



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

**Estrategias municipales del sistema de actores locales
frente a las opciones de desarrollo**

Manuela Abrahan
Sebastián Goinheix

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

Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014)

Manuela Abrahan – Instituto de Ciencia Política-FCS-UDELAR

manuabrahan@gmail.com

Sebastián Goinheix – Instituto de Economía- FCEA-UDELAR goinheix@gmail.com

RESUMEN

Esta ponencia 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. 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 nuestro país, los gobiernos locales son de reciente creación.

PALABRAS CLAVE

Sistemas políticos locales – Gobernanza - Desarrollo

Esta ponencia intentará brindar un análisis de sistema político local (SPL), 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. En otras palabras, así como no puede considerarse que en un sistema unitario como el nuestro, todos los procesos sean considerados resultado de la voluntad del centro de poder; tampoco puede pensarse que al introducirse un tercer nivel de gobierno, se produzca una autonomía tal que se pueda analizar el SPL sin la influencia y permanente intercambio entre los distintos niveles de gobierno.

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 nuestro país, 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 y/o proyectos de desarrollo diversos; con protagonistas que van desde empresas nacionales, transnacionales, el gobierno departamental y el nacional y la sociedad local. En este esquema:

- ¿Qué poder real tienen los municipios?
- ¿Cuánta influencia pueden ejercer en un escenario donde intervienen grandes intereses económicos internacionales 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, tomaremos como referencia tres ejes de análisis: los actores y las instituciones, es decir, el 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.

La ponencia 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.

1. Escenario institucional y político de Nueva Palmira.

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, creándose 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 Menendez 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 se caracterizó por alojar un gran emprendimiento económico 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.

Debido a esta dinámica productiva, hubo 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”* (funcionario de ANP)

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

En este escenario político y de crecimiento de las actividades económicas, en lo que podría denominarse la gestión del desarrollo local: el Municipio comenzó a relacionarse con los actores relevantes a nivel departamental y nacional en las diversas áreas importantes para la localidad. 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 espacio¹.

En los momentos más conflictivos, que estaban centrados en la época de zafra la ciudad de Nueva Palmira recibe más de 1000 camiones diarios que cruzaban la ciudad por el centro, en una dinámica que no era fiscalizada por nadie. En ese marco fue que surgieron medidas de fuerza que fueron protagonizadas por algunos vecinos y el Municipio, que forzó de alguna manera un proceso de ordenamiento de esta situación.

En esta coyuntura se fue procesando el ordenamiento territorial de Nueva Palmira, que 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 utilizados² 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: Ministerio de Transporte y Obras Públicas (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.

Otro problema importante relacionado con la actividad portuaria es el sanitario, vinculado a la contaminación ambiental³ 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 actores entrevistados- 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” (fragmento de entrevista con actores locales)

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. Hay una coincidencia entre los actores entrevistados en 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”* (fragmento de entrevista).

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 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”
(fragmento de entrevista).

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 (o dado los datos, la sensación de inseguridad), que ha sido respondida con la instalación de 34 videocámaras en colaboración con el empresariado local. Algo que parece un tanto exagerado, sobre todo porque los niveles de inseguridad, aunque sentidos como una pérdida importante por muchos actores, parecen bajos comparativamente.

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 saneamiento⁴, problema del hospital público al que se le disminuyó la categoría⁵, 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, ignorando el acuerdo previo de la Agencia con el Municipio.

Según el Municipio, los logros no podrían haberse logrado sin su participación activa y, sobre todo, sin la movilización de la sociedad civil. Esta 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 de movilizaciones consistentes en bloqueo de la actividad del puerto. Resta por conocer de que manera ese activo será capitalizado por el Municipio en la nueva etapa que plantea una posible renovación del mandato.

Entonces el Municipio ha desarrollado una alianza tácita en el concejo municipal interpartidario entre PN y FA, ambos enfrentados a los niveles departamental (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. Es a través de la movilización de la sociedad civil que sienten que lograron construir legitimidad como gobierno local y que pueden entablar un diálogo con otros actores como empresarios y ministerios.

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 y/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, incluso como un logro del que participaron y que les permitió un involucramiento de todos los actores.

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” (fragmento de entrevista a actor de institución educativa local).*

3. La Paloma, los actores institucionales y su relacionamiento

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 quedo 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 Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), de quien dependen el puerto y la aduana de La Paloma; el Centro Universitario Regional Este (CURE) de la Udelar, también, el Ministerio de Turismo y Deporte (MTD), 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.

3.1 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 Frente Amplio tiene todas las bancas y, obviamente, el cargo de alcalde. Quien ocupa dicho cargo es el empresario local Alcides Perdomo, quien llegara a La Paloma en la década del 80 con el auge de la pesca, y actualmente es dueño de la Heladería Popi,. Siendo siempre un militante social activo, anteriormente asociado a la Unión de Vecinos de La Paloma, 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 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 turística⁶. 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. Desde el Municipio se argumenta que no hay un impacto positivo claro en términos de generación de empleo. Además la decisión fue tomada sin considerar al Municipio: *“No se integró al Municipio, si nosotros no nos ponemos medio duros se nos pasa por arriba”* (Municipio de La Paloma). Proponen que si ese dinero se hubiese utilizado para el desarrollo del turismo habría generado mayores impactos y no se hubieran opuesto.

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 entonces, 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...”. (Municipio de La Paloma)

Actualmente, tanto el gobierno municipal como el departamental miran con desconfianza al proyectado puerto de aguas profundas –que hoy parece haberse desvanecido o al menos se ha dado muestras de que no existe un proyecto en ese sentido, a juzgar por las distintas noticias al menos a nivel de la prensa-, al actual puerto maderero que hoy en día realiza tareas de acopio y posterior traslado de madera a razón de un buque por semana, y al –también proyectado- puerto multipropósito.

El gobierno municipal no oculta sus críticas al gobierno nacional, lo que nos 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. En primer lugar por la inexistencia de estudios de impacto ambiental: *“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”* (Municipio de La Paloma), en segundo lugar la falta de planificación (al menos desde la información que poseen los actores locales) y en tercer lugar la falta de confianza con los interlocutores del Estado central.

Actualmente está 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 podemos afirmar 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 los gobiernos municipales⁷- en el caso de La Paloma hay que señalar un diferencial que muy pocos de ellos tienen: el vínculo con 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 lejos está 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 apuntado su estrategia a tener un estudio socio-económico y ambiental de los impactos de la actividad del puerto a distintos niveles de intensidad, y confía en que de esa manera puede 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”. (Municipio de La Paloma)

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.⁸

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. En este sentido es interesante el esfuerzo de rescate de la actividad pesquera industrial, a través de

una cooperativa de pescadores (están tramitando los permisos de pesca que serían de la localidad). Por un lado es una actividad que ha estado presente en la tradición productiva de La Paloma, a su pasado industrial con el “boom” de la pesca de los años 80 y 90, y por otro, plantea un tipo de explotación de los recursos más sustentable, lo que iría en consonancia con el turismo sobre todo el “ecológico”.

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 que es su principal potencial económico, 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 del Municipio, en tanto no pueda colmar las expectativas, en parte debido a los bloqueos del gobierno departamental y nacional; y por otra parte a las limitaciones que la propia normativa le impone. 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, 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 megaproyectos ni 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 en el entendido no de su falta de pertinencia, o de que sean necesariamente preferibles los proyectos de actores locales. Sino, que son útiles para señalar la dificultad de articular diversos problemas e intereses desde diseños que no incluyan la participación de actores locales con distintas perspectivas.

En general los mismos 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 –los Municipios-, con diferentes estrategias y resultados, pero todos aun abiertos y con finales inciertos.

Referencias bibliográficas*

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

Intendencia de Colonia, "Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Colonia. Informe Ambiental Estratégico", [En Línea] <http://www.colonia.gub.uy/web2.0/archivos/puestaDeManifiestoColonia/03InformeAmbientalEstrategico.pdf> [Consulta 01/09/2012]

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

NOTAS

1 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.

2 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).

3 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. Este explícitamente se refiere

a los principales problemas ambientales del departamento, identificando en primer lugar a los derivados de los macroemprendimientos económicos de la planta de celulosa de Conchillas y de la expansión del puerto de Nueva Palmira: “En el caso del puerto de Nueva Palmira y la logística asociada al mismo significó la pérdida de playas utilizadas por la población, la afectación de otras playas como consecuencia del desamarre de trenes de barcas, contaminación aérea consecuencia del trasiego de granos y del tráfico de camiones, entre otros factores.” (página 11).

[4](#) También diagnosticado por el documento “Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Colonia. Informe Ambiental Estratégico”, Intendencia de Colonia, setiembre de 2012.

[5](#) 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.

[6](#) 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.

[7](#) 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 extra presupuestales, dado que el presupuesto es inferior al requerido.

[8](#) 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 porque 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 Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA).



Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay