

# 1

## ¿PROYECTOS EMPRESARIALES O SOCIO-TERRITORIALES? UN ANÁLISIS APLICADO A DOS MUNICIPIOS DE URUGUAY<sup>1</sup>

### BUSINESS OR TERRITORIAL PROJECTS? AN ANALYSIS APPLIED TO TWO MUNICIPALITIES IN URUGUAY

Adrián Rodríguez<sup>2</sup>

Carlos Troncoso<sup>3</sup>

Recibido: 18/08/2014

Aprobado: 26/09/2014

#### RESUMEN

En este artículo se discute respecto a la distinción entre proyectos de desarrollo territorial y proyectos empresariales, que si bien en su superficie pueden confundirse mantienen una esencia bien diferente. Se propone un marco de análisis que permite analizar la trayectoria de un Municipio en función de las sinergias y divergencias entre la posibilidad de un proyecto socio-territorial y la presencia de proyectos empresariales que no necesariamente son territoriales. Esta perspectiva de análisis se aplicó al caso concreto de dos Municipios en Uruguay. A partir de este estudio se analiza si es posible un proceso de desarrollo territorial en estos municipios y si explora la utilidad de este tipo de enfoque para entender los procesos de desarrollo local.

1. Este artículo resulta de un proyecto más amplio dentro de la agenda de investigación 2012-2014 del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, que se propone en el horizonte 2012-2014 el estudio de casos de Municipios en Uruguay como forma de conocer la dinámica actual de los procesos de desarrollo en la escala local en el marco del proceso de descentralización impulsado desde 2010 en el país.

2. Licenciado y Magíster en Economía por la Universidad de la República y Doctor en Integración y Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid. Es Profesor Adjunto del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República, Montevideo (Uruguay). Correo electrónico: [adrianrodriguezuy@gmail.com](mailto:adrianrodriguezuy@gmail.com)

3. Economista, Posgrado en Finanzas por la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. Profesor Titular y Director de la Carrera de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo (Uruguay). Correo electrónico: [catapopi@gmail.com](mailto:catapopi@gmail.com)

## PALABRAS CLAVE

Municipios, proyecto empresarial, desarrollo territorial, desarrollo local, Uruguay

## ABSTRACT

*This paper discusses the distinction between territorial development projects and business projects, which may be similar on the surface, but have a very different meaning. An analytical framework is proposed to analyze the relations between a socio-territorial project of a municipality and the business projects that are not necessarily concerned about local development. This analysis was applied to two municipalities in Uruguay in order to explore the usefulness of this approach to understanding the processes of local development.*

## KEY WORDS

*Municipality, business projects, territorial development projects, local development, Uruguay.*

## 1. SINERGIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE PROYECTOS EMPRESARIALES Y PROYECTOS TERRITORIALES: UN MARCO CONCEPTUAL

En primer lugar, se presentará brevemente el enfoque del desarrollo económico territorial que es el punto de partida que asume este trabajo para los posteriores análisis. En segundo lugar, y a la luz del enfoque antes señalado, se analiza la relación entre las formas de organización productiva y la localización en el territorio. Finalmente, se presenta un marco analítico para analizar el proceso de desarrollo local en una localidad o municipio en clave de las sinergias y divergencias entre la posibilidad de un proyecto de desarrollo para el territorio y los proyectos empresariales que no necesariamente están (o deberían estar) preocupados por el desarrollo local.

### 1.1 EL ENFOQUE DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL

Este enfoque asume una visión compleja del proceso de acumulación de capital y cambio estructural, donde los determinantes de dichos procesos se ven afectados y condicionados por la organización social, económica e institucional del territorio. Como señala Vázquez Barquero (2005), es la sinergia que se produce en el territorio entre el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo (siendo

clave la capacidad empresarial local), la introducción y difusión de innovaciones, el rol de las ciudades como espacios de articulación del desarrollo y un marco institucional favorable, lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico local. En esa línea la investigación asume que el desarrollo económico de un territorio refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que es explicado 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).

El desarrollo, dentro de esta visión, es un proceso que no ocurre en un espacio abstracto sino que depende de la interacción y la forma de organización que se dan (no exentos de restricciones de contexto e influencias externas) los actores sociales y económicos que constituyen el territorio en cuestión. Esto es, a nuestro entender, lo que permite dotar de endogeneidad al proceso. Según plantea Boisier (1993) la endogeneidad se manifiesta en cuatro planos que se entre cruzan; estos 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. En lo económico, implica tener control sobre el proceso productivo y capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado. En el plano tecnológico refiere a la capacidad interna de un territorio organizado para generar sus propios impulsos de cambio que sean capaces de favorecer la competitividad y capacidad de adaptación al cambio del sistema productivo local. Por último, la endogeneidad en el plano de la cultura es planteada por el autor 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.

En general, se tiende a asociar el desarrollo económico territorial a las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, el desarrollo territorial endógeno no se limita solo a los distritos o sistemas de pequeñas y medianas empresas, sino que incluye otras alternativas basadas en diferentes formas flexibles de organización. Por ejemplo, es posible el desarrollo del territorio a partir de la articulación de las economías locales con grandes empresas (nacionales o multinacionales), lo puede constituirse en una estrategia exitosa para alcanzar el

desarrollo local (Vázquez Barquero, Garofoli, y Gilly, 1997). A su vez, tampoco se debe limitar a los espacios urbanos, si bien su tradición se vincula fuertemente al distrito industrial. Al respecto, un sistema productivo local favorable al desarrollo territorial endógeno puede considerarse como espacio relevante de análisis un entorno urbano-rural o rural-urbano, en la línea de los planteos del desarrollo territorial rural de Schejtman y Berdegué (2004) o Saraceno (2000, 2005).

Por lo tanto, no se trata de acotar a una forma específica de organización espacial de la producción sino considerar ciertas características y condiciones que son deseables para promover procesos de desarrollo territorial. Estas características, como señala Vázquez Barquero (2005), refieren a la presencia de un sistema de empresas y emprendedores innovadores, 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 (en lo productivo, como en lo comercial y lo tecnológico), dando lugar a un proyecto común respaldado por instituciones locales que garanticen el clima de cooperación.

## **1.2 LA ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA Y LA LOCALIZACIÓN EN EL TERRITORIO**

Por un lado, retomando aportes de la pionera economía espacial (autores como von Thünen, Christaller y Lösch), la Nueva Geografía Económica plantea que la distribución espacial de la producción responde a la interacción entre costos de transporte, retornos crecientes a escala y el tamaño del mercado, trabajando con estructuras teóricas que admiten la competencia monopolística (Krugman, 1991, 1995). Si además se admite que los consumidores presentan en su función de utilidad una preferencia por la variedad (Fujita, 1992), entonces más consumidores se verán atraídos por las ciudades que presentan mayor variedad de bienes y servicios, generando mayores economías pecuniarias que, a su vez, atraerán a más empresas y permitirán una mayor variedad de bienes. Por otro lado, hay economías de urbanización que refieren a aspectos más generales vinculados a las ventajas de acceso de calidad y relativamente menos costoso a infraestructuras de servicios básicos, energía, comunicaciones, logística, servicios estratégicos y un mercado de trabajo con mayor calificación y especialización (Keilbach, 2000; Conventz, 2014).

Otros enfoques plantean como unidad de análisis a las cadenas de

valor. Estos enfoques refieren a una visión de procesos y no de empresas o sectores aislados, de forma que el éxito de la cadena depende de todas sus partes y comienza a definirse a partir del primer eslabón. Según Gereffi, Humphrey, Kaplinsky y Sturgeon (2001) se pueden clasificar a las cadenas de producción en las siguientes categorías:

- Las cadenas de proveedores o *supply chains*, referidas a los procesos que involucran la transformación productiva desde materias primas hasta el producto terminado (cadenas basadas en recursos naturales).
- Las redes internacionales de producción, que involucran a dos o más países y en las que empresas multinacionales operan como “buques insignia”.
- Las cadenas globales de productos, donde el énfasis se pone en la estructura de gobernanza de la cadena y en el rol de las firmas líderes para establecer cómo se organiza la red de producción global y las fuentes de proveedores.
- Las Cadenas Globales de Valor, que privilegia el valor relativo que aporta cada una de las actividades que se requieren para producir un bien o servicio, actividades con alto grado de dispersión espacial y en escala global.

Si se observan las definiciones, se hace evidente que en sí mismo el concepto de cadena productiva o de valor no tiene necesariamente una connotación territorial fuerte. Es decir, los eslabones o fases que se desarrollan pueden estar fuertemente aglomerados en un espacio territorial, por ejemplo, una ciudad o una región, pero también pueden estar más o menos dispersos conformando una cadena productiva nacional, internacional o en escala global.

Otro enfoque muy utilizado es el *cluster*. Según Porter (1998), un *cluster* refiere a grupos de empresas e instituciones enlazadas en un sistema de valor y con determinada concentración geográfica de las actividades, lo que permite la especialización. En este sistema la fuente principal de ventajas competitivas es la gestión, coordinación y articulación de todas las actividades entrelazadas, operando fundamentalmente a través de la reducción de los costos de transacción. Este enfoque, de los clusters, tampoco tiene una relación inequívoca con la dimensión territorial del desarrollo. Según Hendry et al. (1999) los lazos existentes en los clusters pueden tener una base local, nacional o internacional. El mismo Porter (1998) indica que la pauta

geográfica más idónea para delimitar un *cluster* es aquella que combina la dispersión (ya que así se evita la congestión, los bloqueos y la inflexibilidad) con la especialización geográfica (ya que así se favorece la productividad y su crecimiento). Esa pauta determina que las escalas geográficas idóneas para los clusters refieran a países, regiones y zonas metropolitanas.

Por otra parte, hay muchos ejemplos de la importancia de las redes para explicar el desarrollo localizado de una determinada actividad productiva. Por ejemplo, esto es clave en el Silicon Valley (Saxenian, 1994), pero también en territorios que se organizan en función de actividades productivas tradicionales, por ejemplo, la industria del juguete en Ibi de la Comunidad Valenciana o el distrito del mueble de Treviso en Italia (Alonso y Méndez, 2000). Sin embargo, el aporte en términos de desarrollo territorial de la organización en red tampoco es tan fácil de valorar. También en las redes las relaciones se pueden volver asimétricas cuando algunos actores controlan actividades o recursos estratégicos a partir de lo cual construyen una dependencia de tipo jerárquica. Si no predominan estas asimetrías, la red se basará en relaciones de interdependencia apoyadas en el conocimiento y confianza mutua entre los actores de la red, mostrando mayores posibilidades de promover procesos de desarrollo territorial.

Diferenciando claramente entre lo que es una aglomeración espacial de la producción y un proceso de desarrollo territorial, Alburquerque (2006) plantea la diferencia entre los *clusters* y los proyectos socio-territoriales (o distritos). Estos últimos, conforman entidades socio-territoriales donde el desarrollo social y económico del territorio no pueden disociarse, mientras que los clusters 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.

En definitiva, se puede apreciar que tanto los conceptos de cadenas de valor, redes, *clusters*, distritos y sistemas productivos locales comparten una lógica en la que los comportamientos no solo responden a las señales del mercado (los precios) sino que también se basan en la reciprocidad como soporte de relaciones de confianza que permiten la cooperación. No obstante, esa similitud esconde una diferencia sustantiva en cuanto a las posibilidades de desarrollo local. Esa diferencia queda en evidencia si se observa cómo se organiza el sistema

productivo local, funcional a un proyecto empresarial (solamente) o en función de un proyecto económico y social del y para el territorio.

### 1.3 PROYECTOS SOCIO-TERRITORIALES Y PROYECTOS EMPRESARIALES

Albuquerque (2006) distingue entre proyectos territoriales y los clusters. Recientemente, Becattini (2006) argumenta en el mismo sentido, diferenciando al distrito de otras formas de organización, como los clusters. En forma más general, el artículo plantea la diferenciación entre proyectos socio-territoriales (distritos, sistemas productivos locales, cadenas territoriales de valor, redes territoriales) y proyectos empresariales (clusters, redes de empresas, cadenas de valor nacionales y globales).

Becattini plantea que, si bien superficialmente el *cluster* y el distrito pueden parecer muy similares, son sensiblemente diferentes. El *cluster* es una manifestación localizada del proceso mundial de acumulación y redistribución territorial del capital (dentro de un esquema de 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...* (Becattini, 2006: 24). De acuerdo con el planteo de Albuquerque (2006), podemos decir que un proyecto socio-territorial implica la interrelación entre una comunidad de personas y una población de empresas en un área territorial delimitada, caracterizada por una historia, cultura y tradiciones comunes. En este esquema el territorio tiene un activo relacional que juega un papel estratégico para el sistema de valor y la organización de la producción y que, además, no es funcional sino central en dicho esquema.

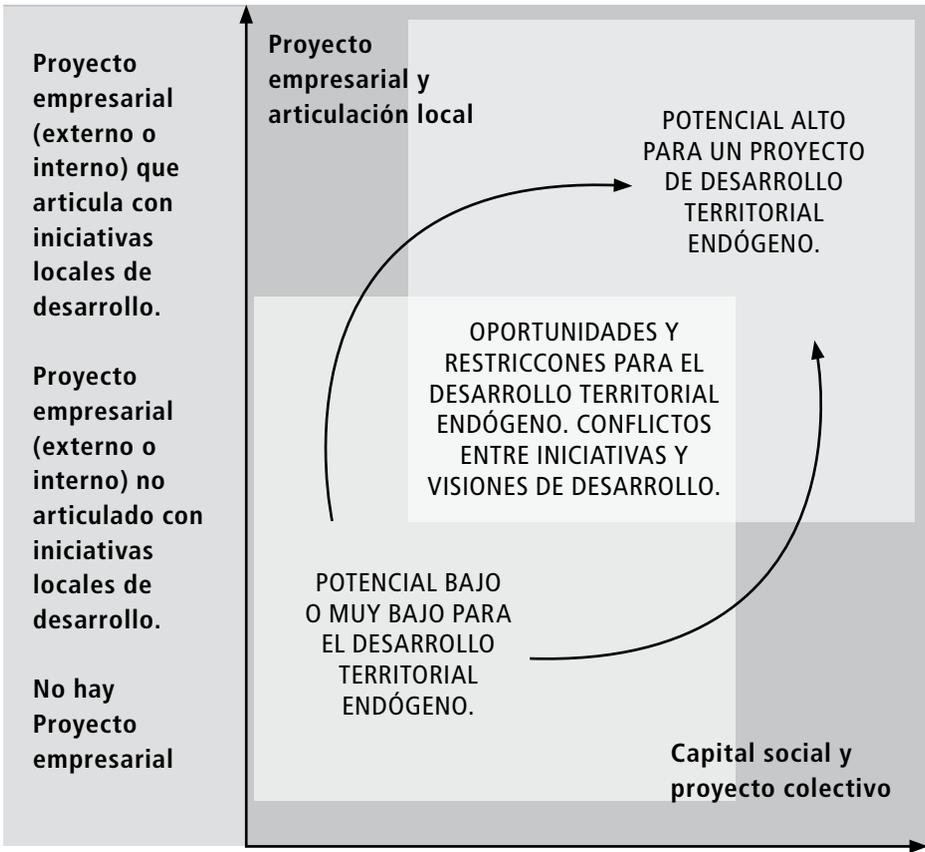
Por otra parte, un proyecto empresarial puede organizar la producción también en forma similar a un proyecto territorial (redes, cadena productiva, por ejemplo), pero en cualquier caso el territorio, si bien puede jugar un rol importante, es funcional al proyecto productivo y, bajo ciertas circunstancias, incluso puede ser prescindible. Por lo tanto, "lo local" puede ser factor importante en la estrategia competitiva pero no hace a la esencia misma del proyecto. En este sentido, luego de un tiempo, el proyecto empresarial podría deslocalizarse parcial o totalmente del territorio en el que antes supo aprovechar ventajas de localización, porque lo central es la competitividad del

sistema de valor y no la localización en sí misma. En cambio, en un proyecto socio-territorial no hay posibilidad de deslocalización, la 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, y no a la inversa.

A partir de los conceptos discutidos, a continuación, la figura 1 propone una herramienta conceptual para caracterizar territorios y trayectorias en función de la articulación entre proyectos empresariales y proyectos socio-territoriales. La situación ideal es la que muestra el cuadrante de “potencial alto para un proyecto de desarrollo territorial endógeno”. En este caso existe capital social local que logra dar respaldo a un acuerdo entre los actores sobre un proyecto compartido de desarrollo socio-territorial que es a la vez compatible y articulado con un proyecto empresarial (ya sea interno, externo o mixto). Ejemplos de procesos de este tipo pueden ser los “entornos innovadores” (Aydalot, 1986; Maillat, 1995; Méndez, 2000), las “regiones de aprendizaje” (*learning regions*) (Saxenian, 1994; Morgan, 1997; Storper, 1995), los “distritos productivos” (Beccatini, 2006; Dei Ottati, 2006; Alburquerque, 2006) o 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 Berdegué, 2004).

El capital social local, de acuerdo con Arriagada (2003), se 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

**FIGURA 1**  
**SINERGIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE PROYECTOS SOCIO-TERRITORIALES Y PROYECTOS EMPRESARIALES**



**Bajo capital social. No hay iniciativas locales de desarrollo.**

**Existe desarrollo de capital social local. Hay iniciativas locales de desarrollo en conflicto (explícito o latente) o desarticuladas.**

**Existe desarrollo de capital social local. Hay acuerdo (entre los actores locales) sobre un proyecto socio-territorial de desarrollo.**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

la cooperación, los intercambios y, más en general, el desarrollo.

Respecto al eje horizontal en la figura 1, que muestra la situación respecto del capital social y el acuerdo sobre un proyecto colectivo para el territorio, la mejor clasificación corresponde a que “hay acuerdo (entre los actores locales) sobre un proyecto socio-territorial de desarrollo”. Esta clasificación implica que el 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” para el territorio no resulta del sometimiento de algunos grupos por otros ni es resultado de que hay grupos importantes que no tienen voz. Otras situaciones, que presenten situaciones de ese tipo, se clasifican como iniciativas en conflicto explícito o latente (por ejemplo, puede ser latente debido a fuertes asimetrías entre actores que no permiten que sea explícito). Por otra parte, pueden existir diferentes iniciativas y visiones que, sin estar en conflicto, se encuentran desarticuladas (no dialogan), lo que es sin duda una debilidad importante a la hora de construir un proyecto socio-territorial articulado con un proyecto empresarial para el territorio. La peor situación que refleja este eje horizontal es la más cercana al origen, que evidencia que hay bajo capital social y, como resultado, no hay iniciativas locales de desarrollo.

En el eje vertical, que busca reflejar las situaciones respecto a la existencia de un proyecto empresarial y su grado de articulación con las iniciativas locales, no se supone a priori que en sí mismo sea mejor o peor que el proyecto empresarial sea de agentes externos o internos (depende del caso concreto). La mejor clasificación en este eje se otorga cuando “hay un proyecto empresarial que articula con iniciativas locales de desarrollo”. Esta situación tiene alto potencial de oportunidad para impulsar un proceso de desarrollo territorial endógeno, en la medida que existan buenas capacidades de los actores locales de negociación y concertación, entre sí (acordando una estrategia y un proyecto compartido socio-territorial) y con el proyecto empresarial. Cuando en la situación de partida el proyecto empresarial no articula con las iniciativas locales el potencial para generar procesos de desarrollo territorial endógeno será menor, y mucho mayor el esfuerzo que deberá realizarse desde la comunidad para consensuar un proyecto colectivo y generar un diálogo sinérgico con el proyecto empresarial. De todas formas, la ausencia de proyecto empresarial se considera como el peor escenario, en el que no hay siquiera sobre lo qué discutir ni trabajar.

No hay trayectorias predefinidas hacia una situación de alto potencial para promover proyectos de desarrollo territorial endógeno, pero si se establece como condición necesaria para alcanzar ese resultado que se siga un sendero en el que los proyectos empresariales y los proyectos socio-territoriales 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 solamente en una lógica funcional a la generación de excedente económico. La comunidad local (gobierno local, empresarios locales, trabajadores y sociedad civil organizada) debe ser capaz de participar en la toma de decisiones sobre la propia generación del excedente, la apropiación, uso y distribución del mismo, en función de objetivos superiores a los intereses individuales y que deben responder al proyecto de desarrollo consensuado para el territorio.

## 2. APLICACIÓN EN URUGUAY: MUNICIPIOS DE LA PALOMA Y NUEVA PALMIRA

### INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS METODOLÓGICOS

El análisis de los casos se realiza con la información obtenida de un trabajo de campo realizado en el primer semestre de 2013 en ambos Municipios, como parte de un proyecto de investigación más amplio del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República, que se propone el estudio de casos de Municipios para conocer la dinámica actual de los procesos de desarrollo en la escala local en el marco del proceso de descentralización impulsado desde 2010 en Uruguay.

Se realizaron entrevistas en profundidad con pautas semi estructuradas. Las entrevistas realizadas se pueden ver en el cuadro A1 del anexo. Las pautas se elaboraron como resultado del trabajo del equipo del Núcleo, tratando de dar cuenta de las diferentes dimensiones relevantes a analizar en los estudios de casos: sociales, económicas, políticas, ambientales. A su vez, se realizó un análisis previo de los principales actores sociales, económicos y políticos de cada Municipio, de forma de conformar una muestra de entrevistados que diera cuenta de las diferentes visiones presentes en el territorio sobre los procesos vinculados al desarrollo. Como es sabido, la representatividad en la herramienta cualitativa de la entrevista no es hacia

la inferencia estadística sino que busca dar cuenta de las diferentes posiciones, interpretaciones y opiniones presentes en el universo de actores que intervienen en los procesos económicos, políticos y sociales de la localidad.

**MAPA 1**  
MUNICIPIOS DE LA PALOMA Y DE NUEVA PALMIRA.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON GVSIG

La Paloma es una localidad costera situada en la zona sur del departamento de Rocha, al este del país, a 240 km de Montevideo y 160 km de la frontera con Brasil (Chuy). La población permanente no llega a 3.500 personas, pero en la temporada turística puede superar las 30 mil (de diciembre hasta febrero). El Municipio de La Paloma tiene su sede en esta localidad pero su jurisdicción comprende también a La Aguada, Costa Azul, Arachania, Diamante de La Pedrera, La Pedrera, Punta Rubia, Santa Isabel y San Antonio, lo que en total representa aproximadamente 5.000 personas. Por su parte, Nueva Palmira es una localidad de casi 9.900 habitantes, ubicada en el noroeste del departamento de Colonia sobre el río Uruguay próximo al nacimiento del río de la Plata, a unos 100 km de la capital departamental Colonia del Sacramento.

Ambos municipios, de La Paloma y de Nueva Palmira, toman su nombre de las localidades pre-existentes y fueron creados por la Ley n° 18.653 del 15 de marzo de 2010, Ley de “Descentralización Política y Participación Ciudadana”. Como se señala en Rodríguez Miranda (2014) el Municipio como tercer nivel de gobierno nace débil, ya que está subordinando al segundo nivel (Gobierno Departamental), que es el que determina las competencias y recursos que le corresponden. Esto se entiende dentro de un proceso de descentralización que ocurre en un país unitario, de tradición muy centralista (incluso arraigada en lo local), que no ha definido aún entre la disyuntiva de profundizar la descentralización (como transferencia de competencias y mayor autonomía real a los niveles sub-nacionales, incluyendo los recursos económicos) o mejorar los procesos de desconcentración, entendiendo por esto una mejor llegada e implementación de las políticas del Gobierno Nacional en todo el territorio del país, dentro de un esquema centralizado en el manejo de los recursos y en la toma de las decisiones políticas y estratégicas. Al respecto se puede revisar Oslak (2014), CEDES (2010), Cardozo y Ziccardi (2010), Rodríguez Miranda (2014).

En este contexto, la conformación del Municipio como jurisdicción administrativa cuyas autoridades son electas por sufragio universal ha generado un nuevo escenario que no tiene marcha atrás. Esta nueva situación, en conflicto con la persistente cultura centralista, cuestiona los mecanismos de toma de decisiones sobre el bienestar de las personas reclamando para lo local un lugar de mayor protagonismo que, al menos, ahora cuenta con una nueva herramienta y un nuevo actor legitimado por la propia comunidad local. Lejos de ser una situación ideal, el cambio es significativo y potencia una cultura creciente de participación ciudadana y democrática, que es auspiciosa en términos de la capacidad local de articular verdaderos proyectos de desarrollo para el territorio.

## **2.1 TRAYECTORIA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA**

Comenzamos por analizar el caso de La Paloma, que como localidad toma relevancia con la construcción del Faro en 1874. En 1910 se construye el puerto artificial en la Bahía Grande y la vía férrea entre La Paloma y Rocha. En los inicios la vida económica y social giraba en torno a los fareros, marinos, trabajadores del puerto, aduaneros y ferrocarrileros. En 1936 se constituye la sociedad del Cabo Santa María Ltda. presidida por Don Nicolás Solari, con el cometido de organizar una ciudad balnearia. En 1937 se inaugura el Hotel Cabo Santa María, marcando la vocación productiva que definiría a La Paloma: el turismo.

Más recientemente, es de destacar el auge de la actividad portuaria en los ochenta, cuando había varias industrias de procesamiento de pescado que llegaron a emplear unas 2000 personas. Pero con el declive de la pesca y la industria la vocación turística pasa a definir la actividad económica de la localidad. Actualmente, hay unos 2.500 lugares que ofrecen hospedaje, entre casas y hoteles, que en enero reciben hasta 30 mil personas. Sin embargo, el modelo de turismo es de “sol y playa”, con muy alta sazonalidad. La temporada comprende desde finales de diciembre hasta febrero o primeros días de marzo, pero cada vez se hacen más cortas, ya que el movimiento importante de turista se concentra en enero (el turista permanece en promedio 7 días).

El puerto, desde el declive pesquero, permaneció durante mucho tiempo casi sin uso, hasta que recientemente surge un proyecto de puerto maderero destinado a sacar barcasas con madera de la región con destino a pulpa de celulosa en la planta de UPM en Fray Bentos. 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. El proyecto no reportará empleo local, ya que es un puerto pequeño que empleará unas 12 personas, siendo la operativa mayor el transporte por camión de la madera hacia el puerto a través de empresas nacionales. Esta reactivación del puerto ha generado mucha resistencia en algunos grupos de pobladores y situaciones de conflictividad con el Municipio, la Intendencia y el gobierno nacional.

No hay duda que el sistema de valor que define al territorio es el turismo, con una lógica de sol y playa, donde los principales servicios 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 (Montevideo principalmente, y también de todo el país), luego siguen los argentinos, y bastante más lejos los brasileros, siendo baja la presencia de otros orígenes.

Es escasa la oferta de servicios que agreguen valor local al producto “sol y playa”. Hay en Rocha unos 40 guías de turismo e informantes, de los cuales la mitad aproximadamente conforman una asociación departamental. Sin embargo, ninguno de ellos vive de ese trabajo. La articulación con los operadores turísticos locales es muy baja o nula. En general, el servicio de guías a sitios con valor paisajístico,

dunas, lagunas, bañados, palmares, avistamiento de aves y otros de interés patrimonial, son requeridos por los turistas de extra región (europeos o norteamericanos) que los contactan por internet, pero que representan una porción mínima del flujo de turistas que recibe La Paloma. Por lo tanto, hay una sub-explotación de los recursos que se podrían ofrecer como complemento al “sol y playa”.

La actividad turística y comercial tiene un auge importante en temporada. El problema de la estacionalidad y la incertidumbre sobre cómo será cada temporada (se juega mucho en poco tiempo) no favorece horizontes razonables para realizar apuestas locales más ambiciosas, como mejoras de infraestructuras e innovaciones en servicios. La pesca en la actualidad está reducida a una expresión mínima, casi no hay pesca artesanal, al tiempo que hay algunos empresarios con embarcación propia que venden el servicio de embarque a pescadores locales.

En cuanto al otro caso de estudio, Nueva Palmira, podemos comenzar señalando que nace como puerto en 1831, pasa a ser villa en 1920 y ciudad en 1953. Tuvo un momento de auge industrial vinculado a la aceitera Óptimo, entre 1936 y 1954. La actividad económica giraba en torno a la fábrica de aceite y el puerto funcionaba con tres barcos que llevaban el producto a Montevideo. Luego del cierre de la aceitera, entre 1962 y 1989 funcionó una planta de armado de autos Volkswagen (con 400 empleos). Desde entonces no se han producido nuevos desarrollos industriales y la única industria es el molino harinero “Nueva Palmira” (emplea unas 50 personas) que es también el emprendimiento más antiguo del lugar (100 años).

Respecto a la historia del puerto es clave la ubicación estratégica como puerta de salida de la hidrovía Paraná-Paraguay. A fines de los años cincuenta se construye una terminal portuaria de la empresa Navíos para recibir minerales del Mato Grosso de Brasil y de Bolivia. Con el tiempo la terminal se reconvierte a carga y descarga de granos. En los años 70 y 80 empieza a tomar más relevancia el flujo de granos, sobre todo como estación de tránsito de Paraguay y Bolivia. Desde el 2004 se produce el boom agrícola en el país y la región, y al transporte de la hidrovía se suma en forma muy relevante la salida de la producción nacional de granos (actualmente uno de los principales rubros de exportación).

A partir de esta realidad, Nueva Palmira está muy especializada en

las actividades que se vinculan al complejo agro-portuario. El empleo directo y el indirecto en transporte de carga y logística, y otros servicios vinculados al complejo portuario (técnicos y profesionales, mantenimiento, talleres, limpieza, seguridad, gestoría), representan aproximadamente 56% del empleo total de la localidad (fuente en ECH del INE). El puerto funciona en un sistema público-privado, con dos regímenes aduaneros, ya que existen terminales que son zona franca. El empleo directo en las terminales es de aproximadamente 500 personas, entre fijos y temporales (incluye estiba, maquinistas, amarradores, laboratorios, controles, entre otros). Las terminales son:

-La terminal oficial (pública) 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 zona franca y opera con granos, representando entre el 75% y 80% del movimiento de granos en el puerto. Como muestra de lo que ha sido la expansión de la actividad en los noventa tenía una capacidad de acopio de granos de 25 mil toneladas y hoy se amplió a unas 470 mil toneladas.

-La terminal privada de ONTUR, que es también zona franca. Desde 2007 comienza a operar con transporte de celulosa, recibiendo barcasas desde la planta de UPM 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 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, hay un acuerdo con capitales noruegos que pescan y hacen harina de cril y la descargan en la terminal, se mantiene en una cámara de frío y se envía a Montevideo para exportar en contenedores.

El cuadro 1 muestra el movimiento en buques, toneladas y producto de las terminales portuarias. Por Nueva Palmira sale entre el 60% y 65% de la producción de granos uruguayo y buena parte de la producción regional. Desde el punto de vista de las cadenas de valor agro-exportadoras del país y la región, tanto en soja como en celulosa, Nueva Palmira es un eslabón fundamental para asegurar la eficiencia y la competitividad de todo el sistema de valor.

**CUADRO 1**

PUERTO DE NUEVA PALMIRA. EMBARCACIONES Y TONELADAS MOVILIZADAS  
 TOTALES EN MUELLE OFICIAL Y TERMINALES PRIVADAS. AÑO 2011.

TERMINAL	MOVIMIENTO DE BUQUES	TONELADAS MOVILIZADAS	DESCRIPCIÓN DE CARGA
<b>Terminal oficial - ANP</b>	1.406	<b>2.313.179</b>	60% granos, resto, fertilizantes, combustible y otros.
<b>Terminal NAVÍOS</b>	316	<b>5.523.601</b>	<b>66% soja, resto otros granos y otros.</b>
<b>Terminal ONTUR INTERNATIONAL</b>	499	<b>2.475.701</b>	85% celulosa, resto otros.
<b>Total</b>	2.221	<b>10.312.481</b>	-

FUENTE: OBSERVATORIO NACIONAL DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DEL MTOP; CON FUENTE EN: ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS Y DIRECCIÓN NACIONAL DE HIDROGRAFÍA

Sin embargo, el desarrollo del puerto ha generado problemas. En primer lugar, solo recientemente se ha construido un by pass que permite que los camiones no entren a la ciudad, además de una playa de estacionamiento y varias plataformas de espera (con servicio higiénico y de alimentación) en las afueras de la ciudad para ir entrando a puerto en la medida que se libera capacidad de carga. Antes de estas obras la situación en la ciudad era de caos y congestión de camiones. De todas formas el continuo crecimiento del puerto ya está dejando estas mejoras en situación de ser revisadas. Por otra parte, la operativa de acopio y posterior carga de granos genera un polvillo que es perjudicial para la salud, generando problemas respiratorios en la población.

Otros actores a destacar son las agencias marítimas, que son las representantes legales en tierra del barco, de todo o de parte del mismo (es decir, de algunas de las partes involucradas, por ejemplo, el dueño del barco, el capitán y tripulación, el exportador). Estas agencias trabajan con proveedores marítimos localizados en Montevideo. Solo hay tres proveedores marítimos locales, dos supermercados y un taller metalúrgico. A su vez, las oficinas centrales de estas agencias están en Montevideo. En cuanto a las reparaciones y servicios de mantenimiento las empresas del complejo portuario lo internalizan en talleres propios o adquieren servicios en localidades cercanas (Mercedes o Dolores), recurriendo a Montevideo para las cuestiones de mayor complejidad.

Hace unos años el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con la política de los CEPE (Centro Público de Empleo) hizo un taller en la localidad, pero luego nunca se concretó la instalación de un CEPE (que tienen el cometido de intermediar entre oferta y demanda de trabajo). No hay presencia de los ministerios y las políticas públicas nacionales, a no ser por una Oficina de Trabajo del MTSS abocada a los temas de control de las planillas de trabajo (aunque sin inspectores locales), una oficina sanitaria del MGPA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) y una oficina de Aduana. La excepción 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. La UTU (Escuela Técnica) también tiene cursos, entre los que destacan soldador, mecánica e introducción a la logística.

No se identifican actividades relacionadas al turismo, si bien existe algún atractivo potencial relacionado a la historia del lugar, como el “rincón de Darwin” y la estancia Narbona (ambos en estado de abandono). El comercio y la gastronomía local tienen poco desarrollo y funcionan con la actividad vinculada al puerto. La hotelería es escasa y de bajo nivel.

## **2.2 CAPITAL SOCIAL Y CAPACIDAD DE CONCERTACIÓN: ¿HAY UN PROYECTO PARA EL TERRITORIO?**

La Paloma se caracteriza por ser una localidad con actores locales movilizados, aunque esto no significa que posea capacidad de consenso como para articular e impulsar un proyecto socio-territorial representativo de la comunidad. Una muestra de la capacidad de movilización, ante el visible deterioro de los equipamientos urbanos y servicios en la localidad, fue la iniciativa que impulsó en 2003 una ONG llamada SOS La Paloma, que luego da lugar a una Asociación Civil en 2004. 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 ámbitos de intercambio y consenso, además de actividades comunitarias y acciones en prevención de incendios, trabajo con las escuelas, recuperación de playas y mejoras del sistema de recolección de residuos (Carrau y Siqueira, 2007). Este proceso involucró a todas las organizaciones locales y demuestra la existencia de cierto potencial de movilizar, en beneficio del colectivo, recursos que radican en distintas redes sociales del territo-

rio. Sin embargo, ese empuje inicial luego terminó desdibujándose. En Arocena *et al.* (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, dentro de un análisis sobre las repercusiones de las inversiones de la cadena forestal en Uruguay. Se realizan 37 entrevistas de las que se identifican dos perspectivas distintas: “productivista” y “preservacionista” (Piñeiro, 2013: 43-90)<sup>4</sup>. La primera refiere a la visión de los actores locales que se sitúan a favor del puerto por considerarlo oportunidad de fuentes de trabajo, 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” a preservar. En ambas posiciones hay empresarios, ambientalistas y vecinos, con lo cual las diferentes visiones son transversales a estas categorías.

A pesar del debate que se ha suscitado en torno a la reactivación del puerto, el verdadero problema que encontramos es la falta de un consenso sobre qué proyecto de desarrollo impulsar para la localidad. Esto no implica que deba existir un acuerdo total, pero sí que los actores locales puedan articular sus intereses, ceder en ciertos aspectos y negociar trayectorias comunes. Si el énfasis se pone en problematizar cuál es el proyecto de desarrollo para el territorio y no solo ver qué sucede ante el proyecto de reactivación del puerto, entonces la fragmentación es mucho mayor que la división a favor o en contra del puerto maderero. En efecto, el puerto maderero es en realidad bastante marginal al sistema productivo que está en la base del Municipio de La Paloma. En lo positivo es mínimo el empleo que generará. En lo negativo, si se tiene en cuenta el régimen de veda de camiones en la época de verano, que la operativa se limita a una barcaza por día y que, además, reactiva la operativa en un puerto que supo tener una

4. Capítulo de Emilio Fernández y Agustín Juncal.

actividad muy superior en el auge de pesca industrial, 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.

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 caótico sin una estrategia mínima de posicionamiento que pueda dar personalidad a la localidad. Por otro lado, se mantiene un perfil de sol y playa que busca rentabilidad solo en alta temporada, la que cada vez se reduce a menos días. Finalmente, las infraestructuras de equipamiento urbano y servicios podría decirse que, casi cualquiera sea el proyecto de desarrollo que se impulse, suponen limitaciones importantes para el desarrollo turístico. Estos aspectos que deberían ser centrales quedaron subsumidos en el debate más mediático de “puerto sí” o “puerto no”.

En el plano de las propuestas en conflicto o que no dialogan, la Unión de Vecinos propone un modelo de geo-turismo que resume en el proyecto “Nautilus”<sup>5</sup>. Dentro de esa mirada hay incluso diferencias, que llevan a manifestaciones que derivan en un movimiento de “Autoconvocados” que confluye en algunas cosas con la Unión de Vecinos pero disiente en otras. Al mismo tiempo, hay una mirada más pragmática desde la Liga de Fomento y Turismo que sitúan la preocupación en cómo aprovechar mejor la alta temporada y cómo ofrecer productos atractivos fuera de la misma. Parte de los comerciantes y vecinos (no organizados) plantean la necesidad de actividades complementarias del turismo que puedan sostener empleo todo el año, incluso añorando emprendimientos industriales de escala importante. Mientras tanto, los operadores turísticos locales refuerzan el esquema de sol y playa e impulsan el proceso antes descrito de expansión no ordenada del balneario, aprovechando oportunidades de negocios inmobiliarios. Otros actores que no viven en el balneario y tienen casas para alquiler se preocupan por la situación solo en temporada, estando ausentes el resto del año o interviniendo ante eventos puntuales en función de intereses individuales. A todo esto se le debe sumar la acción de capitales externos que buscan oportunidad de rentabilidad de corto plazo.

Respecto al análisis de Arocena *et al.* (2006) hay que decir que los ám-

5. [http://puertolapaloma.com/descargas/Proyecto\\_Nautilo.pdf](http://puertolapaloma.com/descargas/Proyecto_Nautilo.pdf)

bitos 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 en un proyecto común. En este contexto, el Municipio enfrenta el desafío de cumplir con un rol articulador de una red densa de grupos y capital social, pero con incapacidades para concertación interna. Por otra parte, el Municipio nace recientemente (2011) y 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, el Municipio parece haber conseguido cierto capital de confianza local para enfrentar mejor el desafío antes establecido.

Un ejemplo de las dificultades que la falta de un proyecto común “local” para negociar hacia fuera (con las iniciativas externas) es el propio proceso del conflicto en torno al puerto maderero. Antes de que el Municipio tomara el frente de la negociación, la Liga de Fomento y Turismo, junto con la Intendencia de Rocha, habían avanzado en varios aspectos en la negociación con el gobierno nacional. Entre los aspectos negociados estaba la construcción de un muelle deportivo, generar alguna infraestructura de paseo marítimo para recreación, acondicionar un muelle para pesca y crear un mercado de venta de pesca artesanal. Pero el conflicto se agudizó con protestas en la localidad y la negociación cayó. Cuando el Municipio pasa a encabezar las negociaciones participa de un nuevo acuerdo con la Intendencia y el gobierno nacional y es acusado de traidor por los sectores que en su momento lo apoyaron. En definitiva, al día de hoy el puerto ya ha comenzado a operar, pero poco y nada queda de potenciales beneficios para la localidad que se podrían haber negociado de mejor forma.

En el caso del Municipio de Nueva Palmira el puerto y su desarrollo son determinantes de la actividad económica y social de la localidad, y así es percibido por todos los actores. Pero como se señala en Rodríguez Miranda y Troncoso (2011) el desarrollo del puerto se hizo por la visión de las empresas del polo logístico portuario y con inversiones externas, por lo cual desde la comunidad siempre ha existido una sensación de ser extraños a ese desarrollo promovido “desde fuera”. Como aspectos positivos del puerto aparece el empleo directo y la actividad de la construcción (vinculada a la expansión del puerto y sus actividades); sin embargo, el empleo tiene un alto componente de eventualidad y semi-eventualidad, siendo principalmente de

baja calificación. Como aspectos negativos se destaca el crecimiento desordenado del puerto y sus accesos que afectaron la infraestructura urbana y el aumento del costo de vida (incluyendo los alquileres), así como problemas de contaminación ambiental que se vinculan con problemas de salud en la población.

En el balance que hace la población el gran reclamo es que, frente a la gran infraestructura propia de un complejo que se inserta en cadenas globales de valor, la comunidad que le da lugar de emplazamiento posee una muy mala infraestructura, servicios y equipamientos. El servicio de hospital es reducido, las calles no están bien, no hay saneamiento, hay polvillo de los granos, ruido y camiones, el costo de vida es muy alto y los servicios en general son limitados. No obstante, este descontento se ha manifestado en algunas protestas espontáneas, pero sin que surjan referentes ni organización de la sociedad civil con capacidad importante de liderazgo.

Dentro de la sociedad civil organizada destacan algunos clubes sociales y deportivos (Palmirense, Peñarol, Nacional, Independiente, Higuertitas, entre otros), pero ninguno presenta servicios completos y no hay cultura de cooperación entre ellos. Por otro lado, en este marco de poca capacidad local de organización, no ayuda la ausencia del Estado fuera del recinto portuario. Esta ausencia es notable cuando se trata de una localidad que da soporte físico al principal puerto granelero del país y que es pieza fundamental del crecimiento de la actividad logística y las exportaciones en la última década.

Un aspecto interesante es que a pesar de todos los problemas y descontentos señalados no hay una oposición al puerto. La ciudad es asumida por los actores locales como una ciudad puerto.

La preocupación de los actores radica en que la comunidad no logra posicionarse en condición de diálogo con el complejo agroexportador portuario para lograr ser parte integrante del proyecto empresarial portuario y, por lo tanto, no puede abandonar el rol de “vecino pobre” que logra obtener algún apoyo parcial para atender alguna necesidad. Este problema es reflejo de un territorio con tejido social y redes débiles, que enfrenta enormes desafíos en términos de las oportunidades y amenazas que surgen del polo portuario en expansión. En ese contexto el Municipio aparece como una herramienta nueva de la cual se puede valer la comunidad, pero con el riesgo de reproducir las mismas debilidades que esta debe superar.

### **2.3 LA PALOMA Y NUEVA PALMIRA: ¿PROYECTOS EMPRESARIALES O TERRITORIALES?**

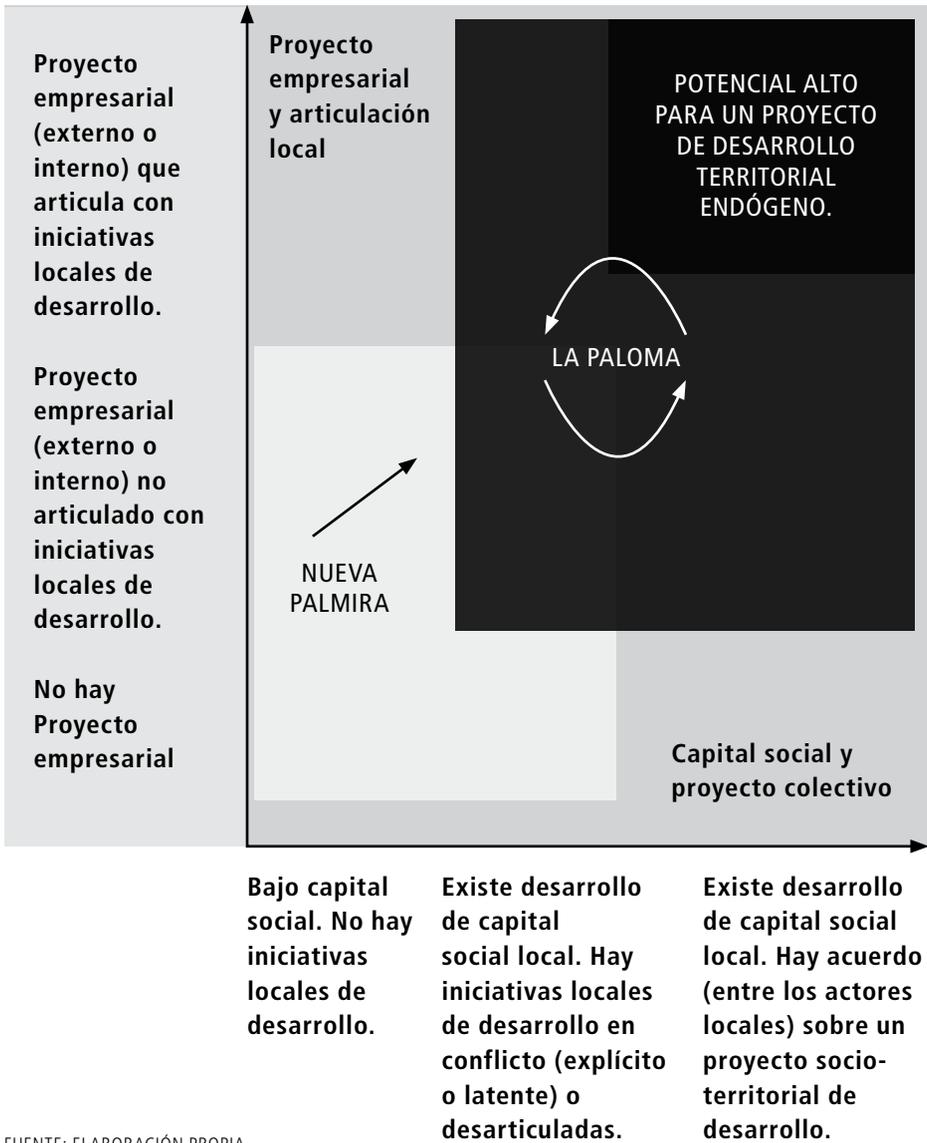
Por lo analizado anteriormente La Paloma presenta un sistema económico de valor que, aunque con intervención de actores externos, es de carácter local. Por otra parte, este sistema productivo se articula sin duda en torno al eje del turismo. Sin embargo, no se percibe un proyecto de desarrollo “del territorio”, lo que lleva a cierto bloqueo para poder transformar al turismo en un verdadero motor de desarrollo. No obstante, la discusión sobre el proyecto de desarrollo existe y está instalada, pero sin la capacidad de articular una respuesta del “colectivo del territorio”, en vez de fragmentarse en diversos grupos y/o intereses individuales.

Por lo tanto, en la figura 2 se clasifica a La Paloma como un caso en el que hay proyectos empresariales 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 (aspecto que la diferencia de Nueva Palmira), sin embargo, no logra un mejor resultado que iniciativas de desarrollo en conflicto y/o desarticuladas. No obstante, es una localidad que, aun dando círculos sobre sí misma, está en un umbral cercano a poder concretar un alto potencial para lograr consensuar y concretar un proyecto de desarrollo territorial endógeno. En el caso de Nueva Palmira el sistema productivo no tienen carácter local, hace referencia a un sistema de valor portuario que se articula en torno al transporte, logística y comercio exterior vinculado a cadenas productivas nacionales e internacionales. No hay actores o grupos sociales organizados fuertes y, por ello, la discusión sobre el proyecto de desarrollo no está instalada (como si lo está en La Paloma), salvo en su vertiente de protesta. Esto termina por definir una vocación palmirensis de ciudad-puerto con frustración por no poder transformar ese vínculo en desarrollo socio-territorial.

Entonces, se clasifica en la figura 2 como un caso de bajo potencial para el desarrollo territorial endógeno. No obstante, se hace notar que, coincidente con la creación del Municipio, se ha comenzado a caminar hacia un fortalecimiento de su sociedad civil. Hasta el momento el Municipio ha logrado canalizar los descontentos y las necesidades de la población y, en alguna medida, influir sobre los procesos de intervención que venían definidos desde ámbitos centrales del gobierno. 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.

**FIGURA 2**  
 CARACTERIZACIÓN DE LA PALOMA Y NUEVA PALMIRA.  
 EN BUSCA DEL DESARROLLO TERRITORIAL ENDÓGENO.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

## CONCLUSIONES

En este artículo se discutió respecto a la distinción entre proyectos de desarrollo territorial y proyectos empresariales, que si bien en su superficie pueden confundirse mantienen una esencia bien diferente. En particular, se propuso un marco de análisis (figura 1) que permite analizar la trayectoria de un Municipio o localidad en función de las sinergias y divergencias entre la posibilidad de un proyecto socio-territorial y la presencia de proyectos empresariales (que no necesariamente son territoriales aunque se emplazan en el territorio).

La clave del desarrollo local pasa en gran medida, y sin ser ingenuo respecto a las propias estrategias de los proyectos empresariales, por la capacidad del colectivo del territorio de poder asumirse como tal, aún en la diversidad y la diferencia, concertando hacia el interior un proyecto social y económico que permita negociar con mayor probabilidad de éxito “hacia afuera”, de forma que los impulsos externos se articulen de la mejor forma posible con los objetivos de desarrollo definidos por y para el territorio.

Esta perspectiva de análisis se aplicó al caso concreto de dos Municipios en Uruguay. A partir del estudio de estos casos, el enfoque propuesto muestra la oportunidad de, al menos, avanzar en un mediano plazo hacia un proceso de desarrollo territorial endógeno. No obstante también se detectan restricciones significativas en ambos casos.

Un aspecto preocupante en La Paloma refiere a las distintas visiones en conflicto desde el propio ámbito local que, de no dialogar entre ellas y ceder en determinados componentes, pueden continuar impidiendo el aprovechamiento del potencial que posee el territorio para impulsar un proceso de desarrollo territorial endógeno. Mientras tanto, los procesos vinculados a proyectos empresariales externos, y no necesariamente preocupados por el desarrollo del territorio, continuarán operando y modificando la realidad del Municipio (para bien o para mal).

En el caso de Nueva Palmira la construcción de capacidad local de protesta, ante las insatisfacciones presentes con el actual proceso de desarrollo en el territorio, debe dar lugar a la reflexión y la propuesta (con acción), lo que requiere de un proceso nada fácil de construcción de capacidades colectivas e individuales en un territorio sin mucha trayectoria previa de acumulación en capital social.

Los Municipios, como nuevos actores legitimados por el voto de la gente,

tienen un rol importante a cumplir en estos procesos. Se trata de un camino seguramente sinuoso y con una necesaria curva de aprendizaje (para todos), sin embargo, creemos que los Municipios aportan en Uruguay una nueva posibilidad para acercar herramientas que permitan negociar, articular y aprovechar sinergias con los proyectos empresariales de modo de viabilizar proyectos de desarrollo territorial.

### 3. BIBLIOGRAFÍA

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

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° 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°359 *“El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años”*, p. 21-27.

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

Boisier, S. (1993) *“Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”*, en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.

Cardozo, M. y Ziccardi, A. (2010) *Descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las políticas sociales. Informe Final. Agenda Nacional de Descentralización*, Uruguay Integra, OPP.

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.

CEDES (2010) *Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario*

y centralizado como Uruguay. Informe Final. Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP.

Conventz, S., Derudder, B., Thierstein, A., Witlox, F. (2014), *Hub Cities in the Knowledge Economy: Seaports, Airports, Brainports*. Ashgate Publishing Ltd.

Dei Ottati, G. (2006) "El «efecto distrito»: algunos aspectos conceptuales de sus ventajas competitivas", en Edición Especial de *Economía Industrial* n°359 "El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años", p. 73-80.

Fujita, M. (1992), "Monopolistic Competition and Urban Systems", *European Economic Review* 37.

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.

Keilbach, M. (2000), *Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth*, Ed. Physica-Verlag Heidelberg, Alemania.

Krugman, P. (1991): "Increasing Returns and Economic Geography", en *Journal of Political Economy*, vol. 99, N°3.

Krugman, P. (1995): *Development, Geography, and Economic Theory*, MIT Press, Cambridge.

Maillet, 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 Económico, México, D.F.

Oszlak, O. (2014) "¿Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto", *RIEM*, año V, N° 9, pp. 173-205.

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. (2014) Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay, EL FUTURO EN FOCO. Cuadernos sobre Desarrollo Humano n° 03, PNUD Uruguay.

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

Rodríguez Miranda, A. y Troncoso C. (2011) “Estudio Territorial de Empleo en la Cadena Portuaria Agro-Exportadora de Nueva Palmira – Colonia Oeste”, Dirección Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Editorial Tradinco, Montevideo.

Saraceno, E. (2005) “Rural Development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy: the way ahead”, en *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, Ortner, K.M. (ed.).

Saraceno, E. (2000) “La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano”, Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo, San Fernando de Henares, Madrid.

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.

Vázquez Barquero, A. (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.

## 4. ANEXO

### CUADRO A1

#### ENTREVISTAS REALIZADAS EN LA PALOMA Y NUEVA PALMIRA

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipio - Alcalde y Concejales</li> <li>• Intendencia de Colonia - Dirección de Desarrollo</li> <li>• Administración Nacional de Puertos • Terminal Nueva Palmira</li> <li>• Centro MEC - Ministerio de Educación y Cultura.</li> <li>• Centro Auxiliar ASSE - Ministerio de Salud Pública</li> <li>• Oficina de Trabajo - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</li> <li>• Corporación Navíos - Terminal portuaria privada</li> <li>• Empresa de transporte de carga</li> <li>• Schandy - Agencia Marítima</li> <li>• Río Estiba - Logística portuaria</li> <li>• Molino Nueva Palmira</li> <li>• Restaurant L'askina</li> <li>• Hotel del Centro</li> <li>• Hotel La Casona.</li> <li>• Sindicato Único Portuario - SUPRA</li> <li>• Grupo de trabajo por Nueva Palmira.</li> <li>• Diario El ECO.</li> <li>• Comisión de Fomento y Turismo.</li> <li>• Liceo</li> <li>• Jardín de Infantes</li> <li>• Escuela Técnica</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipio La Paloma - Alcalde y Concejales</li> <li>• Intendencia de Rocha - Dirección de Turismo</li> <li>• Intendencia de Rocha - Desarrollo Productivo</li> <li>• Intendencia de Rocha - Dirección de Ordenamiento Territorial</li> <li>• Dirección Nacional de Hidrografía - Puerto La Paloma</li> <li>• Centro Salud Pública Policlínica</li> <li>• Inmobiliaria Quará</li> <li>• Centro de Hoteleros</li> <li>• Hotel Troccadero</li> <li>• Hotel Barlocco</li> <li>• Restaurant Bahía</li> <li>• Iniciativa Cooperativa de pesca</li> <li>• Unión de Vecinos</li> <li>• Referentes vinculados a la Unión de Vecinos</li> <li>• Vecinos Autoconvocados de la Paloma Grande</li> <li>• Periodista</li> <li>• Centro Universitario Región Este - UDELAR</li> </ul> |
|---|---|

