más diversa en morfología y posibilidades de respuesta que el primero, oscila, al menos en los casos analizados, entre aferrarse a una identidad colectiva, no descuidar las fuentes laborales ya instaladas o prometidas por las eventuales inversiones, y la incipiente militancia por derechos ambientales y del hábitat que se sienten amenazados por los emprendimientos de gran porte.

Uruguay muestra una tendencia a concentrar el conflicto en las zonas costeras y de frontera, en especial la marítima, porque, históricamente, los puertos fueron la zona de colonización, donde posteriormente el Estado instaló sus estructuras. Los núcleos urbanos son, como expresa Tejera, los receptores directos del cambio de modelo. La concentración demográfica instalada difiere sustancialmente entre el origen del producto, la extensión de campo con baja población demográfica, frente al transporte y logística que supone su procesamiento y traslado en zonas urbanas y portuarias.

Con énfasis en el segundo lustro de esta década, Uruguay comenzó un proceso de apertura donde necesitó ampliar su capacidad de respuesta. Los megaemprendimientos, aún en discusión política y social, dan señales claras del cambio y del conflicto asociado a él.

Desde la perspectiva social, este nuevo orden sistémico de inserción es visto con desconfianza. Las ciudades del litoral oeste y de la costa este guardan aún una memoria rica en organización corporativa sindical, desarrollada entre las décadas de los cuarenta y cincuenta, en el auge del sistema productivo industrial. También otras tradiciones son manifiestas en la disconformidad social, como es el caso del turismo de temporada, una iniciativa promovida y consolidada desde el ámbito empresarial y civil, donde el Estado recién tomó responsabilidades a partir de la década de los noventa con la creación de un Ministerio de Turismo. En el caso de La Paloma aún es más complejo, porque este tema divide entre lugareños y población estacional.

La propuesta productiva de gran porte genera, entonces, nuevos actores colectivos que manifiestan demandas y oposición a través del conflicto, porque no tienen lugar en la estructura de gobernanza. Pero también, como expresan Abraham y Goinheix, se encuentra en algunos actores colectivos poca claridad acerca de qué proponer como alternativa y cómo procesarla.

En suma, los hallazgos importantes que surgen de este trabajo colectivo son varios. Uno es que comienzan a visualizarse las agendas locales. Los

gobiernos municipales tomaron las demandas e intereses locales, dejando de ser meros receptores de necesidades y comenzaron, por otro lado, a hacerlas conocer en el entorno político institucional. Esto es una muestra cierta de la asunción de los principios que guían a un gobierno: la legitimidad de la representación de intereses, la autonomía de otros factores de presión y la autoridad para ejercer sus potestades.

Otro hallazgo es que las sociedades locales comienzan nuevas formas de organización y participación, incorporando nuevos temas a las agendas autorreferidas, que tienen mucho que ver con qué modelo de país se piensa. En la aceptación o en el conflicto, la participación ciudadana se cristaliza y afianza en el plano local, tomando un rumbo que deberá ser tenido en cuenta por todos los niveles de gobierno, así como por los inversores que tienen sus objetivos puestos en el territorio subnacional.

En estos nuevos ámbitos de transacciones, las condiciones de generar gobernanza (el sistema de relaciones entre Estado y sociedad) necesitan de nuevos instrumentos. No alcanza solamente con el mecanismo de audiencia pública, sino que serán necesarios otros, a través de los que, más allá de la recepción de opinión, puedan transitarse caminos más profundos de participación, y a través de los que el control ciudadano y la transparencia de la información sean dos guías ineludibles.

Uruguay está entrando en un modelo de producción que necesita de la información y el control ciudadano, y esto solo puede lograrse con mayor desarrollo político, concepto olvidado pero no por eso menos actual. Esto puede lograrse cuando gobierno y sociedad se adapten al cambio de situaciones complejas, logrando que sus acciones tengan coherencia frente a nuevos procesos, las más de las veces contradictorios en materia de intereses, y que los ámbitos contengan a la participación como variable de control.

Índice de figuras y tablas

Figura 1. Municipios 2010 y 2015	59
Figura 2. Porcentaje de explotaciones con agricultura y forestación como principales fuentes de ingresos por área de enumeración	71
Figura 3. Indicadores de educación Nueva Palmira.....	100
Figura 4. Movilidad de la población de Nueva Palmira.....	101
Figura 5. Educación en La Paloma	106
Figura 6. Movilidad de la población, La Paloma	107
Figura 7. Sinergias y divergencias entre proyectos socioterritoriales y proyectos empresariales	118
Figura 8. Organización productiva en La Paloma	123
Figura 9. Organización productiva en Nueva Palmira.....	128
Figura 10. Caracterización de La Paloma y Nueva Palmira. En busca del desarrollo territorial endógeno.....	136
Tabla 1. Entrevistas realizadas en La Paloma y Nueva Palmira	33
Tabla 2. Población comprendida por cada Municipio	64
Tabla 3. Población municipalizada por departamento	65
Tabla 4. Decisión política de la municipalización y población involucrada en 2015. ..	66
Tabla 5. Condiciones de vida en Nueva Palmira	99
Tabla 6. Condiciones de vida	105
Tabla 7. NBI Nueva Palmira y La Paloma.....	109
Tabla 8. Tipos de hogar Palmira y La Paloma.....	109
Tabla 9. Puerto de Nueva Palmira. Embarcaciones y toneladas movilizadas totales en muelle oficial y terminales privadas, 2011	125
Tabla 10. Exportaciones de soja desde Zona Franca Nueva Palmira	126
Tabla 11. Exportaciones de pasta de celulosa desde Zona Franca Nueva Palmira	126

Sobre los autores

Adrián Rodríguez Miranda: Licenciado y máster en Economía por la Universidad de la República, y doctor en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor adjunto y coordinador del Grupo de Desarrollo Local y Regional del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. Co-coordinador del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República. Co-coordinador de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo y la Red Temática de Estudios de Desarrollo de la Universidad de la República. Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Altair Jesica Magri: Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de la República, profesora adjunta del Instituto de Ciencia Política. Co-coordinadora del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República. Coordinadora del Módulo Optativo Integral en Estudios Territoriales de la Licenciatura en Desarrollo. Investigadora nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Andrea Franco: Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de la República y gestora en Producción Artística diplomada por la Fundación Itaú. En el área de comunicación participa en la estrategia institucional de comunicación y difusión del proyecto interdisciplinario Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial. Consultora en Comunicación en diferentes programas e instituciones, públicas y privadas.

Carlos Troncoso: Economista, con especialización de posgrado en Finanzas por la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Profesor titular del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República y director de la Carrera de Economía. Se especializa en las áreas de desarrollo económico local y planificación estratégica, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Consultor sénior en instituciones tales como: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Desarrollo Local ART

Uruguay; Naciones Unidas; ONUDI; Banco Interamericano de Desarrollo; Unión Europea; Oficina de Planeamiento y Presupuesto; varias intendencias departamentales; Administración Nacional de Educación Pública; FLACSO; Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Florencia Beder: Licenciada en Desarrollo por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, con un módulo de profundización en Desarrollo Territorial. Integrante del Núcleo de Estudios del Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República.

Gustavo Cánepa González: Licenciado en Geografía por la Facultad de Ciencias, Universidad de la República. Estudiante de la Maestría en Ciencias Agrarias en Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Docente de la Unidad de Apoyo Académico de la Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República, y docente de la Licenciatura en Geografía, Facultad de Ciencias, Universidad de la República.

Leticia Ogues: Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de la República y magíster en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín (en convenio con la Universidad Autónoma de Madrid). Integra el equipo docente del Área Teoría y Metodología del Instituto de Comunicación de la Facultad de Información y Comunicación y el Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, ambos en el ámbito la Universidad de la República. Se ha desempeñado como consultora en comunicación organizacional en diversos programas públicos, privados, sociales y de cooperación.

Manuela Abrahan: Candidata a Máster en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y docente de Filosofía egresada del Instituto de Profesores Artigas. Docente del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales e investigadora del Núcleo de Estudios del Desarrollo Territoriales del Espacio Interdisciplinario ambos de Universidad de la República. Docente en el Consejo de Educación Secundaria.

Rafael Tejera: Máster en Ciencia Política por la Universidad de la República, profesor del Instituto de Ciencia Política Facultad de Ciencias Sociales de la misma Universidad, especializado en estudios territoriales y

ambientales. Integrante del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República.

Raquel Alvarado: Máster en Políticas Ambientales y Territoriales de la Universidad de Buenos Aires, profesora y licenciada en Geografía. Asistente del Laboratorio de Estudios Socioterritoriales del Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias, Universidad de la República. Responsable del proyecto CSIC (I+D) «El rediseño del mapa uruguayo. Las políticas de regionalización y descentralización como generadoras de nuevos ámbitos territoriales».

Sebastián Goinheix Costa: Licenciado y Máster en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de República. Doctorando en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigador y docente del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, Universidad de la República. Investigador del Sistema Nacional de Investigador de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) desde 2011.

Este libro recoge resultados de la investigación desarrollada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios en Desarrollo Territorial (NIEDT), financiado por el EI.

Nueva Palmira y La Paloma viven una realidad común en tres aspectos principales. Son ciudades con identidad e historia; ciudades de frontera portuaria vinculadas a la productividad; ciudades de tránsito logístico y de turismo aunque en diferente magnitud y estilo. Durante décadas han desarrollado vínculos con el contexto nacional y regional en varios sentidos, a través de los que las ciudades y su población se vieron involucradas en dinámicas externas que modificaron su tendencia de crecimiento y consolidación en el plano social.

En la última década dos hitos han ido marcando sus dinámicas política, social y económica: uno es la municipalización y otro es el empuje en el modelo de desarrollo concebido por los dos sucesivos gobiernos del Frente Amplio, a través de inversiones en estas ciudades y su entorno. Se elaboraron dos escenarios de trabajo. El primero: «puerto y ciudad integrados», donde se pueden encontrar nexos colaborativos o complementarios entre actividades productivas, políticas nacionales y políticas municipales, que de alguna manera inciden en el desarrollo de lo local. Existiría una transformación positiva en tanto el desarrollo se convierte en la medida de la cooperación. El segundo escenario: «puerto y ciudad en paralelo», donde la actividad económica privada y sectorial central no tienen correlación positiva con actividades locales ni inciden en la mejora del bienestar de su sociedad, ni en el fortalecimiento de su sistema institucional.



Espacio Interdisciplinario
Universidad de la República
Uruguay