



**Informe Final**

**Tema 2: Bahía de Montevideo puerta abierta a  
la Región**

**Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR**

**Noviembre 2018**

## **Equipo de coordinación por la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR**

**Lucía Pittaluga (Coordinadora General)**

**Luis Bértola (co-coordinador)**

**Reto Bertoni (co-coordinador)**

**Cecilia Alemany (Experta en Prospectiva)**

**Alejandro Sosa (apoyo en la organización de los talleres prospectivos)**

## **Equipo responsable del tema 2 por la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR**

**Inés Huber (Experta)**

**Ramiro Rodríguez Buño (Experto en Puertos)**

**Agustín Helal (Ayudante)**

## **Equipo de coordinación de la Intendencia Departamental de Montevideo**

**Ramón Méndez**

**Sharon Recalde**

**Laura González**

## **Integrantes del equipo de trabajo del tema 2 de la Intendencia Departamental de Montevideo**

**Gabriela Fachola**

**Elizabeth Villalba**

**Justo Onandi**

**Sharon Recalde**

**Alejandro Ramírez**

**Jorge Alsina**

**Gabriela Camps**

**Cecilia Cuadro**

**Pablo Sierra**

**Silvina Canton**

## **TABLA DE CONTENIDOS**

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	4
<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>PARTE 1. DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO</b>	9
<b>1. Definición del tema</b>	9
1.1 Selección del tema	9
1.2 Tema de estudio	9
<b>2. Ámbito de estudio</b>	10
<b>3. Contexto internacional, regional y nacional</b>	11
3.1 Contexto internacional	11
3.2 Contexto regional	13
3.3 Contexto nacional y local	15
3.3.1 Dinámicas productivas regionales y sistema de ciudades	15
3.3.2 Marco planificador general de ordenamiento territorial	17
3.3.3 Puerto y logística	19
3.3.4 Servicios energéticos e industria	21
3.3.5 Turismo, patrimonio e identidad	23
3.3.6 Aspectos ambientales	24
3.3.7 Hábitat y sociedad	24
3.3.8 Gobernanza	26
<b>4. El sistema Bahía</b>	27
4.1 Contexto histórico	27
4.2 Dimensiones para el análisis y variables seleccionadas	28
4.3 Funcionamiento del Sistema y sus dinámicas	29
<b>5. Variables Estratégicas</b>	31
5.1 Selección de las variables estratégicas	31
5.2 Mapa de variables estratégicas	32
5.3 Caracterización de las variables estratégicas	32
<b>6. Interrogantes estratégicas</b>	46
<b>7. Lista de comentarios y aportes de los participantes al Taller 1</b>	47
<b>8. Resultados de la evaluación del taller por Survey Monkey</b>	52
<b>PARTE 2. ESCENARIOS PROSPECTIVOS</b>	53
<b>1. Introducción</b>	53
1.1. Preparación del espacio morfológico luego del primer taller prospectivo	53
1.2. Clasificación de las variables estratégicas	53
1.3. Definición de ejes estructurantes	53
1.4. Construcción de los escenarios prospectivos.	54
1.5. Presentación de los cinco escenarios seleccionados a los expertos en el segundo taller prospectivo	54
1.6. Trabajo con los insumos obtenidos en el segundo taller para elaborar la versión final de los escenarios de futuro	55
1.7. Narración de los escenarios	55

<b>2. Narración de los escenarios de futuro</b>	56
2.1 Escenario actual (2018)	56
2.2 Escenario meta	58
2.3 Los otros escenarios	61
<b>3. Glosario</b>	72
<b>4. Resultados de la evaluación del taller por Survey Monkey</b>	73
<b>PARTE 3. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS</b>	74
<b>1. Análisis de los escenarios no deseables y sus posibles frenos para impedirlos</b>	74
<b>2. Análisis de los escenarios deseables y sus posibles frenos e impulsos para lograrlos</b>	75
2.1. Frenos a los escenarios deseables	76
2.2. Impulsos a los escenarios deseables	77
<b>3. Lineamientos e iniciativas estratégicas</b>	78
3.1. Descripción de lineamientos e iniciativas estratégicas	80
3.2. Estado de situación de las iniciativas estratégicas	102
<b>4. Resultados de la evaluación del taller por Survey Monkey</b>	104
<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS</b>	105
<b>ÍNDICE DE ANEXOS</b>	106

## RESUMEN EJECUTIVO

Históricamente las características geográficas de la bahía de Montevideo han sido un factor determinante para el desarrollo del país. La profundidad de su lecho marino y el resguardo que brinda, han viabilizado el desarrollo de un puerto y numerosos industrias vinculadas a la exportación e importación, mientras que sus playas y paisajes han promovido las actividades de recreación y ocio.

Se trata de un ámbito en el que hoy coexisten el puerto que aspira a convertirse en un *hub* regional, actividades residenciales, culturales, recreativas, turísticas, de defensa naval, industria pesquera y naval, refinación e industria de combustibles. Siendo la bahía un territorio acotado físicamente, con actividades de gran impacto tanto a nivel nacional como departamental, se ha transformado, sobre todo en las últimas décadas, en un área de conflicto de intereses. Es parte del objetivo del presente trabajo encontrar puntos en común entre los intereses de los diferentes actores para alcanzar a futuro un escenario donde prime el acuerdo y la colaboración, transformando los conflictos en oportunidades.

En este contexto es fundamental tener en consideración alguna de las principales dificultades identificadas en el diagnóstico prospectivo sobre la bahía y sus áreas extraportuarias. En primer lugar, se constata la falta de coordinación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que actúan en el territorio de la bahía de Montevideo. Ello tiene impacto sobre la coherencia de la planificación integral del territorio. Además, no se han cumplido en parte algunos de los acuerdos logrados entre los actores del ámbito, lo que ha generado dificultades en el relacionamiento de éstos y problemas de compatibilidad entre las actividades. Por otro lado, existen carencias en la optimización del uso del espacio de la bahía, limitando aún más un espacio que de por sí es acotado y no se han conseguido viabilizar gran parte de las áreas extraportuarias de Montevideo que presentan carencias de infraestructura adecuada. Existen así mismo, dificultades para lograr la revalorización de la zona y recalificación urbana, lo que desalienta la densificación residencial. Tampoco se han logrado desarrollar proyectos de alto impacto, como por ejemplo el Puerto Logístico de Punta de Sayago, el cual, de concretarse, disminuiría la presión por espacio portuario en el ámbito. La falta de identidad de la población respecto a la bahía y al puerto (puerto de espaldas a la ciudad), colaboran en que no se generen intereses más fuertes para la transformación del territorio por falta de visualización de su valor. A esto último, se suma el riesgo y la degradación ambiental que existe en sectores del ámbito, como el generado por los barcos abandonados y las áreas inundables, los edificios abandonados y la fricción que provocan las actividades logísticas e industriales en áreas de interfase residencial. Todo esto impacta sobre la degradación de la zona profundizando la segregación social. Una actividad con mucho potencial para generar oportunidades laborales a nivel local es el turismo, pero en el contexto actual dicha actividad no tiene fuerza en la bahía. Por último, cabe destacar la falta de gestión ambiental integral que caracteriza al ámbito, a pesar de lo mucho que se ha avanzado en los últimos tiempos. Aún resta mucho por hacer en este sentido, principalmente en lo que refiere a unificar y coordinar el accionar de los actores.

A través de la participación de “expertos” en los temas puerto y bahía de Montevideo en los talleres prospectivos, se seleccionó como escenario descriptivo de la situación actual de la bahía (año 2018) al Escenario 2, denominado “Contradictorio y degradado”. Este escenario recoge la mayor parte de las características desarrolladas en el diagnóstico prospectivo elaborado por el equipo de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS). Si bien existen algunas diferencias entre ambos, éstas refieren principalmente a matices en las variables. Se considera que la diferencia más importante entre el escenario actual seleccionado por los participantes de los talleres y el diagnóstico prospectivo elaborado por el equipo de la FCS, es que en este último se identificó que existe una política portuaria de promoción del puerto de Montevideo como *hub* regional, en tanto que en el primero a ese *hub* regional se le superpone la

construcción de terminales de aguas profundas en la región, seguramente en Brasil, dada la alta probabilidad de su concreción de acuerdo al análisis del contexto regional y global realizado. En consecuencia, en el escenario actual que se recoge, Montevideo se desarrolla en una primera etapa según el Plan Maestro con una perspectiva de puerto *hub* que incluye el Puerto de Punta de Sayago, hasta que comienzan a funcionar las terminales de aguas profundas, momento en el que tendrá lugar una transformación de Montevideo a puerto alimentador.

A través de los talleres prospectivos se seleccionó el escenario denominado “Nueva institucionalidad y armonía” como el escenario meta. La elección se basó en que éste supera las debilidades del escenario actual y aprovecha las oportunidades que brinda el ámbito. En este escenario también se considera la existencia de terminales de aguas profundas en Brasil, no porque sea un escenario deseable para el país, sino porque como ya se dijo anteriormente, se entendió que constituye la situación más probable. En una primera etapa el puerto de Montevideo se desarrolla como *hub* regional profundizando su calado a 14 metros y llevando adelante la construcción del Puerto Logístico en Punta de Sayago, para convertirse luego en puerto alimentador una vez queden operativas las terminales de aguas profundas regionales. En el escenario meta se profundizan los vínculos entre los actores mediante nuevas instituciones (entendidas éstas como acuerdos, reglas, normas y leyes) lo que hace posible la construcción de una mirada común de largo plazo, un accionar coordinado, la construcción de un Plan de Desarrollo para la Bahía (el cual entre otras cosas está compuesto por un programa de proyectos prioritarios para el ámbito) y la formación de una “Organización Promotora” de los proyectos, la cual viabiliza la concreción de éstos a través de la búsqueda de interesados, el diseño de estructuras financieras adecuadas y el dinamismo de la gestión. En este contexto se concretan proyectos urbano-residenciales que recalifican y densifican las áreas deprimidas del ámbito, contribuyendo al equilibrio socio-territorial y ambiental del mismo. Por otro lado, el desarrollo de Punta de Sayago, el *Smart Port* que optimiza los usos del recinto portuario y la reestructura de espacios de otros actores de la bahía, permiten una disminución en la tensión territorial por la utilización de dicho territorio, así mismo en la periferia urbana se viabilizan áreas extraportuarias, dotándolas de la infraestructura adecuada. Otra característica de este escenario es que se ha logrado una bahía limpia (dentro de los estándares establecidos) a través del manejo costero integrado, gestión por cuencas, entre otros proyectos. Por otra parte, se mejoran los servicios de salud, educación, se desarrollan programas de integración social (SACUDE, bibliotecas parque, etc.), formación laboral y cambio cultural que apuntan a una mejora de la convivencia e igualdad de oportunidades especialmente para la población más vulnerable. Además, se fortalece la identidad de la bahía, recuperando el acceso al borde costero, y poniendo de manifiesto los valores patrimoniales, paisajísticos y ambientales, creándose nuevos atractivos (espacios públicos de calidad, Port Center, etc.), lo que convierte este territorio en un atractor para un turismo accesible y diverso tanto a nivel internacional como local, visibilizando este ámbito como espacio para el disfrute de todos y todas.

A partir de diversos frenos e impulsos para el escenario meta definidos en el tercer taller prospectivo, y de las problemáticas identificadas a lo largo del diagnóstico prospectivo, es que se construyen tres lineamientos estratégicos (LE), compuestos a su vez por un total de siete iniciativas estratégicas (IE), los que buscan orientar las intervenciones sobre el ámbito a un camino que equilibre las actividades en el territorio, ordene los proyectos a ser desarrollados, promueva la recuperación de la calidad ambiental y el desarrollo de un territorio resiliente. El LE 1 crea una nueva gobernanza territorial que ayuda a la articulación de los intereses de los actores buscando un mayor equilibrio territorial de las actividades en el ámbito de la bahía. Éste está compuesto a su vez por tres iniciativas, la primera consiste en la creación de nuevas instituciones; la segunda implica la creación de un Plan de Desarrollo de la Bahía al que todos los actores públicos estén sujetos y apliquen sus competencias en pos de éste; y la tercera supone la conformación de una “Organización Promotora” que se encargue de llevar adelante los proyectos de la

bahía y las otras iniciativas de los actores públicos involucrados en el ámbito. Por su parte el LE 2 consiste en el desarrollo sistematizado y articulado de las actividades que conviven en la bahía, las iniciativas que componen este LE son tres: infraestructuras de soporte para las actividades económicas (ej.: Puerto logístico de Punta de Sayago); revalorización y recalificación socio-territorial de la bahía (intervenciones que promueven y acompañan el desarrollo social); plan “Bahía destino turístico”, con el que se busca desarrollar otra actividad económica con mucho potencial en el ámbito. Finalmente el LE 3, Calidad ambiental adecuada para los diferentes usos del ámbito, está compuesto por una sola iniciativa y consiste en la definición de un Plan de Gestión del Espacio Costero, el cual tiene un enfoque de desarrollo (economía, sociedad y medioambiente), pero con un especial énfasis medioambiental.

# INTRODUCCIÓN

El presente documento es el producto de nueve meses de trabajo por parte del equipo técnico de la FCS. Se realizaron diez y ocho entrevistas a referentes de los temas asociados a la bahía de Montevideo, se llevaron a cabo tres talleres prospectivos a los que asistieron un promedio de veinticinco expertos por taller y varias reuniones de coordinación y trabajo conjunto con el equipo de referentes de la Intendencia de Montevideo (IDM).

El documento cuenta con tres partes principales, cada una asociada a uno de los tres talleres prospectivos cuya sucesión figura en el esquema siguiente:



La primera parte consiste en un diagnóstico prospectivo, preparado por el equipo de la FCS con colaboración de los referentes de la IDM. El documento está basado en las entrevistas que se realizaron a los diversos actores vinculados al tema (expertos, referentes sociales, etc.) así como en bibliografía y documentación recopilada por el equipo y elaboraciones propias. Se diagramó un sistema representativo de la realidad de la bahía, identificando las variables del este de las que se desprendieron Variables Estratégicas (VE). Dichas VE (diez en total) fueron llevadas al primer taller prospectivo, en el que se trabajaron distintas configuraciones posibles que podían adoptar las mismas de cara al 2050. A cada una de las configuraciones de las VE se les llamó hipótesis. Cabe destacar que las distintas configuraciones de las VE (que tomaron valores en función de un retroceso, todo sigue igual, avance tendencial, salto cualitativo y cambio radical) conformaron una matriz de escenarios posibles. Se obtuvo finalmente una matriz de escenarios compuesta por seis columnas (las configuraciones), diez filas (las VE) y sesenta celdas (las hipótesis). En el taller 1 también se hicieron aportes para mejorar el diagnóstico prospectivo.

La parte dos de este trabajo consistió en la construcción de escenarios prospectivos, a partir de la matriz de escenarios. Para esto el equipo de FCS tomó la matriz creada en el taller 1 y construyó los escenarios más destacables con característica de posibles escenarios (no se consideró su probabilidad de suceso). Es decir construyó la matriz morfológica. Aquellos escenarios que eran muy similares salvo por pequeños detalles, fueron finalmente unificados en escenarios que contenían determinados matices. El resultado

final de este ejercicio fue la elaboración de ocho escenarios prospectivos compuestos por lo menos por una hipótesis de cada VE, lo que resultó en un espectro bastante diverso de futuros posibles. Estos escenarios fueron colocados en un plano de dos dimensiones conformado por dos ejes estructurantes, “la coordinación de actores de la bahía” (uno de los ejes) y el “impacto de la infraestructura en la compatibilidad de las actividades de la bahía” (segundo eje). Esto sirvió para visualizar y comparar la posición relativa de los diversos escenarios en relación a los ejes.

De los ocho escenarios resultantes del ejercicio, se seleccionaron cinco para llevar al segundo taller prospectivo de forma de ser analizados cada uno por cada una de las cinco mesas de trabajo del mismo. En el taller cada mesa mejoró la redacción del escenario que le correspondía, seleccionó aquel escenario que consideraba era de características más similares al actual y luego, de la totalidad de los escenarios clasificó a unos como los “deseables” y otros como los “no deseables”. Para los primeros, se identificaron posibles frenos e impulsos que podían producirse antes del 2050 que los impidieran o promovieran, para los segundos se identificaron solamente posibles frenos para evitar que éstos tuvieran lugar. Los escenarios seleccionados como los deseables fueron dos, y de éstos se entendió que uno era un escenario intermedio para alcanzar el deseable, por lo que el deseable terminó siendo sólo uno y se le llamó escenario meta.

La tercera parte del trabajo consistió, a partir de los frenos e impulsos a los escenarios deseables y no deseables detectados en el taller 2, crear Lineamientos Estratégicos (LE) e Iniciativas Estratégicas (IE) que permitieran llegar desde el escenario actual al escenario meta. Los LE propuestos buscaban impedir que se llegara a un escenario no deseado, eliminar los riesgos que impidieran llegar al escenario meta y promover los impulsos que permitieran arribar al mismo. Los LE que se construyeron finalmente fueron tres, a su vez éstos estaban compuestos por un total de siete IE. Las IE son más específicas que los LE y buscan a través de un grupo de líneas de acción direccionar la realidad actual al escenario meta con horizonte al 2050. Para cada IE se construyeron objetivos estratégicos, resultados esperados, líneas de acción y se identificaron los actores involucrados en las mismas.

Para el tercer taller prospectivo se seleccionaron cinco IE que se llevaron para ser trabajadas por las cinco mesas de trabajo. Cada una de las mesas tenía primero que validar la información que se llevaba para las IE y luego seleccionar las líneas de acción propuestas o crear nuevas, de acuerdo a los resultados esperados. Por último se llevaron esas líneas de acción a una línea del tiempo, se marcaron los hitos intermedios entre la situación actual y el resultado esperado derivado de ésta. Por lo tanto a través de los LE, IE y las líneas de acción se propone cómo se podría transitar desde el escenario actual al escenario deseado del futuro de largo plazo.

En suma, este informe final dividido es el resultado de un proceso prospectivo con vasta participación de expertos en la temática y pretende ser un insumo para los tomadores de decisión del ámbito de la bahía, detallando exhaustivamente la situación actual (diagnóstico), identificando posibles situaciones y contextos futuros para desarrollar la zona (escenarios posibles de futuro) y finalmente proponiendo caminos para lograr alcanzar el mejor futuro posible (LE, IE, líneas de acción).

## PARTE 1. DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO

### 1. Definición del tema

#### 1.1 Selección del tema

El tema definido para el presente proceso de reflexión prospectiva, fue propuesto por la IDM, contando como antecedente lo establecido en la Agenda del Futuro del Plan Estratégico de Montevideo MVD 2030 aprobado en 2015. La FCS junto con un equipo designado por la IDM llevó adelante un proceso participativo en el que de común acuerdo se redefinió el contenido del tema y su denominación, cuyo resultado se detalla a continuación.

#### 1.2 Tema de estudio

La bahía de Montevideo, espacio privilegiado por sus características geográficas y centro de actividades, tanto de interés nacional como departamental, constituye un territorio estratégico para el desarrollo del Uruguay. La actividad logística relacionada a un puerto que aspira a convertirse en un *hub* regional, la residencial, cultural, recreativa, actividades con impronta simbólico/testimonial, la turística, la de defensa naval y la industrial como la pesquera y la naval, y la refinación de combustibles coexisten en un territorio que desde la escollera Sarandí hasta Punta Lobos tiene un desarrollo no mayor a 15 kilómetros. Siendo la bahía un territorio tan acotado y de alto interés para cada una de las actividades y actores que la comparten, la misma se ha transformado sobre todo en las últimas décadas, en un área de conflicto de intereses. Es parte del objetivo del presente trabajo encontrar puntos de encuentro entre dichos intereses para alcanzar a futuro un escenario donde prime el acuerdo y la colaboración, transformando los conflictos en oportunidades.

Por lo tanto, teniendo a la bahía de Montevideo como nuestro objeto de estudio, nos preguntamos: **¿Es posible compatibilizar el desarrollo residencial, cultural y recreacional, la inclusión social, la gestión ambiental y paisajística, y las actividades de turismo, servicios, industria, actividad portuaria y logística en este ámbito?**

A continuación, algunas consideraciones a tener en cuenta a la hora de afrontar estos desafíos:

-Existencia de políticas nacionales que promueven a Uruguay como *hub* logístico regional, y al puerto de Montevideo como principal componente del sistema. Interés de la IDM por continuar con el crecimiento económico del ámbito.

-Vigencia de políticas departamentales que buscan abrir la bahía a la ciudadanía como lugar de disfrute, a través de espacios públicos de esparcimiento y áreas residenciales. Aspiración de desarrollar Montevideo como ciudad-puerto y no como un puerto con una ciudad a sus espaldas<sup>1</sup>.

-Existencia del compromiso ambiental de afectar lo menos posible en una expansión extraportuaria, suelos con valores ambientales y productivos a preservar.

-Existencia de un modelo de desarrollo para el departamento que aspira a un equilibrio socio-territorial del mismo y promueve una sociedad con igualdad de oportunidades.

-Demanda de espacios urbanos para la logística y por otra parte la vigencia de un modelo de ordenamiento territorial establecido en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DD DD), que apunta a la ciudad compacta y equilibrada, propiciando la integración y compatibilidad entre usos y actividades.

---

<sup>1</sup> Artículo de Mariano Arana, en Brecha, 17 de junio de 2016.

-Demanda de espacios extraportuarios en las periferias y carencia de suelo equipado con la infraestructura adecuada para viabilizar dichos usos en el ámbito montevideano, así como la necesidad de complementariedad del uso logístico a nivel metropolitano.

-Vigencia de políticas y normativa tanto departamental como nacional que establece la necesidad de preservar y potenciar los valores histórico, patrimoniales, identitarios y paisajísticos que caracterizan el ámbito de la bahía.

-Crecimiento de las principales actividades económicas del ámbito (logística y turística).

-Presencia de actividades humanas y productivas que contaminan o realizan transformaciones que distorsionan el ambiente y existencia de desafíos relacionados al cambio climático.

-Existencia de intereses contrapuestos por parte de diferentes actores institucionales que derivan en dificultades de gobernabilidad del mismo, descoordinación de acciones y externalidades negativas que termina asumiendo el ciudadano local y la población toda.

## 2. Ámbito de estudio<sup>2</sup>

**Ámbito principal.** En función del foco prospectivo establecido, se definió como ámbito que abarca el estudio, el espacio costero de la bahía de Montevideo y el entorno sobre el cual las actividades o intervenciones de dicho espacio tienen mayor influencia. Cabe realizar dos precisiones:

1) Se consideró como espacio costero, el que incluyendo la bahía de Montevideo, se extiende entre el dique Mauá y Punta de Sayago, por entender que es el borde costero con mayor influencia de la actividad portuaria, principal actividad que se desarrolla en la bahía.

2) Como entorno de la bahía, se consideró el territorio sobre el cual tienen lugar los mayores impactos positivos y negativos producto de las actividades o proyectos de la bahía, entre las que se incluyen además de la logística portuaria, turismo, industria, intervenciones urbanas como desarrollos residenciales y de espacio público. Los límites de estos territorios se determinaron tanto por su distancia al borde costero como por la facilidad de conectividad.

**Ámbito complementario.** No obstante, si bien el ámbito principal es la bahía, dependiendo de las actividades que se analicen, el alcance del estudio puede trascender dichas fronteras. Visto la importancia que presentan en la resolución del modelo logístico portuario, las áreas extraportuarias y terminales relacionadas con el comercio a través del puerto de Montevideo así como su conectividad, se consideró oportuno incorporar al estudio el análisis de un ámbito complementario metropolitano.

---

<sup>2</sup> Ver Anexo Gráfico, planos L0a y L0b.

## 3. Contexto internacional, regional y nacional

### 3.1 Contexto internacional

Actualmente el mundo es un mundo de ciudades y una tendencia de futuro muy firme es al aumento de la urbanización, apuntado a un modelo territorial policéntrico. Las ciudades son los nuevos motores de la economía global, y al mismo tiempo pueden ser los principales actores ante los retos del cambio climático y lucha contra la desigualdad y la pobreza. Las ciudades no solo necesitan ser más competitivas en su entorno inmediato, sino globalmente competitivas. De ahí la importancia del sistema de ciudades y las lógicas regionales con un enfoque de territorios inteligentes en los que se enfrenten con coherencia los retos de la globalización y los riesgos que genera. Se trata de ciudades innovadoras capaces de encontrar un equilibrio entre aspectos de competitividad económica, cohesión social y sostenibilidad ambiental y cultural.<sup>3</sup>

Las ciudades que además son puertos, como Montevideo, tienen características importantes en ese contexto internacional dado que su motor como ciudad se amplifica por la presencia de un puerto marítimo. El contexto internacional es clave para comprender las oportunidades y amenazas que atraviesan las ciudades-puerto, de ahí la relevancia de realizar un breve repaso de algunas de las tendencias más influyentes sobre el tema de estudio.<sup>4</sup>

El sector marítimo es un factor clave que contribuye al crecimiento económico y prosperidad de un país. Alrededor del 90% del volumen de comercio internacional es realizado mediante el transporte marítimo (Lee and Meng 2015). El volumen de contenedores ha crecido 6,7 veces, de 88.150 MTEU<sup>5</sup> en 1990 a 588.905 MTEU en 2011. Es aún mayor el crecimiento del movimiento de contenedores en trasbordo, con 11,7 veces, de 15.504 MTEU en 1990 a 181.596 MTEU en 2011.

Los puertos son nodos de conexión cruciales para la economía global. Los puertos tienen el potencial considerable para promover la mejora ambiental en el transporte marítimo y en las cadenas globales de transporte (Poulsen, Ponte and Sornn 2018). Las actividades productivas se han globalizado, en muchos casos, se han fragmentado geográficamente, pero siguen siendo organizacionalmente coordinadas. Los actores de las cadenas de valor globales buscan reducir el impacto ambiental de forma de convencer, proveer e incentivar a sus consumidores y lograr de con sus proveedores una organización global eficiente y eficaz.

En un escenario mundial de crecimiento comercial y en la búsqueda de mayor productividad y competitividad en la cadena logística, se prevé que en un horizonte no mayor a 10 años se generalizará la automatización de las tareas, tanto en los medios de transporte como en la operativa portuaria. Se utilizarán buques con mayor capacidad de carga y mayor calado para el transporte transoceánico, lo que creará la necesidad de contar con terminales de aguas profundas en la región (en Uruguay, Brasil o menos probable en Argentina) con calados mayores a 16m. Los cambios antes mencionados tendrán amplias repercusiones en el mercado laboral, sobre todo los derivados de la automatización, que variarán la estructura productiva del sector logístico, primando la intensificación del capital sobre el empleo de mano de obra, reduciendo el número de trabajadores necesarios en la actividad, así como requiriendo el aumento de la calificación de los trabajadores. Crecerá el porcentaje de transbordos y cambiará la

---

<sup>3</sup> A partir de "Territorios Inteligentes", Alfonso Vegara, 2009, Barcelona.

<sup>4</sup> Ver en Anexo II denominado "Tendencias actuales y factores disruptivos para el sector portuario y marítimo" en el que se desarrollan más ampliamente algunos aspectos apenas enunciados aquí.

<sup>5</sup> La sigla MTEU significa Millón de TEU, que a su vez TEU, es un acrónimo del inglés Twenty-Foot Equivalent Unit, que significa Unidad Equivalente de Veinte pies. TEU representa la capacidad de carga de un contenedor normalizado de 20 pies de largo x 8 pies de ancho x 8.5 pies de altura (6,1m x 2,4m x 2,6m)

logística, generando puertos *hub* (concentradores de carga) o puertos *feeders* (alimentadores), dos modelos de puerto distintos, pero con una gran interdependencia entre ellos.

Otro aspecto que debe analizarse cuando se evalúa el contexto internacional en esta temática son las tendencias mundiales respecto a los cambios en el uso de energéticos. En el análisis “Panorama Energético” de British Petroleum (BP)<sup>6</sup> se proponen algunas tendencias con horizonte 2040 de los energéticos. Se parte de una situación actual en la que en 2016 se consumían alrededor de 13 mil millones de toneladas equivalentes a petróleo (tep) anualmente, de éstas aproximadamente 0,4 correspondían a energías renovables (viento, energía solar, geotérmica, biomasa, biocombustibles), mientras que 4,4 correspondían a petróleo. Las restantes, casi 8 mil millones de tep, que se consumían provenía del gas, carbón, energía nuclear y energía hidráulica. Los analistas de BP calculan una serie de escenarios diversos para el 2040, variando el aumento del consumo de 13 mil millones de tep en 2016 a 16 o 18 mil millones de tep (según el escenario) en 2040. Dentro de este crecimiento de tep, el consumo de la energía renovable es el que más crece, ya que en su peor performance pasa de 0,4 mil millones de tep a 2,4, y en su mejor desempeño llega hasta 5 tep. Por su parte el consumo de petróleo en el mundo permanece casi inmutable, variando alrededor más-menos 0,5 millones de tep entre los distintos escenarios. Si bien los posibles escenarios que el BP plantea para el 2040 son muy diversos, parecen claras dos cosas: primero, que el crecimiento de la energía renovable va a estar presente de forma muy importante, y en segundo lugar, que más allá de lo mucho que crezca el consumo de tep, el petróleo va a seguir estando de forma casi invariable.

Se consultó a otra fuente para poder contrastar lo publicado por el BP. El World Energy Outlook (2016) de la internacional Energy Agency (IEA) no difiere demasiado de los escenarios prospectivos de BP. Para la IEA, en el escenario de mayor crecimiento del consumo energético, se estará consumiendo 19 mil millones de tep en el 2040, mientras que en el escenario de crecimiento global más bajo se estarán consumiendo 15 mil millones en el mismo año. De los 19 mil millones de tep, 5 serán de petróleo y 2,6 a las energías renovables; mientras que de los 15 mil millones de tep, 3,3 pertenecerán al petróleo y 4 a las energías renovables. Cabe destacar que, si bien el crecimiento del consumo de energía sube aparentemente muy poco en varios de los escenarios, e inclusive en algunos baja, esto no es debido al bajo crecimiento real de la demanda sino a que la eficiencia de los dispositivos mejora tanto que reduce el nivel de consumo por cada equipo.

Respecto a los vehículos eléctricos, se espera un crecimiento en la demanda muy fuerte, principalmente ocasionado por el mercado chino que ha anunciado políticas claras de masificar la electrificación del transporte. Esto implica una aceleración del traspaso de vehículos de combustión interna a vehículos eléctricos. Se espera que para el 2022 un 10% de los vehículos del mundo sean eléctricos. La mejora en la eficiencia de los paneles fotovoltaicos será un soporte para que los vehículos particulares se transformen a los autos eléctricos y puedan cargar sus autos en sus casas con energía generada en su propio hogar.

El turismo se ha convertido en una de las actividades económicas que mayores ingresos ha generado a nivel internacional. En los próximos años se verá probablemente algunos desarrollos tecnológicos innovadores que pueden transformar radicalmente al transporte como dispositivo en que se viaja y un mayor desarrollo de formas innovadoras de gestionar e influir en la demanda turística a nivel global a través de las tecnologías de la información (internet, big data, plataformas de economías colaborativas y redes P2P, etc.).

La tendencia es al cambio. Por un lado turistas más informados y exigentes, con mayor disponibilidad para viajar, y el consiguiente fraccionamiento de las vacaciones, con cierta flexibilidad laboral, y con un incremento en los años de vida saludables, y una mayor renta disponible para viajes. También se visualiza

---

<sup>6</sup><https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2018.pdf>

el aumento de turistas de clase media de países emergentes con gustos y necesidades diferenciadas, las nuevas generaciones (los millennials) que están cambiando la forma de viajar y productos demandados, el crecimiento del turismo familiar y los llamados “travelers”, personas que viajan solas y quieren involucrarse más con la cultura y la gente del lugar.

La tendencia en Uruguay es similar a la del mundo en general, en cuanto existe una fuerte dependencia del turismo regional (en 2016 los visitantes provenientes de Argentina y Brasil sumaron el 86% del total de ingresados a Uruguay) . Cabe destacar, el escaso peso relativo de América del Sur, a pesar de la potencialidad del área, debido principalmente a una posición desventajosa en términos de proximidad a los principales mercados emisores, accesibilidad, y a menores recursos disponibles para la comercialización y el marketing.<sup>7</sup>

### 3.2 Contexto Regional

La Fundación Metròpoli de Barcelona trabaja con el enfoque de promover los valores estratégicos de las ciudades y sus oportunidades futuras en un mundo complejo e interrelacionado y ha desarrollado en ese marco, el concepto de Diamante (Río de la Plata y otras regiones) que ayuda a comprender las lógicas de la región para su proyección futura, escala territorial, la que se ha vuelto cada vez más relevante para mantener la competitividad en un mundo globalizado, basado en la creación de conocimiento y la innovación.

Como puede observarse en el mapa de abajo, alrededor del estuario del Río de la Plata se encuentran algunos de los sistemas urbanos más desarrollados y más grandes de Sudamérica con una población de poco más de 21 millones de habitantes. Las principales ciudades de Argentina y Uruguay se encuentran dentro de esta área a muy poca distancia por mar y por tierra. El nodo principal es la Región Metropolitana de Buenos Aires con 14,3 millones de habitantes, que a pesar de ocupar el 0,5% del área total de Argentina, vive el 35% de su población y genera más del 30% del PIB del país.



Fuente: *Cities in evolution, The power of mega events*, de Alfonso Vegara

El estuario es también la salida al mar y el punto de convergencia de los ejes de comunicación de un vasto territorio de casi 3 millones de km<sup>2</sup>, que cubre Uruguay y casi todo el Norte de Argentina, además de todo

<sup>7</sup> Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020

el territorio de Paraguay con el Área Metropolitana de Asunción y grandes extensiones del Este de Bolivia y el Sur de Brasil.

El Diamante de Buenos Aires es una iniciativa<sup>8</sup> para que este territorio participe con un rol importante en el nuevo escenario internacional de ciudades globales a través de estrategias apoyadas por la complementariedad y las sinergias entre los diferentes nodos que lo componen (ciudades que no aspiren al mismo perfil, no aspiren exactamente a los mismos equipamientos, sino que pueda haber una colaboración). El concepto de Diamante Territorial refiere al potencial de ciertos territorios que pueden conseguir mejoras relevantes trabajando juntos. El diamante es una metáfora de lo que puede llegar a ser un territorio constituido por puntos, líneas y superficies que representan las ciudades, sus conexiones y sus sistemas ambientales.<sup>9</sup>

Hoy en día las ciudades tienen que operar en mercados cada vez más amplios y están sometidas a un esquema de competencia que supera los límites de la ciudad y su entorno regional inmediato. La tesis de Alfonso Vegara de la Fundación Metrópoli, refiere a que desde la política urbana y el urbanismo se puede aportar un soporte básico para la competitividad de las empresas y también marcar una diferencia en la calidad de vida de los ciudadanos. Propone que a través del liderazgo, de la participación de sus actores y de un proyecto inteligente de futuro, las ciudades pueden en poco tiempo crear sus propias ventajas competitivas, y cumplir con objetivos en un mundo cada vez más abierto, incluso aquellas que tradicionalmente se encuentran fuera de los circuitos del éxito y de la innovación.<sup>10</sup>

Por otro lado, los puertos de la región comprenden a las terminales desde Santos a Ushuaia. En las terminales de Santos hacen escala todos los servicios a la región (tanto a la llegada o salida) dado que las empresas navieras, lo prefieren frente a las limitaciones de profundidad en el puerto de Buenos Aires. El tamaño de los buques que llegan a la región es del orden de los 5.000 TEU (con 6.600 TEU para CSAV y 7.000 TEU para Hamburg Sud y Maersk)

La tendencia a generar puertos *hub* y *feeder*, dará lugar a una competencia intensa por quién ocupe primero ese lugar de relevancia como puerto *hub*, donde hoy Santos es el puerto más importante. La carga de exportación/importación de la Hidrovía Paraná Paraguay que incluye la carga de Paraguay, tiene una escala final en las terminales de Buenos Aires o Montevideo. Comparando el calado existente en los puertos de la región, Montevideo (11,5 m) está en ventaja respecto de Buenos Aires (10,4 m), pero en desventaja respecto a las terminales del sur de Brasil (Santos a 13,5 m y Río Grande a 14,5 m).

En cuanto al turismo, en los últimos años Uruguay se ha consolidado en el desarrollo de infraestructura hotelera y servicios turísticos de calidad. El país ofrece condiciones naturales atractivas ubicadas a pocos kilómetros de distancia entre sí, y se destaca por tener un conjunto de valores distintivos de la región. Esas características han contribuido a que Uruguay sea el país de América Latina que recibe más turistas en relación a su población. En la última década, el número de llegadas internacionales pasó de representar el 53% de la población, a casi la totalidad de la misma. Con una población estable, esto refleja un crecimiento en el número de turistas que llegan al país como puede observarse en la gráfica de abajo.<sup>11</sup>

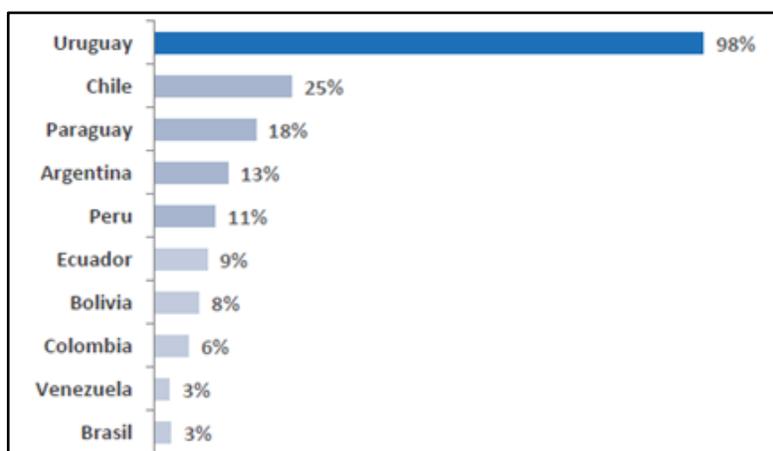
#### **Llegada de turistas internacionales a América del Sur en relación a su población 2016 (Turistas/Población)**

<sup>8</sup> Fuente: La inteligencia del territorio. Supercities, de Alfonso Vegara y Juan Luis de las Rivas (2016), [https://issuu.com/fundacionmetropoli/docs/supercities\\_ed.\\_espa\\_a](https://issuu.com/fundacionmetropoli/docs/supercities_ed._espa_a)

<sup>9</sup> Fuente: Idem

<sup>10</sup> Fuente: Territorios Inteligentes, Alfonso Vegara y Juan Luis Rivas (2011), [https://issuu.com/fundacionmetropoli/docs/territorios\\_inteligentes\\_fundacion\\_metropoli](https://issuu.com/fundacionmetropoli/docs/territorios_inteligentes_fundacion_metropoli)

<sup>11</sup> Oportunidades de inversión turismo. Uruguay XXI marzo de 2017.



Fuente: Uruguay XXI en base a datos de OMT y FMI

### 3.3 Contexto nacional y local

#### 3.3.1 Dinámicas productivas regionales y sistema de ciudades <sup>12</sup>

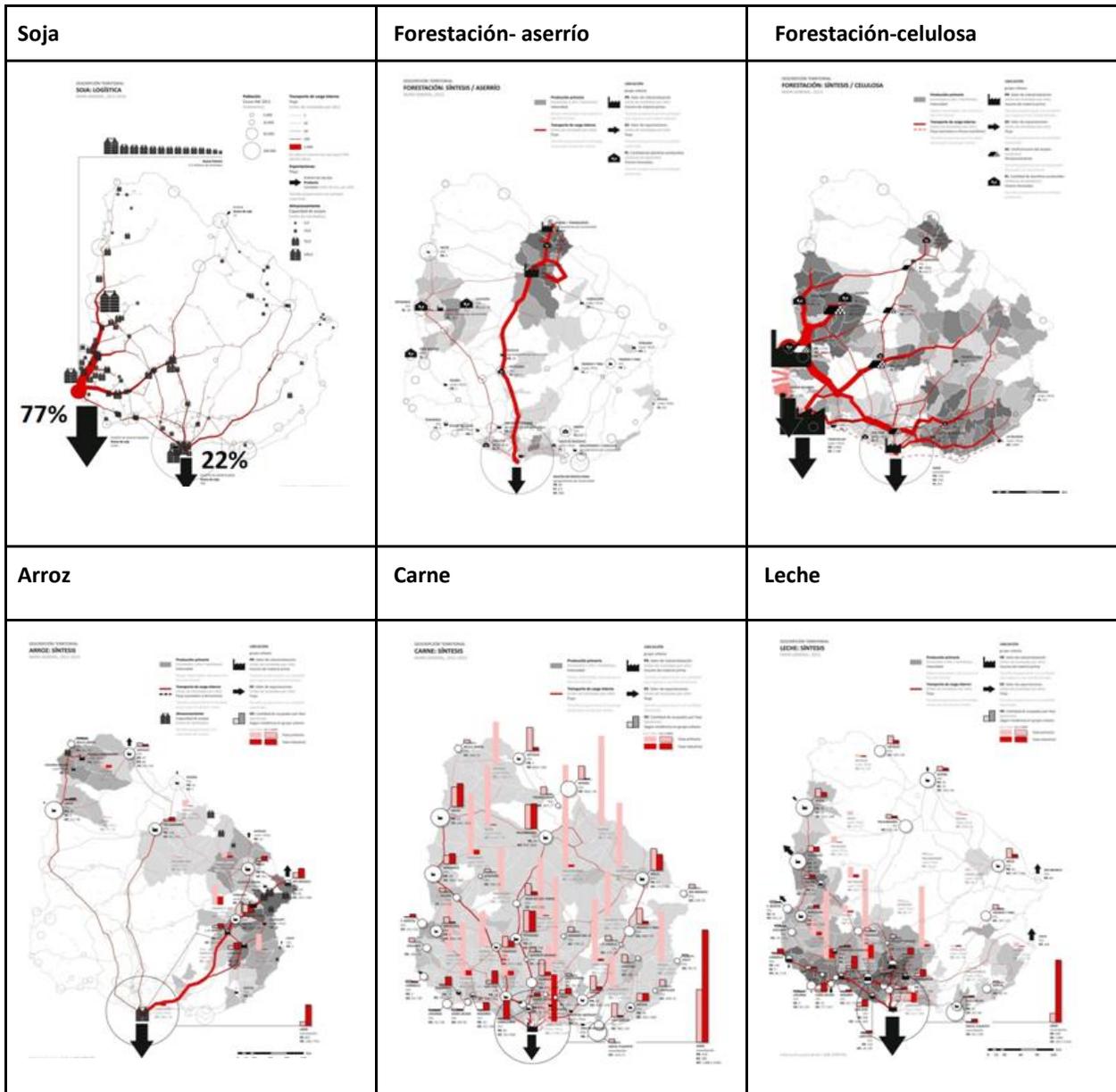
Los productos agropecuarios y su industrialización representan un porcentaje importante de las exportaciones uruguayas y el puerto de Montevideo juega en ello un papel estratégico.

A continuación, se presenta información extraída de un trabajo realizado por la UdelaR y el MVOTMA/DINOT en el que se visualiza la territorialización de la producción, el acopio, el traslado y el punto de salida para la exportación de las principales Cadenas Productivas Agroindustriales (CPA).<sup>13</sup>

Como puede observarse en los mapas siguientes, las exportaciones de la cadena de soja representan el 36% del total de las CPA en estudio y sus principales puntos de salida del país son los puertos de Nueva Palmira (77%) y Montevideo (22%). El principal punto de salida de la producción de madera industrializada (rolos) es el puerto de Montevideo. Hacia allí se trasladan los productos desde las plantas industriales, predominantemente en camiones de gran porte, por las rutas 5 y 3. Las exportaciones de la cadena forestal de aserrío representan el 5% del total de las CPA. Las exportaciones de la cadena forestal de celulosa representan el 31% del total de las CPA y salen en su mayor parte por el puerto de Nueva Palmira, salvo los chips que salen de Montevideo. La posible instalación de la segunda planta de UPM en el centro del país modificará esta dinámica, ya que su producción se trasladará vía ferroviaria hacia el puerto de Montevideo para su exportación. La cadena arrocera, por su parte, cuenta con un importante stock de almacenamiento en silos ubicados en las rutas estructurales de las zonas de producción primaria y asociados a la industria y el puerto de Montevideo. Finalmente, las exportaciones de la cadena cárnica representan el 4% del total de las CPA y las de la cadena de la leche 15%. Ambas cadenas sacan sus exportaciones por el puerto de Montevideo.

<sup>12</sup> Ver en Anexo III en Sección 17 el documento "Territorialización de la cadena agroindustrial y sistema de ciudades" un informe ampliatorio de esta temática.

<sup>13</sup> Idem

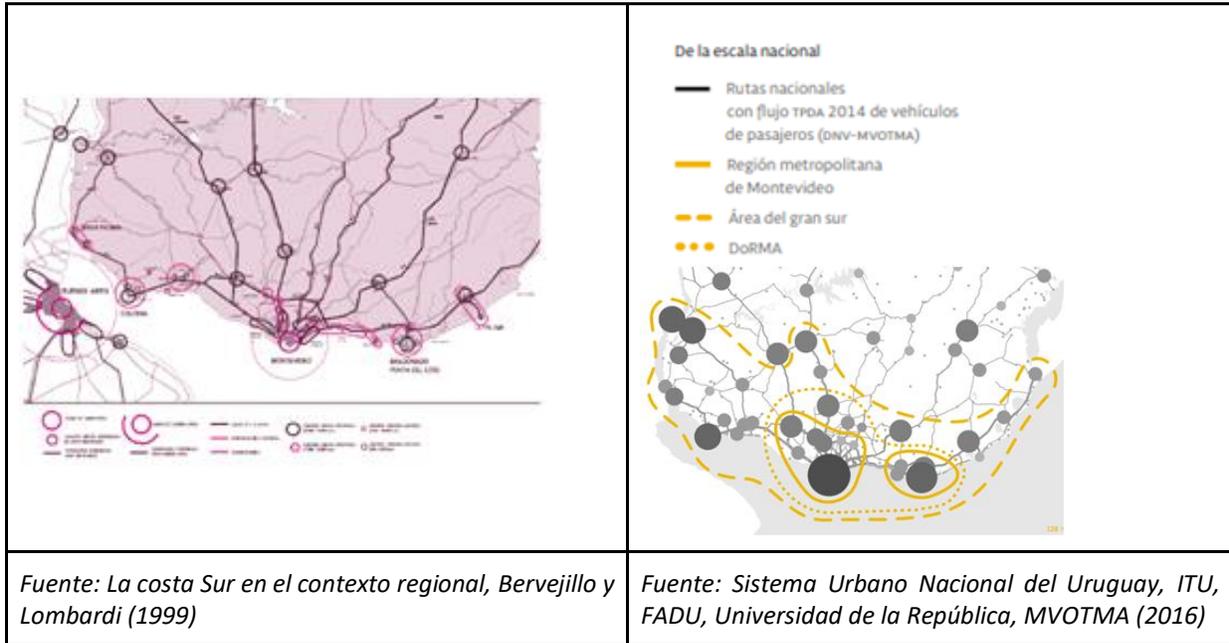


A esta lógica radial del Uruguay agroexportador se superpone una lógica lineal costera (Costa Sur) con vínculos más relacionados al transporte, residencia, turismo y servicios que se prolonga desde Colonia (puerto de conexión con Buenos Aires) hasta Maldonado-Punta del Este.

La Costa Sur se constituye naturalmente en un tramo del eje metropolitano del Cono Sur que se extiende desde Santiago hasta San Pablo. En ese sentido concentra los componentes internacionalizados, actuales y potenciales, de la estructura territorial nacional: Montevideo y su puerto, con crecientes roles regionales; Colonia, centro y región privilegiada del turismo regional y crecientemente integrada en las dinámicas metropolitanas de Buenos Aires. Mientras que los ejes radiales interiores se internan progresivamente en espacios extensivos sin estructuras urbanas, donde los dinamismos se asocian a las cadenas agroindustriales exportadoras y los dos ejes costeros establecen una tensión con los primeros. Se destaca el proceso de metropolización y los cambios urbanísticos que tienen lugar entre Montevideo y los dos nodos más dinámicos de la nueva economía del turismo y los servicios: Maldonado-Punta del Este y

Colonia. Este desplazamiento desde una lógica radial-concéntrica hacia una lógica lineal-costera es constitutivo del proceso de formación de la Costa Sur como región urbana metropolitana.<sup>14</sup>

En los mapas de abajo se exponen dos trabajos que ilustran el desarrollo del territorio de la costa sur. Por un lado, el trabajo de Bervejillo y Lombardi de 1999 y, otro más reciente, sobre el Sistema Urbano Nacional. En este último, se señala e ilustra en el mapa el “Área del Gran Sur” (resaltada por las líneas guionadas en amarillo) que es el mismo territorio de la Costa Sur señalado por Bervejillo y Lombardi en 1999.



### 3.3.2 Marco planificador general de ordenamiento territorial<sup>15</sup>

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) aprobada en 2008, establece un conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales, y para ello crea una serie de instrumentos.

Es de destacar que la ley además de definir instrumentos del ámbito departamental, posibilita la creación de instrumentos que han aportado al ámbito del presente estudio, a nivel regional como las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas con un modelo que promueve la concentración de los usos no habitacionales en enclaves vinculados a los principales conectores viales (áreas extraportuarias), con promoción de la complementariedad de los territorios de los departamentos metropolitanos; y a nivel nacional las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que promueven a Uruguay como centro logístico regional, así como los programas nacionales, por ejemplo el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo

<sup>14</sup> Fuente: Bervejillo F. (2008), “El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos”, en Juan José Calvo y Pablo Mieres (editores), Sur, migración y después, Propuestas concretas de políticas de población en el Uruguay, UNFPA 2008.

<sup>15</sup> Ver Anexo III “Definiciones relevantes de planificación estratégica y planificación territorial y sectorial para el ámbito” toda la información sobre esta temática.

Sostenible para la Zona Oeste de Montevideo (hoy estancado) que incluye las coordinaciones para la resolución de la conectividad carretera y ferroviaria de Punta de Sayago.

La Ley por otra parte, establece<sup>16</sup> que los gobiernos departamentales con la colaboración del Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) deberán asegurar que exista la debida coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos del ámbito departamental entre sí y con los instrumentos de los ámbitos nacional y regional en lo aplicable. Se establecen procedimientos de elaboración concertada, a efectos de coordinar y compatibilizar en una fase temprana de su definición los instrumentos sectoriales que tengan relevancia territorial.

Se prevé<sup>17</sup> que las obras públicas proyectadas por todo órgano del estado o persona pública estatal o no, bajo cualquier modalidad o naturaleza, deben ajustarse y compatibilizarse con las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial y que dichas obras deben autorizarse de acuerdo a la normativa aplicable por el gobierno departamental respectivo. En caso de ser denegado el proyecto, el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, podrá decidir sobre la efectiva materialización del mismo.

La Ley también introduce un procedimiento para la solución de divergencias (art.80) ante criterios de ordenamiento, en zonas concretas o asuntos sectoriales, con coordinación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), que de no llegarse a acuerdo son resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Siendo los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales (DD DD, planes especiales, parciales, etc.) los que establecen el modelo de ordenamiento territorial y los usos del suelo, éstos constituyen en la bahía, el marco para la planificación con incidencia en el territorio que llevan adelante también otras instituciones (planes sectoriales, proyectos de infraestructura nacionales, etc.). En caso de producirse una falta de coherencia de estos últimos con los instrumentos departamentales, resultará necesario convocar un proceso para su eventual revisión.

Una prueba de la importancia que le otorgan los instrumentos de ordenamiento territorial al ámbito de estudio, es que en él convergen los cinco territorios que las DD DD definieron como estratégicos: áreas de interfase urbano-rural (áreas extraportuarias), cuñas verdes con protagonismo de las cuencas de los arroyos Pantanoso y Miguelete, los ejes urbanos en los que se incluye la avenida General Flores con su remate de la calle Colombia en la rambla Sudamérica, el Centro y principalmente el del frente costero que tiene como protagonista la bahía de Montevideo, planteándose para este último territorio:

- Reformular el vínculo entre la ciudad y el frente costero promoviendo el incremento de su uso pública asociado a una valorización del espacio de la bahía de Montevideo.
- Procurar recalificar las áreas urbanas contiguas y próximas a la bahía, con el objetivo de mejorar el vínculo de estas con el borde costero<sup>18</sup> y lograr el reequilibrio de la ciudad, volcada actualmente hacia el Este, y la periferia no consolidada y la recuperación del escenario geográfico constituido por la bahía, la península y el Cerro de Montevideo; elementos singulares de conformación, caracterización e identidad urbanas<sup>19</sup>.
- Acordar visiones estratégicas y actuaciones en común entre el gobierno departamental y las entidades públicas localizadas en la bahía como Administración Nacional de Puertos (ANP), Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) y Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE).

---

<sup>16</sup> Artículo 74 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

<sup>17</sup> Artículo 77 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

<sup>18</sup> Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

<sup>19</sup> Memoria de Ordenación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Se destacan además seis objetivos básicos, concordantes con lo establecido por el Plan Estratégico MVD 2030<sup>20</sup>, que están presentes en el modelo con el que la IDM ha impulsado el desarrollo sustentable de la bahía hasta el momento: disminuir la contaminación de suelo, agua y aire; controlar la expansión urbana, optimizar las capacidades instaladas en cuanto a infraestructuras y equipamientos; desarrollo de un sistema de espacios públicos de calidad (incluye su espejo de agua); reducir la vulnerabilidad ante la variabilidad climática; prever suelo apto y adecuado para la residencia y para actividades productivas y logísticas; mejorar el vínculo de las grandes infraestructuras y equipamientos con la ciudad y el territorio perfeccionando la interrelación ciudad-puerto, ordenando las actividades productivas y logísticas previendo los conflictos potenciales.

Montevideo cuenta en el ámbito con una serie de planes (Plan Especial de Ciudad Vieja, Plan Especial Bella Vista-Capurro-La Teja, Plan Especial del Arroyo Miguelete, Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Prado – Capurro y el Plan Parcial de la Cuenca del Arroyo Pantanoso en proceso de elaboración) y proyectos de revitalización urbana de gran impacto (Proyecto de Detalle Rambla Monteverde, Proyecto Urbano de Detalle Acceso Norte Ciudad Vieja, Proyecto de Detalle Cinta de Borde Bella Vista-Capurro y Anteproyecto Cerro-Bahía) que recogen los lineamientos de los territorios estratégicos y los objetivos básicos antes enunciados y apuntan hacia la democratización y equilibrio socio-territorial de la ciudad.<sup>21</sup>



*Proyecto Urbano de Detalle Acceso Norte Ciudad Vieja, Fuente: Departamento de Planificación IDM*

### **3.3.3 Puerto y logística**

Montevideo tiene un nivel de operaciones de cargas nacionales entre el 40% y 45% del movimiento portuario. Esto indica que el nivel de actividad portuaria actual, se debe en forma mayoritaria a la operación de trasbordo a la región. El sector logístico representó el 3.6% del PIB en 2017 (Uruguay XXI, 2017).

La actividad logística en el puerto de Montevideo experimentó un crecimiento anual promedio de 5% para el movimiento de cargas entre 2010 y 2016 (Uruguay XXI, 2017). Aunque actualmente presenta una cierta desaceleración, esto es un efecto de corto plazo. En el largo plazo, el sector logístico crecerá impulsado por: (1) los acuerdos internacionales (que eliminan aranceles y barreras en la frontera), (2) el comercio electrónico aún en etapas iniciales en la región y, (3) la integración en las Cadenas de Suministro (vertical, clúster y/o economías colaborativas). Existe confianza de las empresas del sector respecto a su desarrollo futuro, lo que queda demostrado con la última inversión de 10 millones de dólares realizada recientemente por Katoen Natie en un parque logístico de la periferia Oeste de Montevideo.

---

<sup>20</sup> Ver Anexo III, numeral III.1.12.

<sup>21</sup> Ver Anexo III y IV.

El desarrollo de la tendencia de puerto *hub*<sup>22</sup> y puerto *feeder* o alimentador<sup>23</sup> podrá beneficiar a Montevideo (cuyo potencial de puerto *hub* comparte con los puertos del sur de Brasil) o perjudicar (en caso de que se transforme en un puerto alimentador).

El papel del puerto de Montevideo y sus necesidades de espacio, infraestructura y capacidades operativas serán muy diferentes, tanto en el escenario de surgimiento de terminales de aguas profundas, como en un escenario de ausencia de terminales oceánicas, pero con operaciones en Montevideo como puerto *hub* de la región. El rol del puerto también variará según el tipo de carga que el resto del mundo demande del país y de la región, y lo que éstos finalmente decidan producir. Es decir, no es lo mismo el desarrollo de un puerto especializado en carga a granel<sup>24</sup> que la de contenedores. Esto depende tanto de la demanda internacional, como de la oferta regional (compuesta tanto por la producción uruguaya como de la del resto de la región).

El Plan Maestro del Puerto 2018-2035 plantea un escenario de desarrollo de Montevideo como puerto *hub* regional, incorporando los desafíos de los puertos de 6ª generación<sup>25</sup> en el marco de una ciudad puerto más inteligente que utiliza la infraestructura de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) y apunta a un desarrollo que tenga en cuenta la sostenibilidad ambiental (*Green Port*)<sup>26</sup> y económica. Así mismo el Plan proyecta al 2035 aumentar aproximadamente en tres veces y media la superficie actual de áreas con acceso de buques.

El surgimiento del proyecto de una nueva planta de celulosa en el centro del país es un factor disruptivo, especialmente en la planificación de la ANP, en la conectividad ferroviaria y para la conectividad y calidad ambiental urbana, tanto por la magnitud de su futura operativa como por la resolución física finalmente encontrada en el área de estudio.

Por otro lado, muchas empresas logísticas vinculadas al puerto se han instalado preferentemente en el corredor de Ruta 1 (Departamentos de Montevideo y San José) y corredor de Ruta 5 especialmente en el Departamento de Canelones, buscando el acceso más directo y menores distancias al puerto de Montevideo.<sup>27</sup>

Las áreas más dinámicas relacionadas con la implantación de emprendimientos vinculados al puerto se concentran en la periferia Oeste de Montevideo, presentando las mismas un movimiento más moderado en la periferia Norte con concentración en el encuentro de Ruta 5 y Ruta 102. Si bien Montevideo, cuenta en las periferias con un total de 2.102 ha de suelo vacante no habitacional utilizable para logística, de los cuales 980 ha se encuentran ubicadas en la periferia Oeste (58% del total de esta subzona)<sup>28</sup>; un porcentaje importante de la misma no está realmente disponible por carecer de la infraestructura adecuada (Áreas Potencialmente Transformables -APTs- o suelos suburbanos no habitacionales). A efectos de satisfacer la demanda de suelo con infraestructura adecuada para logística, la IDM ha decidido promover con intervención directa y en asociación con privados, la transformación del suelo en la zona de Paso de la

---

<sup>22</sup> Puerto *hub* es un puerto central o de redistribución de carga, es decir un puerto al que llegan las líneas navieras de largo recorrido y buques de gran porte, que descargan sus mercancías en dicho puerto, para que después se distribuyan en líneas de recorrido más corto o por vía terrestre al país o la región.

<sup>23</sup> Puertos *feeder*, puerto que presta servicio a los mercados de su propio hinterland recibiendo buques alimentadores procedentes de puertos *hub* próximos.

<sup>24</sup> La carga a granel es un conjunto de bienes o materiales que se transportan sin empaquetar, ni embalar, en grandes cantidades.

<sup>25</sup> Este nuevo modelo -llamado *Smart Port*- de puertos está ligado al concepto de *Smart Cities* o ciudades inteligentes con gestión basada en las TIC, la optimización de los recursos, la seguridad, la movilidad y el transporte, y a la conciencia ambiental.

<sup>26</sup> Puertos en los que se apunta al desarrollo sostenible y prácticas medioambientales, con énfasis por ejemplo en temas como la calidad del aire, el consumo de energía, la huella de carbono y las relaciones con la comunidad.

<sup>27</sup> Ver Anexo V, Áreas portuarias y extraportuarias

<sup>28</sup> Fuente: Informe Líneas Estratégicas para el Plan Director de Saneamiento y Drenaje de Montevideo IM, junio 2017

Arena y Melilla y desarrollar un control territorial más estricto para desestimular la implantación de establecimientos en zonas fuera de norma (suelo rural).

En los últimos 10 años se produjo un corrimiento importante de los emprendimientos logísticos hacia los departamentos de Canelones (corredor de Ruta 5 y Ruta 101 - zona del aeropuerto) y San José (Ruta 1) en mucho menor medida, fundamentalmente por menores costos del suelo, diferencias normativas y mayores facilidades para la transformación del suelo y gestión de permisos.

Cabe destacar que tan solo el corredor de Ruta 5 en Canelones registra actualmente 1.246 ha de suelo vacante admisible para actividades logísticas e industriales (70% del total admisible en ese sector) y en el corredor de Ruta 101 se cuenta con 979 ha de suelo vacante (65% del total en ese sector).<sup>29</sup>

Por lo tanto, la actividad logística cuenta con un área vacante de por lo menos 4.327 ha, lo que supera ampliamente la demanda actual si se viabiliza la infraestructura correspondiente.

En cuanto a la conectividad y accesibilidad del ámbito de la bahía, el congestionamiento de la Ruta de Acceso se presenta como un aspecto clave, tanto para el transporte eficiente de carga como para el de personas. Existe un importante flujo de personas que se desplaza diariamente entre el área metropolitana y Montevideo por las rutas 5 y 1, ingresando a la ciudad por la Ruta de Acceso. Se destaca que dicha ruta constituye también el principal acceso de carga a la ciudad, en la que se producen conflictos por la espera de vehículos de carga de gran porte previo a su acceso al puerto. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) ha planteado varias intervenciones que considera necesarias para el mejor funcionamiento de las rutas de acceso, priorizando la construcción del Viaducto Rambla Portuaria, que amerita un cuidado especial en el proyecto por su vinculación física con el edificio de importante valor patrimonial de la ex Estación Central de Trenes con su playa de maniobras y dado que su resolución podría afectar el tránsito urbano.

Hay factores de cambio de lo anterior, además de los derivados de la mayor o menor actividad portuaria y del mejoramiento de los niveles de servicio de la ruta por intervenciones en la infraestructura. Por ejemplo, la construcción de la conectividad carretera y ferroviaria a Punta de Sayago que desviaría gran parte de la carga hacia el nuevo puerto del Oeste de la ciudad, la promoción del transporte público o compartido en sustitución del transporte individual y los procesos disruptivos del mundo del trabajo (*telecommuting*, por ejemplo) que generarían una menor necesidad de desplazamiento de las personas a partir del trabajo en el hogar. Por ejemplo, si el trabajador desempeñara sus funciones en el hogar tres días a la semana, bajaría un 60% su necesidad de traslado. El fomento por parte del gobierno de mejores comunicaciones digitales y de un transporte público eficiente para la conectividad metropolitana (por ej. con el uso de una renovada infraestructura ferroviaria) e interbarrial del ámbito (por ej. con la incorporación de una conectividad marítima entre Ciudad Vieja y el Cerro), contribuiría a descongestionar la vialidad y a mejorar la calidad de vida de la población por menores tiempos destinados al traslado y mejoraría la sustentabilidad ambiental a través de la disminución del uso de combustibles fósiles.

### **3.3.4 Servicios energéticos e industria**

En el área de la bahía se ubican también grandes infraestructuras relacionadas con la industria energética como ANCAP y UTE y áreas destinadas a la defensa como la base naval del Cerro. Tanto ANCAP como UTE no tienen previsto en su planificación de infraestructuras reducir el área que ocupan ni trasladarse a otra ubicación. Por lo contrario, en 2013 Alcoholes del Uruguay (ALUR) inauguró una nueva planta de biodiesel en predios de la planta de alcoholes de ANCAP. No obstante, surge una oportunidad para orientar en otra

---

<sup>29</sup> Fuente: Intendencia de Canelones - Secretaría de Planificación, noviembre de 2018. Ver Anexo V, Áreas portuarias y extraportuarias

dirección la ocupación de la planta de Capurro, con motivo del cierre de la empresa CABA (Compañía ANCAP de Bebidas y Alcoholes) que eliminó la producción de bebidas alcohólicas. Ambas empresas poseen en una zona cercana a áreas residenciales, grandes depósitos de combustible que implican ciertos riesgos y en el caso de ANCAP existen también afectaciones al agua de la bahía que está buscando mejorar. Así mismo, en este contexto nacional actual, el reciente cambio en la matriz energética de UTE (el 96% anual de la energía consumida en el país es de fuentes renovables) genera cierta incertidumbre sobre el destino de algunas de sus instalaciones y sus roles en la bahía. A modo de ejemplo, el auto eléctrico podría masificarse cada vez más, dependiendo de cómo evolucione su tendencia internacional y las diversas políticas de gobierno para promover el transporte eléctrico. Estos cambios no reflejan directamente el devenir de estas instituciones vinculadas a la bahía (UTE y ANCAP), pero sí hacen presumir una transformación de éstas que podría, por ejemplo, implicar enfocarse en un negocio alternativo como el de los biocombustibles, lo que podría derivar así mismo en un nuevo crecimiento de ALUR y sus instalaciones en la bahía.

En cuanto a la industria naval, el proyecto nacional más ambicioso corresponde al fallido Polo Logístico Clúster Naval que se esperaba desarrollar en un predio de 87 ha que actualmente se encuentra anexado al Puerto Logístico de Punta de Sayago. El proyecto incluía la transformación, reparación, mantenimiento de embarcaciones, y fabricación de partes, así como actividades de investigación, diseño de buques y formación. Los usuarios iban a ser las empresas miembro del clúster o terceras empresas en *joint ventures* con los socios del clúster. En la presentación del proyecto a DINAMA se plantearon aspectos importantes de la situación de la industria naval: en primer lugar, la principal restricción constatada para el desarrollo de la industria naval, es la escasa capacidad productiva, básicamente generada por la inexistencia de espacio físico para desarrollar la actividad con acceso directo al mar; en segundo lugar, capacidad ociosa inexistente en la industria naval, ya que el único astillero del país en actividad y habilitado con rampa para construir embarcaciones de hasta 16,50m de manga pertenece a la Armada Nacional y se ha transformado en un de cuello de botella para la producción sectorial, donde los privados compiten por utilizar parcialmente este espacio, perdiendo frecuentemente oportunidades de negocios quienes no logran oportunamente acceder a estas infraestructuras.

El principal dique privado que existe actualmente en la bahía es el dique Tsakos, que se proyecta trasladar a la desembocadura del arroyo Miguelete lindero a la Terminal Pesquera, dado que en su ubicación actual se construirá la terminal para la salida de la celulosa de UPM. Se trata de un astillero que trabaja los 365 días del año, que tiene que recurrir a personal eventual complementario y participación de subcontratistas por la gran demanda de trabajo. Cabe destacar así mismo, que López Mena tenía proyectado construir un astillero para embarcaciones de lujo en sus predios de Capurro, previo a venderlos y gestionar la terminal fluvio-marítima en el dique Mauá. El proyecto original integraba el Proyecto Urbano de Detalle Cinta de Borde Capurro-Bella Vista e incluía también la dotación de espacios públicos y la construcción de un hotel cinco estrellas.

Se trata por tanto de una industria con potencialidad en el ámbito, a la que le faltan espacios apropiados para la actividad y que tiene una importante demanda de recursos humanos.

### **3.3.5 Turismo, patrimonio e identidad** <sup>30</sup>

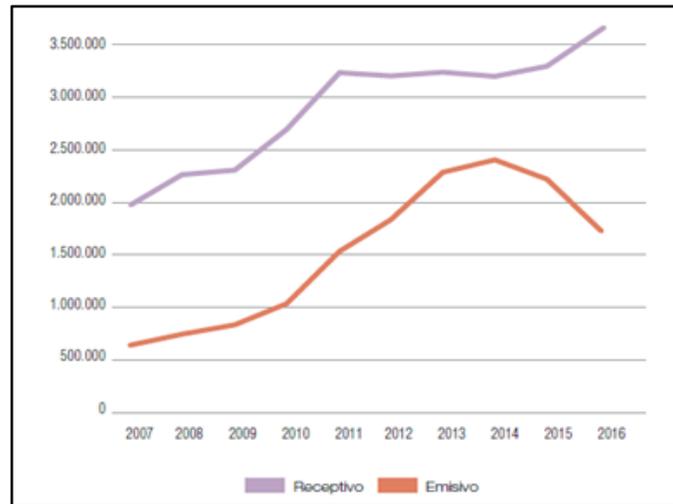
El crecimiento sostenido que ha mostrado el sector turismo a nivel nacional, no solo se debe al desempeño de las llegadas internacionales. El número de uruguayos que salen de su entorno habitual para vacacionar o visitar diferentes lugares del país se ha expandido a un buen ritmo en los últimos años, impulsado por las mejores condiciones económicas de los hogares, que en 2016 transitaron su decimotercer año

---

<sup>30</sup> Ver Anexo III.2.2 Turismo, Anexo IV.1 Nueva Terminal Fluvio-marítima, IV.5 Terminal de Cruceros, Anexo XI. Patrimonio e identidad en el ámbito de la bahía

consecutivo de crecimiento real de salarios e ingresos. Esto devino en un fuerte ascenso de la clase media, que en el último año representó el 61% de la población del país.<sup>31</sup> El proceso de crecimiento con equidad que ha experimentado Uruguay en la última década, ha permitido un aumento significativo del consumo interno y particularmente del gasto turístico de uruguayos.<sup>32</sup>

**Evolución de los visitantes que ingresaron a Uruguay y los residentes que viajaron al exterior. Años 2007-2016**



Fuente: MINTUR

Para los próximos años, Uruguay apuesta a seguir desarrollando el sector turístico a partir de la especialización en aquellos segmentos para los cuales cuenta con fuertes ventajas comparativas y brinda así mismo un conjunto de incentivos (exoneraciones de impuestos) que lo hace atractivo para invertir en este rubro. En ese sentido y por los valores que posee Montevideo, se promueven los segmentos de MICE/ negocios, short breaks/touring, cultural, idiomático, cruceros y senior/nostálgico, a partir de la puesta en valor de la oferta cultural y de ocio del destino y de sus valores en alza como la seguridad y la hospitalidad de la gente; ofreciendo un portafolio de turismo diversificado para satisfacer al mercado regional e internacional.<sup>33</sup> En el ámbito de la bahía ya se han hecho importantes inversiones en hotelería con instalaciones para eventos y congresos en Ciudad Vieja y Centro, y existe así mismo para estos segmentos, áreas de oportunidad en el ámbito como las que podría generar la recuperación de la ex Estación Central de Trenes o las instalaciones a desarrollarse en el área del Proyectos de la Cinta de Borde de Capurro o la recuperación y acceso al rico patrimonio industrial de la zona.

El turismo de cruceros, con una llegada de 98 buques a Montevideo en la temporada 2016-2017, con visitantes (159.285 cruceristas bajaron en la ciudad) mayoritariamente provenientes de la región, lejos de competir con el turismo tradicional, permite captar una mayor variedad de turistas regionales como extra-regionales. Además diversifica el gasto, por tener una estructura más volcada a sectores como el retail, el gastronómico y los tours, que el turismo tradicional. La próxima instalación de una terminal de cruceros en el edificio actual del Ministerio de Turismo (MINTUR), se espera contribuya al crecimiento de este segmento.

<sup>31</sup> Según BID: Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: Realidades y perspectivas, <https://publications.iadb.org/handle/11319/7863>

<sup>32</sup> Oportunidades de inversión. Turismo/ Uruguay XXI 2017

<sup>33</sup> Plan Nacional de Turismo Sostenible. MINTUR 2009-2020

Cabe destacar el interés turístico que existe en el ámbito por sus calidades patrimoniales, paisajísticas y naturales y la relevancia de la actividad turística en el contexto nacional y departamental (7.3% del PBI nacional con Montevideo como principal destino, ocupa el 6,3% de puestos de trabajo a nivel nacional<sup>34</sup>) y la importancia de recuperar para el turismo y para la población en general, el vínculo de la ciudad con el puerto, que se perdió fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX junto con el deterioro de la calidad del agua de la bahía, la desaparición casi total de las actividades deportivas acuáticas, el uso del espejo de agua de la bahía para transporte urbano de pasajeros y las dificultades para el acceso físico y visual a las instalaciones portuarias. El ámbito no solamente cuenta con un gran patrimonio edilicio, tanto industrial como residencial, también posee un patrimonio social heredado de la cultura obrera, que se desarrolló fundamentalmente en su origen en Villa Cosmópolis en el Cerro de Montevideo y en Villa de la Victoria en La Teja y que presenta aún hoy un destacado rol integrador, solidario e identitario de estas zonas.<sup>35</sup>

### **3.3.6 Aspectos ambientales**

Respecto a aspectos ambientales, cabe señalar que hasta ahora cada institución involucrada en la bahía ha llevado adelante su propio plan de manejo ambiental, lo que la IDM está tratando de revertir a través de la promoción de un plan de manejo costero integrado. Dicho plan tiene un enfoque multiescalar con una macroescala de cuencas, una mesoescala de territorio costero y una microescala correspondiente a espacios dentro del territorio costero que requieren una atención específica como es el caso de la bahía. Un plan de este tipo permite abordar de forma transversal y coordinada sus dimensiones territorial, social, económica y ambiental, en el marco de una estrategia de resiliencia. En concordancia con estos conceptos es de destacar que la calidad de vida es un componente de la calidad ambiental. La IDM ha avanzado mucho en la disminución de la contaminación del agua de la bahía (medio más afectado del ámbito), a través de la exigencia de control de efluentes industriales, dotación de saneamiento a zonas de la cuenca, realojo de asentamientos y la construcción del emisario de Punta Yeguas que eliminará los vertidos actuales del sistema de saneamiento a la bahía. Queda igualmente para mejorar los niveles de contaminación, evitar la llegada de residuos sólidos provenientes especialmente de las cuencas del arroyo Miguelete y Pantanoso, la supresión del riesgo de los barcos hundidos y la eliminación de zonas inundables en el ámbito, como las del entorno de la calle Paz y la avenida Rondeau, y las del Cerro de la calle Egipto.<sup>36</sup>

### **3.3.7 Hábitat y sociedad<sup>37</sup>**

En cuanto al modelo de desarrollo territorial para Montevideo, sustentado incluso antes de 1994 (primer proceso de planificación estratégica departamental) y a partir de 1998 por todos los instrumentos de ordenamiento territorial aprobados, cabe indicar que el mismo se orienta a la ciudad compacta y equilibrada, consolidando las periferias y densificando áreas de la ciudad consolidada (bien dotada de servicios), características que posee la mayor parte del territorio del ámbito. Según los estudios realizados para el Plan de Saneamiento Urbano con proyecciones al 2030 y 2050, el territorio del ámbito tiene un gran potencial para la densificación de vivienda, siendo los barrios Centro, La Aguada, La Teja y el Cerro los que presentan mayores valores de crecimiento previstos. Factores clave para dicha densificación de vivienda es la recalificación y revalorización del ámbito, para lo que la ciudad cuenta con una batería de proyectos urbanos de detalle y planes enunciados anteriormente, que apuntan a revitalizar áreas cuya

---

<sup>34</sup> Fuente: Anuario 2017-Estadísticas de Turismo/MINTUR.

<sup>35</sup> Ver Anexo XI. Patrimonio e Identidad

<sup>36</sup> Ver Anexo X. Situación ambiental

<sup>37</sup> Ver Anexos VIII. Situación urbano-habitacional y IX. Situación socio-económica .

población actualmente se encuentra en general con carencias y baja calidad de vida. En este tipo de intervenciones cabe prevenir y revertir los procesos de *gentrificación*, como el que tiene lugar actualmente en Ciudad Vieja a efectos de evitar desplazar a la población original y contribuir a la integración social. El proceso que se estaría dando en Ciudad Vieja conlleva a una menor exclusión de sus residentes debido a que se están llevando a cabo políticas públicas que acompañan los desalojos o que mejoran las viviendas de los residentes, así como que promueven la creación de vivienda para clases medias. Se estima que será un proceso que beneficie a las clases medias, más que a las medias-altas o altas. De todas formas estas medidas no serían suficientes para paliar la enorme desigualdad que estos procesos generan.<sup>38</sup>

Alguno de estos territorios como la zona de la Aguada y Bella Vista, a partir de un mayor dinamismo de la actividad logística relacionada con el puerto, presenta problemas de compatibilidad con el uso residencial previsto para el área, sobre todo en lo que respecta al tránsito y en el futuro, por la infraestructura proyectada del Ferrocarril Central.

La automatización del trabajo que ya está instalada en la matriz productiva del departamento, se estima que se incorporará rápidamente al sector logístico para poder ser más competitivo. Tomando en cuenta por otra parte que la automatización afecta de modo desigual a los trabajadores/as según sus capacidades para ocupar puestos de trabajo con predominio de tareas rutinarias o cognitivas, y que en ese sentido, los sectores más vulnerables, con menos oportunidades de acceder a la educación, serán los más afectados por estos cambios, se presenta una situación comprometida para los residentes de un ámbito como la bahía que sufre de desigualdades importantes. En cuanto a las trabajadoras, se destaca que en la actividad logística, su participación es muy baja (17,31%), mientras que en la actividad turística, otro importante sector del ámbito, su participación es del 50% o más. Los trabajadores/as de ambos sectores presentan un promedio de años de estudio relativamente bajo (11 años o menos) lo que dificultará su inserción laboral de acuerdo a las demandas del futuro.<sup>39</sup>

Respecto a la situación de poblaciones más vulnerables de la zona, como pueden ser los migrantes y las trabajadoras y trabajadores del comercio sexual, se percibe que si bien existe apoyo para su protección por parte de políticas estatales y distintos tipos de organizaciones, sus intervenciones resultan insuficientes. Hay 48% más extranjeros en las escuelas del Centro y otro tanto sucede en Ciudad Vieja producto del aluvión inesperado de inscripciones del último año, lo que muestra en parte cómo afecta este fenómeno al ámbito y los desafíos que se presentan en cuanto a promover la integración social. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la FCS<sup>40</sup> reconocieron que Uruguay tiene una legislación “de vanguardia en comparación con los demás países de la región”, pero que aún faltan políticas específicas y “existe un accionar fragmentado del Estado en materia de políticas de migración”.

El Índice de Posiciones Barriales (IPB) expuesto en el diagrama de abajo muestra las desigualdades entre barrios tomando en cuenta indicadores como pobreza, educación, trabajo y salud. En el territorio del ámbito el IPB ha sido peor en los barrios peor situados como Casabó y La Paloma y se registran menores aumentos o estancamiento de las desigualdades en los ya anteriormente mejor posicionados. El Cerro y La Teja presentan estancamiento de la desigualdad. Ciudad Vieja muestra cierto mejoramiento, así como Aguada, Capurro y Bella Vista. Barrio Sur aparece con un mejoramiento más importante y el Centro tuvo un retroceso de 1996 a 2006 y un aumento en 2016 volviendo a los valores de 1996.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Fuente: Tesis Licenciatura en Sociología Gentrificación en Montevideo: una mirada desde Ciudad Vieja y Barrio Sur - 2015/ María Florencia Castelló Robaina, Tutora: Ana Laura Rivoir

<sup>39</sup> Fuente: Montevideo del Mañana. Diagnóstico Prospectivo del tema 3: La transformación de la matriz productiva y el trabajo.

<sup>40</sup> Fuente: Encuentro Entretierras 2016

<sup>41</sup> Ver Anexo IX. Situación socio-económica de la población del ámbito.



## 4. El sistema bahía

La denominación de un “sistema bahía” es a los efectos prácticos de delimitar el alcance del ejercicio prospectivo para definir las variables a analizar. Dejamos entonces de lado la discusión si es o no verdaderamente un sistema completo.

### 4.1 Contexto histórico

La fundación de Montevideo en 1726 tuvo una finalidad esencialmente militar para prevenir la incursión de los portugueses desde la Colonia del Sacramento. El puerto natural que ofrecía la bahía de Montevideo, le otorgaba un valor estratégico excepcional en el Río de la Plata y actuó como puerta de entrada de la colonización española y punto de salida de los productos de la Banda Oriental, estando en permanente competencia con el de Buenos Aires.

Gracias a la modernización productiva, al dinámico crecimiento económico y demográfico que vivía el Uruguay a partir de su independencia en 1825, se produce en 1909 un salto cualitativo con el desarrollo de una moderna infraestructura portuaria, lo que fue acompañado por la construcción de una incipiente red ferroviaria que conectaba el hinterland con la ciudad y el puerto. En el siglo XIX en la bahía y su entorno se instaló un número importante de lavaderos de lana y saladeros -transformándose estos últimos luego en frigoríficos-, así como otras industrias relacionadas como por ejemplo la producción de cera y jabón, las curtiembres, etc., surgiendo en su entorno pueblos con una fuerte identidad obrera como Villa Cosmópolis en el Cerro de Montevideo (1834) y Villa de la Victoria (1842) - La Teja. En la bahía también se desarrollaron áreas residenciales privilegiadas de la ciudad como la zona de Capurro con su playa y emblemático parque, inaugurado en 1910 y del cual desapareció gran parte en la década de 1980 con la construcción de los accesos a Montevideo.

En la primera mitad del siglo XX se instalaron en este ámbito la planta de combustibles (1937) y la planta de alcoholes (1931) de ANCAP y las centrales termoeléctricas de UTE. El puerto fue creciendo hacia la costa de La Aguada y se desarrollaron varios astilleros en la bahía

En la segunda mitad del siglo XX durante un importante período de recesión del país, cerraron muchas industrias y empresas relacionadas con el comercio, quedando importantes estructuras edilicias en desuso lo que provocó la degradación de áreas de la bahía como La Aguada, Bella Vista, La Teja y el Cerro. A fines del siglo XX y principios del XXI el departamento emprende una fuerte acción de planificación para la recuperación y recalificación de estas áreas subutilizadas pero dotadas de buenos servicios, que incluye entre otros proyectos el Plan Fénix, la recuperación del frente costero como en el caso del Proyecto de Detalle de la Cinta de Borde Bella Vista – Capurro y Anteproyecto Cerro-Bahía, y con mucha antelación se produjo la protección y revalorización de Ciudad Vieja.

A partir de 1992 con la Ley de Puertos y con el aumento del comercio internacional, la actividad logística del puerto creció en forma importante posicionándolo en un lugar destacado a nivel regional. A efectos de responder a estas nuevas demandas, el puerto y los operadores portuarios optan por crecer en el borde costero así como ocupar territorio extraportuario.

Cada una de las actividades que tienen lugar en este ámbito posee necesidades específicas y llevan adelante estrategias de desarrollo que muchas veces se contraponen a los intereses de otros actores que comparten el ámbito.

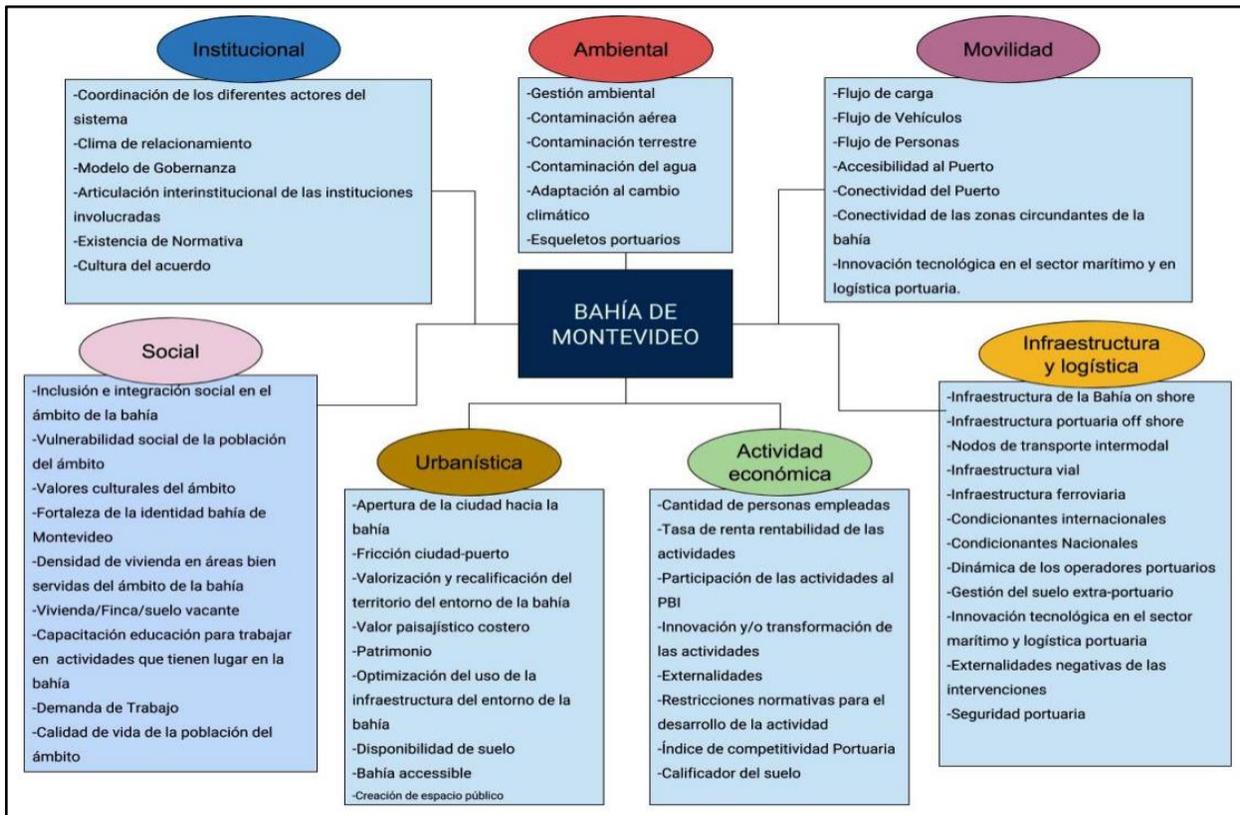
En los últimos años, por una parte, los cambios culturales (conciencia sobre la protección del medioambiente, enfoque de resiliencia, mayor valoración de aspectos patrimoniales y paisajísticos, mayor empoderamiento de la ciudadanía sobre el territorio), y, por otro lado, los cambios económicos e intereses

comerciales y la aspiración de posicionar a Montevideo como *hub* regional, presentan un contexto de conflictividad en la forma de ocupación y uso del ámbito de la bahía.

## 4.2 Dimensiones para el análisis y variables seleccionadas

La lista de las dimensiones, variables y todas las definiciones del sistema surgieron a través del trabajo conjunto de la FCS con referentes de la IDM a lo largo de una serie de encuentros realizados entre los meses de marzo y mayo, obteniendo al final un total de siete dimensiones y cincuenta y siete variables relacionadas con éstas. Algunas de las variables seleccionadas en primera instancia, no cumplían a priori los requisitos de la definición esperada de variable. Éstas se parecían más a componentes o indicadores, que específicamente a una variable, lo que ameritó posteriormente la eliminación o replanteo de las que no se ajustaban a dicha definición. El total de variables nos muestra la complejidad del sistema bahía y posiblemente queden muchos aspectos sin considerar pero el esfuerzo colectivo fue de disminuir la incertidumbre y cubrir lo máximo posible al tema. En el gráfico a continuación se detallan las dimensiones y variables del sistema seleccionadas en primera instancia.

Gráfico 1: Mapa de todas las variables del Sistema

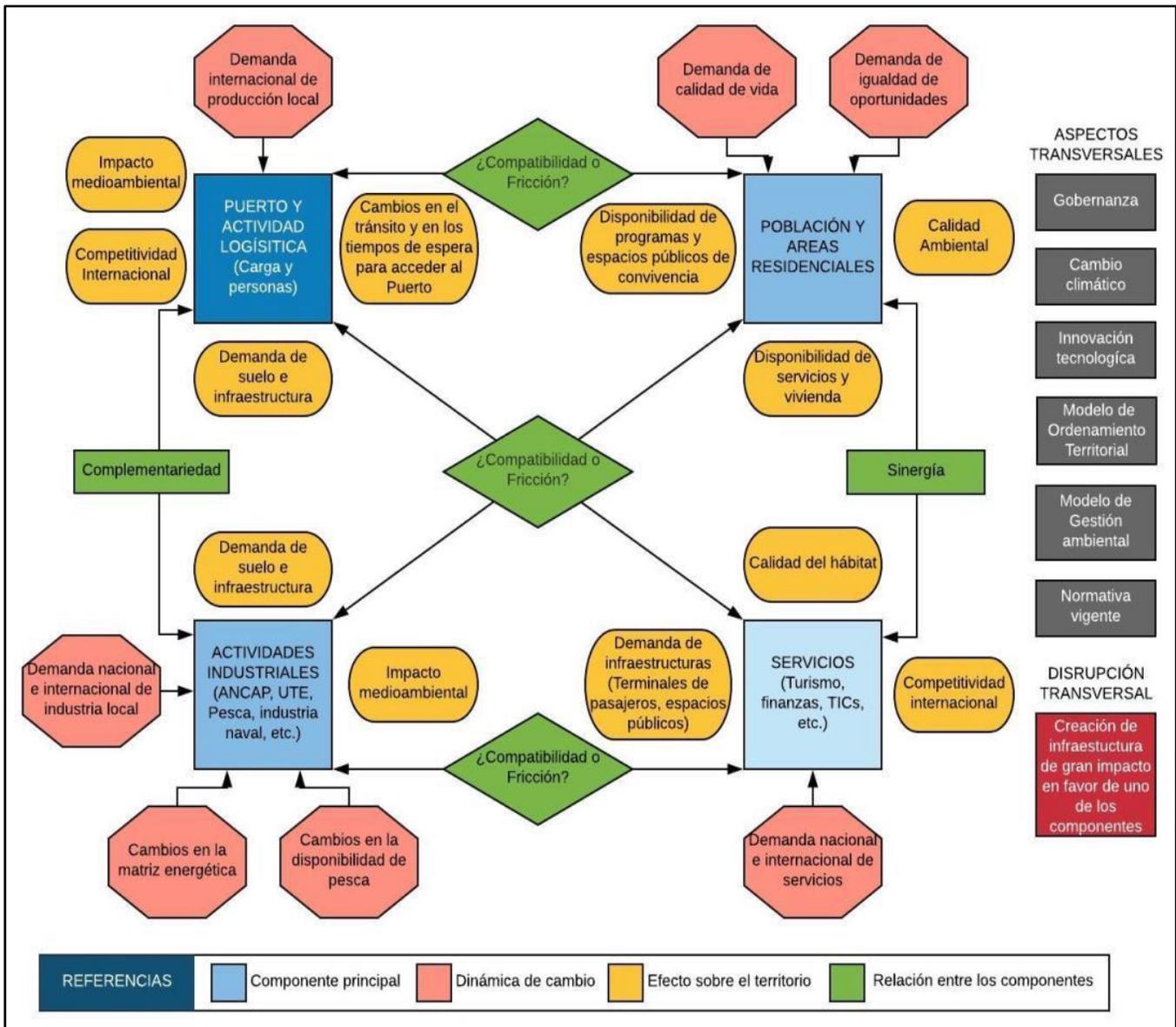


## 4.3 Funcionamiento del sistema y sus dinámicas

A continuación, se expone el diagrama que representa el sistema de la bahía de Montevideo. En el mismo pueden verse los cuatro componentes principales que definen al territorio, la población y sus áreas residenciales, el puerto y la actividad logística, las actividades industriales y los servicios. Cada uno de estos componentes está asociado a una variación cromática de azul que determina el nivel de intensidad

en la zona del mismo, mientras más oscuro mayor presencia y viceversa, cuanto más claro menos presencia. Todos estos componentes se interrelacionan de formas diversas, generando en mucho de los casos incertidumbre sobre cómo este tipo de relacionamiento podría tener lugar. Cada componente está asociado a diversas dinámicas de cambio y a los efectos que cada una de éstas generan sobre el ámbito de la bahía. Cabe destacar que existen aspectos y interrupciones transversales que subyacen en todo el sistema de relacionamiento y condicionan su funcionamiento.

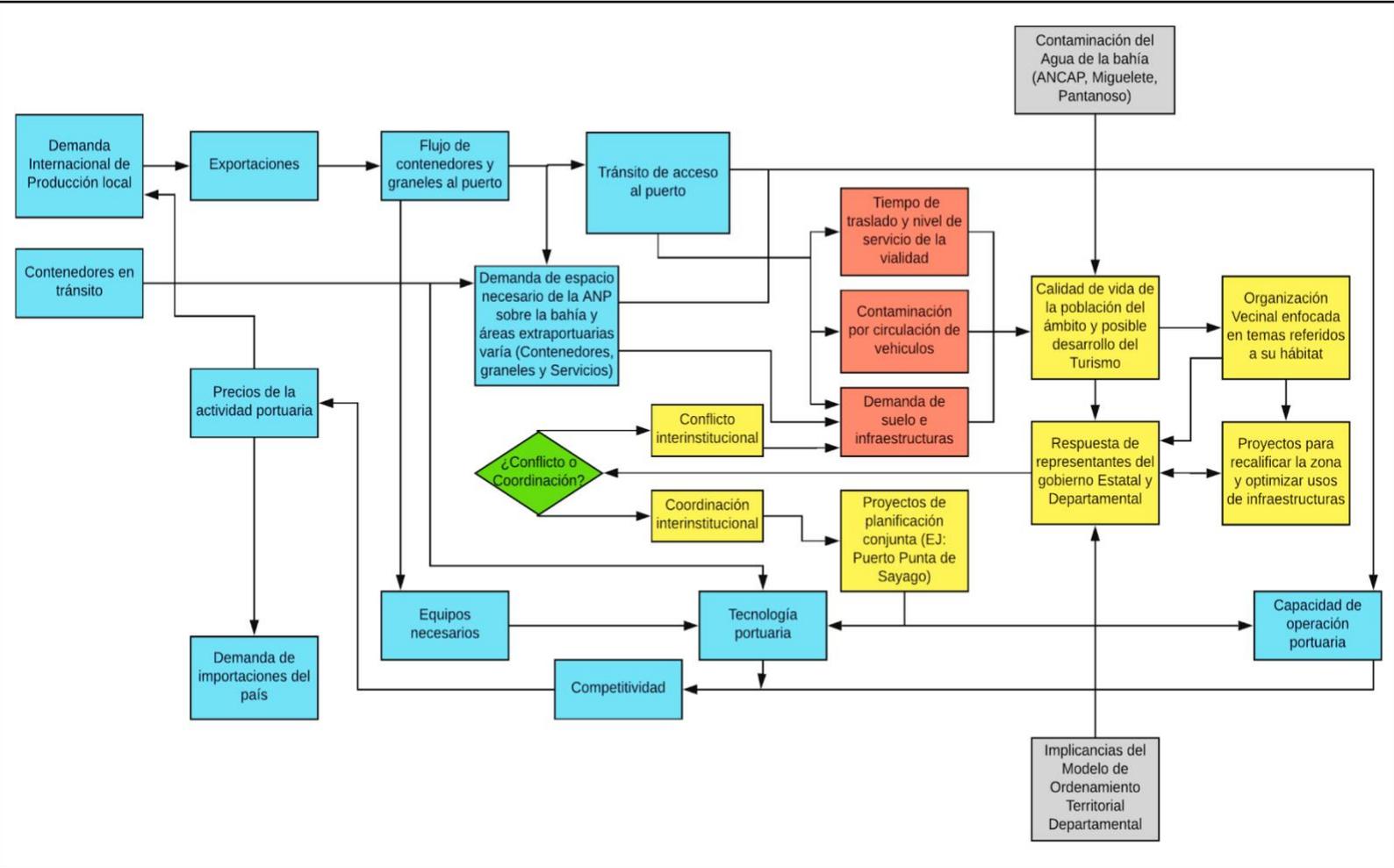
Gráfico 2: Sistema de la bahía de Montevideo



Para complementar el sistema de la bahía, se agrega también el sistema de la actividad portuaria y su relacionamiento con los demás componentes del sistema. Se hace énfasis en el sistema portuario dado que la intensidad del mismo en la zona es la más fuerte. En el gráfico que aparece a continuación es recomendado comenzar a recorrer el mismo desde el cuadro de más arriba a la izquierda “**Demanda internacional de la producción local**” y seguir desde ese punto el flujo indicado, aunque puede

comenzarse desde cualquier punto y siempre se terminará cerrando el ciclo. Además, vale la pena aclarar que las variables del diagrama aparecen sin ningún tipo de valorización, pero la tendencia de la “Demanda internacional de producción local” actualmente mantiene un crecimiento vegetativo, y de este crecimiento se desprenden presiones al aumento de otras demandas y consiguientes efectos en el resto del sistema. En el diagrama aparecen las actividades relacionadas con el puerto de color azul, las relacionadas con la sociedad civil y la institucionalidad en amarillo, y las actividades de infraestructura y movilidad en rojo. En verde aparece un nodo decisorio y los componentes externos a la lógica portuaria en gris.

Gráfico 3: Sistema portuario en la bahía de Montevideo



## 5. Variables estratégicas

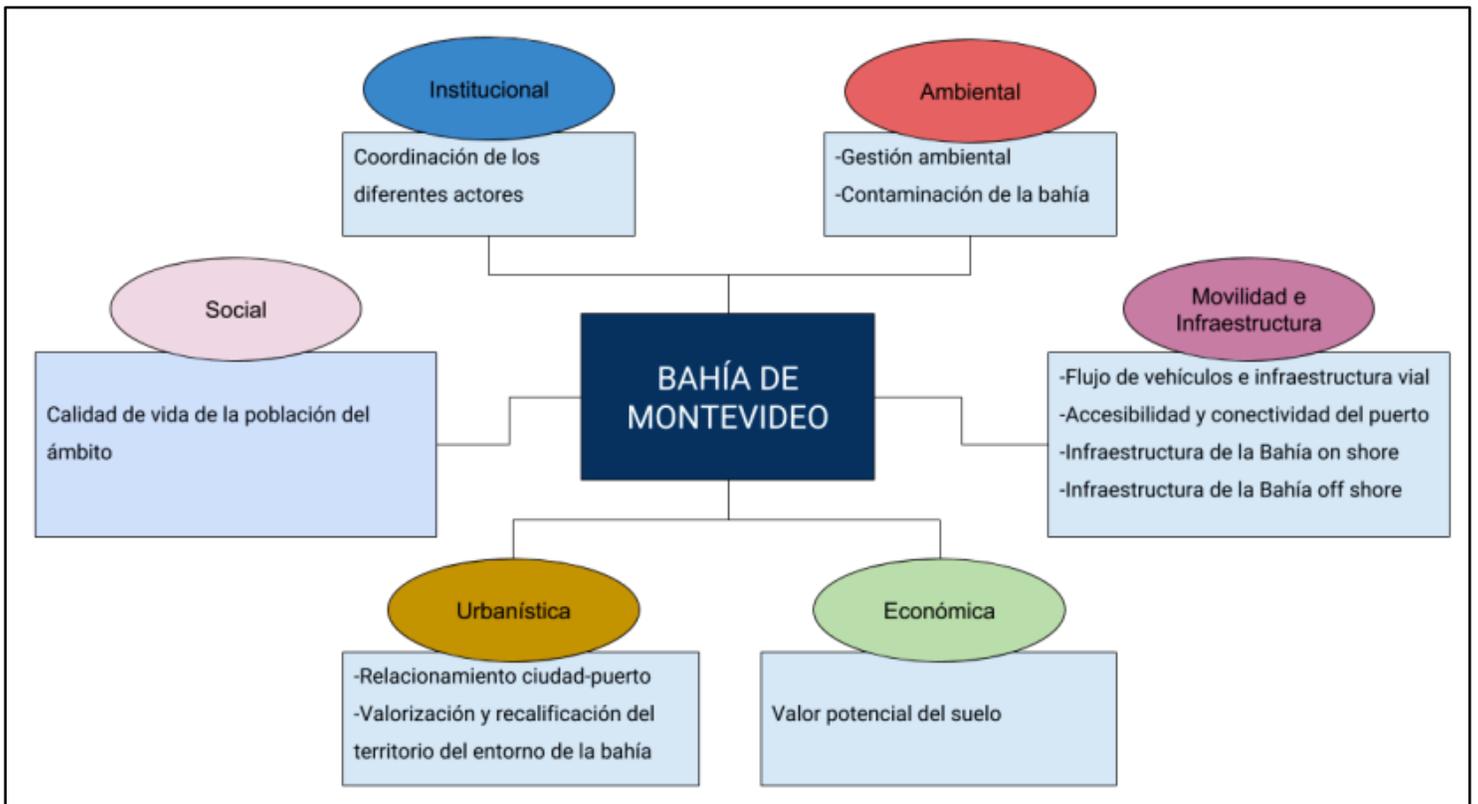
### 5.1 Selección de las variables estratégicas

Dado la complejidad del sistema y el gran número de variables que lo componen, fue necesario seleccionar y priorizar un número más reducido de éstas sobre el cual poder trabajar a efectos de hacer operativa la construcción de un escenario futuro deseado. Para esto se buscó identificar en cada variable la *Relevancia (R)* que tiene para el sistema en cuestión y la *Capacidad de Actuación (CA)* del departamento de Montevideo en su conjunto sobre las mismas, definiendo finalmente 11 VE. La metodología que se utilizó para esta selección aparece sintetizada en el ANEXO I: Proceso de selección de variables estratégicas.

## 5.2 Mapa de variables estratégicas

Como resultado del proceso de selección de VE, surgen las 11 variables que se representan en el siguiente mapa, las mismas están actualizadas según las modificaciones realizadas tras el taller 1.

Gráfico 4: Mapa de variables estratégicas



## 5.3 Caracterización de las variables estratégicas

**Dimensión: Ambiental**

Variable 1	Gestión ambiental
<b>Definición</b>	Manejo integral de la bahía para contribuir con el desarrollo sostenible de la misma (ambiente, sociedad, economía). Administración y manejo de todas las actividades humanas que influyen sobre dicho territorio, mediante un conjunto de pautas, técnicas y mecanismos que aseguren la puesta en práctica de un ambiente sustentable y resiliente.
<b>Componentes</b>	1. Política. 2. Legislación. 3. Instituciones. 4. Instrumentos administrativos. 5. Participación ciudadana
<b>Evolución y situación actual</b>	<i>(Ver Anexo X)</i> A lo largo del tiempo se ha mantenido el comportamiento por parte de la mayoría de las instituciones, de proyectar cambios en la bahía y manejarlos de forma individual sin contar con que se trata de un único espacio compartido en el cual repercuten las acciones de todos los actores simultáneamente. Actualmente ha comenzado el proceso de elaboración del plan “Bahía limpia” que intenta reunir a todos los actores de la bahía para una mejor gestión ambiental (convenio interinstitucional Ministerio de Industria Energía y Minería-MIEM-, ANCAP, UTE, MTOP, IDM). Uno de los problemas más importantes de manejo ambiental, además de la calidad del agua de la bahía, es el incremento de inundaciones que está teniendo lugar actualmente y los rellenos no controlados de zonas urbanas en el ámbito.
<b>Tendencias</b>	Gestión ambiental independiente por parte de los actores sin considerar la coordinación con los otros actores.
<b>Factores de cambio</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar un manejo costero integrado.</li> <li>2. Obras integrales para resolver definitivamente el problema de inundaciones urbanas</li> <li>3. Creación de nuevas instituciones (reglas, normas, acuerdos) que logren una coordinación proactiva y asociativa de los actores clave de la bahía.</li> <li>4. Gestión ambiental de la construcción del Ferrocarril Central y sus impactos.</li> <li>5. Control estricto y riguroso de los vertidos industriales y domésticos al Pantanoso y al Miguelete.</li> <li>6. Ejecución total de los realojos de asentamientos irregulares previstos para las cuencas de los arroyos.</li> <li>6. Nuevas tecnologías que cambien las lógicas actuales, de gestión, control, monitoreo, métodos de producción y tecnología de final de tubería.</li> <li>7. Acuerdo para la limpieza profunda y completa de toda la bahía.</li> <li>8. Cambio en los patrones culturales y aumento de presencia ciudadana en los temas de gestión de la bahía.</li> <li>9. Valoración efectiva de aspectos paisajísticos y patrimoniales, como componentes de la calidad ambiental.</li> <li>10. Recuperación y sostenimiento de los corredores ambientales de la bahía (arroyos Pantanoso, Miguelete, cañada Tala).</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	1. Calidad del agua. 2. Sedimentos, 3. Calidad del aire, 4. Calidad del suelo, 5. Acciones conjuntas por parte de los actores de la bahía.
Variable 2	Contaminación de la bahía

<b>Definición</b>	Existencia de contaminación de la bahía que afecta la calidad de vida y los ecosistemas del ámbito u ocasiona perjuicios a actividades económicas y no económicas.
<b>Componentes</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vertidos de residuos sólidos y efluentes líquidos domiciliarios de asentamientos.</li> <li>2. Efluentes líquidos y emisiones de las industrias (incluyendo ANCAP).</li> <li>3. Degradación de los esqueletos portuarios y riesgo de escape de metales pesados contenidos en depósitos de algunos barcos hundidos.</li> <li>4. Residuos producidos por la actividad portuaria. (Ej.: polvo de la carga y descarga de graneles en el puerto).</li> <li>5. Residuos sólidos urbanos que por arrastre de pluviales en las cuencas terminan en la bahía, tanto en el espejo de agua como en sus playas.</li> <li>6. Emisiones del tránsito en general.</li> </ol>
<b>Evolución y situación actual</b>	<i>(Ver Anexo X)</i> El aumento en el control de efluentes y emisiones industriales, los realojos de asentamientos de las márgenes de los arroyos y la construcción de sistemas de saneamiento en las cuencas de aporte, y el aumento del control regulatorio en general, han colaborado para mejorar la situación en cuanto a contaminación en la bahía. Aún representa un problema la llegada de residuos sólidos de gran volumen a la bahía producto de actividades informales de los residuos en las cuencas que debe mitigarse. La actividad de navíos (en general y la carga de combustibles en ANCAP), el dragado de los canales, los rellenos (proyectados: 15 ha ANCAP, 37 ha IM, más de 143 ha ANP, <i>ver Anexo X</i> ), la consolidación y desconsolidación de mercadería, el transporte de cargas a granel, etc. pueden generar un impacto directo en la bahía. También los barcos abandonados o hundidos representan un riesgo, especialmente los que contienen tanques con químicos en su interior. Cabe destacar la importancia de la sectorización de la bahía de acuerdo a usos actuales y deseados (los estándares cambian según el uso, por ej. la exigencia de calidad de agua en la playa del Cerro no es la misma que para el área de operaciones portuarias). Respecto al tema de las cuencas, el Departamento de Desarrollo Ambiental ha incorporado recientemente un área específica que aborda dicho tema, a lo que se suma el Plan de Manejo Costero Integrado que centra la macroescala en las cuencas y una microescala correspondiente a espacios como el de la bahía.
<b>Tendencias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento de los efectos del cambio climático con empeoramiento de la calidad del agua de la bahía (ej. por aumento de su temperatura).</li> <li>2. Aumento del nivel de las aguas con afectación del funcionamiento del sistema de saneamiento.</li> <li>3. Aumento de agua dulce en el Río de la Plata.</li> <li>4. Canalizar hacia la formalidad la gestión indebida de los residuos sólidos.</li> <li>5. Disminución de emisiones industriales por regulación.</li> <li>6. Mayor intervención y control de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), y de otros entes.</li> </ol>
<b>Factores de cambio</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Puesta en funcionamiento del emisario de Punta Yeguas (eliminará vertidos del sistema de saneamiento que aún tienen lugar en la bahía).</li> <li>2. Realizar un manejo costero integrado eficiente.</li> <li>3. Reestructura de las plantas de ANCAP por cambios en la matriz energética y modelo de negocios (reducción de combustibles fósiles y ocupación de áreas, cierre de la refinería, etc.).</li> <li>4. Concreción de acciones del Plan Pantanoso.</li> <li>5. Implementación de la ley para disminución del uso de bolsas de plástico y la eliminación de las bolsas de plástico no degradables.</li> </ol>

	<p>6. Cumplimiento de acuerdos para la limpieza profunda y completa de toda la bahía.</p> <p>7. Superar el comportamiento reactivo del sector público y liderar inversiones de impacto en la temática.</p> <p>8. Construcción del Ferrocarril Central, que si bien aporta mejoras en el caso del cruce de Uruguayana y la vía (subterráneo y tapado), en general por encontrarse la mayor parte de la vía a nivel, provocará afectaciones de ruido, vibraciones, de tránsito y de conectividad urbana.</p>
<b>Indicadores</b>	Diversos Indicadores de la calidad del agua, aire y suelo en los diferentes parámetros.

### Dimensión: Institucional

<b>Variable 1</b>	<b>Coordinación de los diferentes actores del sistema</b>
<b>Definición</b>	Gestión alineada de actores públicos y privados, y coordinación interinstitucional con el objetivo de compatibilizar intereses por un bien común. La coordinación interinstitucional refiere a que los planteamientos de los diferentes actores sean coherentes entre sí y complementarios, evitando divergencias en cualquiera de los tres niveles: estratégicos, táctico y operativo (ej. planes territoriales, planes maestros, etc.)
<b>Componentes</b>	(Ver Anexo III.1, 7) 1. Forma de relacionamiento en temas comunes. 2. Transparencia y participación 3. Competencia de las instituciones en el territorio. 4. Institucionalidad y gestión del ámbito. 5. Control del cumplimiento normativo por parte de todos los actores. 6. Gestión institucional e interinstitucional eficiente para la realización de inversiones.
<b>Evolución y situación actual</b>	<p>(Ver Anexo VI) <b>A)</b> Han existido diversas formas de trabajo conjunto entre actores como la IDM, la ANP y el MTOP que han dado como fruto varios acuerdos de gran importancia (ej. Acuerdo Macro, ver Anexo III.1, 9) y donde ha primado la cultura del acuerdo ante intereses diferentes. La puesta en escena de proyectos de gran relevancia o controversiales lleva la mesa de negociación a un tratamiento en los niveles de gobierno más altos y a terrenos más conflictivos donde la coordinación y participación comienza a ser cada vez menor y se tratan de imponer los intereses de las instituciones de mayor nivel jerárquico. Cabe destacar que para proyectos de gran envergadura como por ejemplo UPM, se ha reclamado por parte de diferentes actores e instituciones (academia, asociaciones profesionales, actores políticos), mayor transparencia, mayor cantidad de ámbitos de debate, pasar de la imposición a la negociación o acuerdos en condiciones de mayor participación, superar debilidades de la gobernanza dadas por depender -en algunos casos- de las decisiones de una sola persona o grupo muy restringido.</p> <p><b>B)</b> Existencia de la “cultura del hecho consumado” fundamentalmente en áreas extraportuarias, donde algunos actores privados y públicos se ubican en lugares fuera de norma, con debilidades de control territorial y se regularizan una vez ya instalados. Dicho fenómeno se ha dado con menos frecuencia por parte de las empresas de gran porte que están organizadas en cámaras e instituciones que colaboran con la IM.</p>
<b>Tendencias</b>	A) Reducción de vínculos interinstitucionales y de capacidad de negociación en los proyectos de mayor relevancia, así como el crecimiento de dificultades en la coordinación entre actores y cumplimiento de acuerdos.

	B) Esfuerzos para superar la baja capacidad de control y penalización en las transgresiones.
<b>Factores de cambio</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de una nueva institucionalidad en la bahía que facilite la gestión del ámbito.</li> <li>2. Importante brecha entre directrices de diferente nivel político (nacional y departamental).</li> <li>3. Obtención de mayores derechos por parte del tercer nivel de gobierno que le brinde la posibilidad de un mayor protagonismo (posibilidades de actuación con otro tipo de presupuesto y mayor participación en ámbitos de decisión).</li> <li>4. Creación de una nueva institucionalidad metropolitana.</li> <li>5. Mayor rapidez y coordinación de la gestión nacional y departamental para viabilizar proyectos de inversión (autorizaciones más rápidas, etc.).</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cantidad de situaciones de conflicto detectadas por año en temas de planificación o normativos, instituciones involucradas y nivel del conflicto (local, departamental, regional, nacional), etc.</li> <li>2. Cantidad de acuerdos alcanzados</li> <li>3. Nivel de cumplimiento de los acuerdos.</li> <li>4. Cantidad de regulaciones gestionadas por los privados para implementaciones fuera de la norma.</li> </ol>

#### Dimensión: Movilidad e Infraestructura

Flujos, medios de transporte, infraestructura, equipamiento logístico

Variable 1	Accesibilidad y conectividad del puerto
<b>Definición</b>	Forma en que se produce el movimiento de cargas y personas entre un punto geográfico y el puerto, y operativa por la que se ingresa al recinto portuario.
<b>Componentes</b>	<b>1. Accesibilidad al puerto:</b> facilidad de acceso a los recintos del puerto de Montevideo y de Punta de Sayago. <b>2. Conectividad al puerto:</b> conexión al puerto de cargas y de personas. Incluye tanto conectividad marítima, vial como ferroviaria.
<b>Evolución y situación actual</b>	<p>(Ver Anexos III.2, 2 y III.2, 3) <b>Accesibilidad al puerto.</b> Frente a los retrasos y congestionamiento en los accesos, el MTOP determinó la necesidad de definir un acceso único al puerto en el Acceso Norte con cambios en la infraestructura vial y ferroviaria, incorporación de áreas de preembarque extraportuarias y nuevas tecnologías que minimicen los tiempos de espera.</p> <p>Respecto a la <b>Conectividad</b>, en los últimos casi 40 años, desde que se construyeron las rutas de acceso al puerto de Montevideo no hubo obras importantes de mejora de la conectividad vial y ferroviaria a excepción del anillo colector perimetral vial (Ruta 102). En cuanto a los proyectos de conectividad a corto y mediano plazo, se destacan los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-<i>Punta de Sayago</i> Conectividad marítima (calado, escolleras, etc.) y carretero-ferroviario para vincular el Puerto Logístico de Punta de Sayago con el resto de las redes nacionales y con el recinto portuario de Montevideo (Ver Anexo IV. 23).</li> <li>-<i>Ferrocarril Central.</i> (Ver Anexo IV. 30) Con el proyecto de instalación de una planta de producción de celulosa en el centro del país, surge la necesidad de una conexión ferroviaria -con estándares superiores de servicio-, con Montevideo para darle salida al mar a la celulosa.</li> </ul> <p>El puerto de Montevideo es la principal vía de entrada y salida de mercaderías del país. Una baja conectividad limita el acceso de las economías más pequeñas y vulnerables a los mercados globales.</p>

	<p>UNCTAD<sup>42</sup> desarrolló el Índice de Conectividad de Líneas Marítimas (LSCI), usando 5 componentes: 1. Número de Compañías; 2. Número de Servicios o Frecuencias; 3. Tamaño de los buques más grandes; 4. Número de buques; 5. TEU movilizados. Uruguay muestra una mejora sostenida desde el 2004 hasta 2014, con una baja en 2015 a 2017 (último dato disponible). (Ver imagen en Anexo II, 3).</p> <p>Uruguay posee servicios de conexión con el Lejano Oriente, Europa (Norte y también región del Mediterráneo), América del Norte y Central. Son servicios que pueden cambiar de escalas, buques y/o hacer “joint venture” entre armadores para dar el servicio (Palomar, 2011). En la mayoría de los casos, la escala en Santos es doble (a la llegada y salida de la región). Los servicios al Lejano Oriente utilizan los buques de mayor tamaño, en promedio de 4.800 TEU.</p>
<b>Tendencias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preparación del puerto de Montevideo para funcionar como un <i>hub</i> regional.</li> <li>2. Preparación de la ANP hacia el nuevo escenario de avances tecnológico para aumentar su competitividad (<i>Smart Port</i>).</li> <li>3. Crecimiento de la actividad logística y en consecuencia de la demanda de mejor conectividad y accesibilidad al puerto (áreas de preembarque)</li> </ol>
<b>Factores de cambio</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construcción de terminales de aguas profundas en el Este o en la región (Brasil más probablemente).</li> <li>2. Cambios tecnológicos en los medios de transporte.</li> <li>3. Automatización en gestión portuaria (<i>SmartPort</i>, agiliza accesos).</li> <li>4. Construcción de la conectividad de Punta de Sayago.</li> <li>5. Construcción del proyecto Ferrocarril Central.</li> <li>6. cambios en el modelo concéntrico de conectividad carretera y ferroviaria a nivel nacional por la incorporación de conectividades transversales (cambian puntos de salida o entrada de productos al país).</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tiempos de traslado entre el origen y destino de carga y personas.</li> <li>2. Costos de traslado entre el origen y destino de carga y personas.</li> <li>3. Tiempo de espera de la carga y personas en el acceso al Puerto.</li> </ol>
<b>Variable 2</b>	<b>Flujo vehicular e infraestructura vial</b>
<b>Definición</b>	Refiere al flujo de vehículos motorizados en general que circulan en el ámbito de estudio y a la infraestructura vial nacional y departamental que lo sustenta.
<b>Componentes</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Flujo de vehículos de carga terrestre.</li> <li>2. Flujo del resto de los vehículos motorizados.</li> <li>3. Infraestructura vial</li> </ol>

<sup>42</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD, del inglés, United Nations Conference on Trade and Development) publica un Índice de Conectividad de Líneas Marítimas (LSCI, del inglés: Liner Shipping Connectivity Index).

<b>Evolución y situación actual</b>	<p>El país mueve en el entorno de 20 Mt/año de carga, principalmente por carretera. El transporte ferroviario se encuentra en un mínimo histórico por debajo de 1 Mt/año. Más del 95% de la carga se mueve por camiones en carreteras. (Inalog, 2016).</p> <p>Desde el 2011, se mantiene estable la venta de autos en 50.000 veh/año, mientras el movimiento de pasajeros suburbano se mantiene estable en 60 Mpax/año y los interurbanos en 22 Mpax/año (MTO, 2016).</p> <p>El transporte de personas y carga en las proximidades del puerto de Montevideo se ha visto incrementado por la mayor actividad logística del propio puerto y el aumento del parque automotor en el departamento y el área metropolitana, lo que en los últimos años produjo distorsiones importantes en los accesos al puerto y en la trama urbana (desvío de camiones por gálibo insuficiente en bvar. Artigas, etc.). Por otra parte, ha venido cambiando la forma de gestión espacial de las cargas debido, entre otros aspectos, a la creación de nuevos centros de concentración, como terminales extraportuarias y puertos secos en la periferia de la ciudad en concordancia con la normativa de ordenamiento territorial (<i>Ver Anexo III.1,11</i>), y debido a que la normativa establece zonas de exclusión o limitaciones al transporte pesado (<i>Ver Anexo VII.3</i>). Por su parte, la situación actual está atravesada por la futura salida desde Montevideo de la celulosa, situación que altera sustancialmente el flujo vehicular y la infraestructura en la zona.</p>
<b>Tendencias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El principal modo de transporte dentro del país seguiría siendo el carretero.</li> <li>2. Aumento del parque automotor y estabilidad en el flujo de pasajeros del transporte público.</li> </ol>
<b>Factores de cambio</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Considerar todas las externalidades negativas y el largo plazo en las decisiones de inversión en infraestructura.</li> <li>2. El Ferrocarril Central actuando como transporte público rápido metropolitano.</li> <li>3. Transporte público por vía marítima entre la Ciudad Vieja y el Cerro.</li> <li>4. Cambios en el sistema de transporte de personas (por ej. uso intensivo de transporte público, o de transporte colaborativo, telecommuting)<sup>43</sup>, que disminuya el flujo de vehículos metropolitanos.</li> <li>5. Cambio fuerte operacional del Puerto por ej. con la puesta en funcionamiento de Punta de Sayago como puerto u otros cambios que deriven de la innovación tecnológica..</li> <li>6. Cambio en la llegada de la carga al puerto. (ej. vía fluvial o ferroviario)</li> <li>7. Cambio en la normativa de la hidrovía que puede derivar mayor actividad portuaria.</li> <li>8. Construcción de las terminales portuarias de aguas profundas en el Este.</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de vehículos de carga que ingresan por la Ruta de Acceso.</li> <li>2. Número de vehículos de transporte personal que ingresa por la Ruta de Acceso (discriminar entre transporte público y transporte privado).</li> <li>3. Millones de dólares de inversión en infraestructura vial en el ámbito de estudio.</li> <li>4. Kilómetros cuadrados de infraestructura vial construida por año.</li> <li>5. Niveles de servicio adjudicado a la infraestructura.</li> </ol>
<b>Variable 3</b>	<b>Infraestructura de la Bahía Onshore</b>
<b>Definición</b>	<p>Onshore se refiere a la infraestructura existente dentro la faja costera de la bahía (refinería de ANCAP, muelles de la Armada Nacional, terminales pesqueras, astilleros, canales, dársenas)</p>

<sup>43</sup> Se llama telecommuting o teleconmutación al trabajo realizado en casa mientras se está conectado a la [oficina](#) mediante un sistema de computación equipado para telecomunicaciones. Si los empleados trabajaran por ejemplo 3 días de la semana en sus casas, implicaría una reducción del 60% en la necesidad de movilidad.

<b>Componentes</b>	1. Infraestructura marítima 2. infraestructura Onshore
<b>Evolución y situación actual</b>	<i>(Ver Anexos IV y V)</i> El recinto portuario hace unos 15 años era de aproximadamente 90 ha, y tras obtener el MTOP el predio de Cerro Free Port se presenta la oportunidad para desarrollar un puerto complementario en Punta de Sayago que duplica la superficie del puerto en ese momento (97 ha más). Por otra parte, ANP proyectó trasladar el puerto pesquero como Terminal Pesquera Nacional e Internacional a Capurro para liberar espacio para plataformas multipropósito y generar nuevos muelles de atraque. Entre el 2007 y 2011 ANP realiza el relleno del Acceso Norte, incorporando aproximadamente 14 ha al puerto. En 2010 el Ministerio de Defensa da en comodato al Clúster de la Industria Naval un predio de aproximadamente 90 ha lindero al Puerto de Punta de Sayago. El proyecto del cluster termina por no concretarse y este año el terreno pasa a propiedad de ANP. En el 2017, ANP debe adaptar su recinto para una terminal de salida de productos de celulosa y le urge a esos efectos liberar espacio por lo que proyecta trasladar el dique Tsakos a la desembocadura del arroyo Miguelete y el Rowing Club a Capurro. Se va a instalar una terminal de cruceros en el edificio que ocupa actualmente el MINTUR e instalación de una nueva terminal fluvio-marítima en el dique Mauá. Se proyectan realizar varias ampliaciones en horizontes diferentes de acuerdo al Plan Maestro del Puerto, una de las obras más importantes corresponde al relleno frente al Puerto Logístico de Punta de Sayago que suma unas 125 ha a las 187 ha que posee en tierra firme y al relleno de 15 ha que se pretende realizar entre el Acceso Norte y el extremo Sur del Proyecto Muelles de Capurro. Con estas intervenciones, al 2035 el puerto estaría multiplicando por 3 veces y media la superficie actual con acceso a buques de ultramar. Con el cierre de la empresa CABA, finaliza la producción de bebidas alcohólicas por parte de ANCAP, liberando área en la Planta de Alcoholes de Capurro (calle Bernabé Caravia).
<b>Tendencias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mayor demanda de espacio portuario en la bahía.</li> <li>2. Aumento de las superficies de relleno.</li> <li>3. Crecimiento de ocupación de áreas extraportuarias para liberar espacio en el recinto portuario.</li> <li>4. Cambio de la matriz energética, posible disminución del uso de combustibles fósiles lo que tendrá como consecuencia una menor operativa de la refinería de ANCAP.</li> <li>5. Permanencia de Infraestructuras abandonadas o subutilizadas en la faja costera (por ej. muelles, galpones, etc. en la zona de Bella Vista) que no se ajustan a usos admitidos.</li> </ol>
<b>Factores de cambio</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo del Puerto de Punta de Sayago en toda su potencialidad y construcción de la conectividad carretera con la Ruta 5 y traza ferroviaria de conexión con la red nacional</li> <li>2. Dragado a 14 m de los canales</li> <li>3. Cambios tecnológicos que derivan en la automatización.</li> <li>4. No rentabilidad de la actividad de refinado de combustibles por parte de ANCAP (a largo plazo la demanda de combustible será demasiado baja) provoca cierre del sector y liberación de áreas.</li> <li>5. Cambios tecnológicos y de estrategia que permitan el traslado de la central térmica de UTE y liberación de grandes superficies de suelo.</li> <li>6. Proyecto de gran envergadura (ya sean residenciales o portuarios) sobre las áreas sin uso o subutilizadas de la bahía como los terrenos sumergidos de Capurro o algunas zona de la rambla del Cerro.</li> <li>7. Construcción de las terminales portuarias de aguas profundas en el Este.</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dinámica de las empresas que usan las infraestructuras (crecimiento de los m<sup>2</sup> utilizados, etc.)</li> <li>2. Crecimiento portuario (m<sup>2</sup> incorporados por relleno y por incorporación de nuevas áreas terrestres).</li> <li>3. Número de nuevas infraestructuras construidas por año.</li> </ol>

Variable 4	Infraestructura en el hinterland <sup>44</sup> de la Bahía
<b>Definición</b>	Refiere a la situación de la infraestructura en el hinterland (infraestructura existente fuera del recinto portuario y faja costera, pero vinculadas a la operativa portuaria como depósitos, terminales logísticas, depósitos fiscales, zonas francas, etc. en áreas extraportuarias).
<b>Componentes</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suelo disponible en ubicaciones estratégicas dado su posible vínculo con el puerto.</li> <li>2. Facilidad de implantación.</li> <li>3. Facilidad para la obtención de permisos.</li> </ol>
<b>Evolución y situación actual</b>	<p>(Ver Anexos IV y V) El modelo territorial vigente plantea la concentración de los usos no habitacionales en enclaves suburbanos vinculados a los principales conectores viales, apropiados para el desarrollo de áreas extraportuarias. Esto se complementa con la aprobación de la normativa de limitación de la circulación de vehículos de gran porte en el departamento (ver Anexo VII.3), que tiene como consecuencia el traslado de emprendimientos logísticos a la periferia de la ciudad.</p> <p>Las áreas más dinámicas relacionadas con la implantación de emprendimientos vinculados al puerto se concentran en la periferia Oeste de Montevideo, presentando las mismas un movimiento más moderado en la periferia Norte con concentración en el encuentro de Ruta 5 y Ruta 102. Si bien Montevideo, cuenta con 1.689 ha de suelo no habitacional utilizable para logística en la periferia Oeste, un 58% se encuentra vacante (980 ha), y un porcentaje importante de dicha superficie no está realmente disponible por necesitar dotarla de infraestructura adecuada (Áreas Potencialmente Transformables). En los últimos 10 años se produjo un corrimiento importante de los emprendimientos logísticos hacia los departamentos de Canelones (corredor de Ruta 5) y San José (Ruta 1) en menor medida; fundamentalmente por menores costos del suelo, mayores facilidades para la transformación del mismo y gestión de permisos.</p>
<b>Tendencias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crecimiento de la implantación de emprendimientos logísticos relacionados con el puerto en el corredor de Ruta 5 en Canelones y Ruta 1, así como en la Ruta de Acceso a Montevideo.</li> <li>2. Contar con importantes áreas disponibles y habilitadas para logística, pero que carecen de la infraestructura adecuada para dicho uso.</li> <li>3. Reducción y consolidación del mercado logístico nacional y departamental en pocos actores de mayor tamaño (por acuerdos, compra y/o fusiones de empresas) que en un futuro incluso podrían llegar a ser globales. Integración vertical de los actores en cada una de las etapas de la cadena logística.</li> </ol>
<b>Factores de cambio</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intervención directa de la Intendencia para viabilizar suelo para la logística (construcción de infraestructura).</li> <li>2. Ágil gestión de transformación de suelo y aprobación de implantación de emprendimientos.</li> <li>3. Cambios en la normativa como por ejemplo de usos del suelo, de limitación de la circulación de vehículos de carga.</li> </ol>

<sup>44</sup> Se le llama hinterland al espacio geográfico al que le da servicio un puerto o terminal portuaria. Se trata del área que tienen como origen inicial o destino final de la carga que es transportada hacia y desde el puerto.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Por viabilizar la incorporación de ciertas actividades (logísticas, servicios e industrias) al régimen nacional de promoción de inversiones (Ley Nº 16.906), dirigido a la instalación de empresas en áreas a promover por la planificación departamental.</li> <li>5. Estricto control territorial y de la normativa de circulación de vehículos de carga.</li> <li>6. Instalación de la Unidad Alimentaria de Montevideo (UAM).</li> <li>7. Puesta en funcionamiento de Punta de Sayago como puerto.</li> <li>8. Construcción de terminales portuarias de aguas profundas en el Este.</li> <li>9. Existencia de un mercado de transporte y logística transparente (sin grandes plataformas de pocas compañías que controlan la comunicación, los precios, costos y tarifas entre ellos), con economías colaborativas. Donde se demanda y oferta servicios de transporte y logística de cada etapa de la cadena con diálogo directo entre ellos.</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. m<sup>2</sup> habilitados por la IDM para la implantación de usos logísticos en sectores suburbanos, especialmente los del Oeste y de Ruta 5.</li> <li>2. Tiempos que insume la gestión de autorizaciones de implantación.</li> <li>3. Incidencia de la ubicación de las empresas en distintas zonas el ámbito metropolitano respecto a su competitividad.</li> <li>4. Número de establecimientos logísticos creados en Montevideo, en Canelones y en San José en los últimos años.</li> </ol>

## Dimensión: Económica

Variable 1	Valor potencial del suelo
<b>Definición</b>	Valor o atractivo del suelo para el desarrollo de determinada actividad (logística, industria, turismo, y otros servicios, así como actividades residenciales, de recreación y esparcimiento) considerando que se trata de un bien escaso que es necesario optimizar.
<b>Componentes</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Características físicas del suelo.</li> <li>2. Costo de la tierra (<i>Ver Anexo V</i>).</li> <li>3. Ubicación estratégica.</li> <li>4. Posible incidencia en la competitividad económica de las diversas actividades.</li> <li>5. Existencia de alternativas de localización.</li> <li>6. Aportes al PBI de la actividad para la que se pretende determinado suelo.</li> <li>7. Intensidad de ocupación de mano de obra de la actividad para la que se pretende determinado suelo.</li> <li>8. Valor testimonial, patrimonial, identitario o paisajístico</li> <li>9. Apropiación social del espacio</li> <li>10. Valor ambiental</li> <li>11. Externalidades negativas que se desprenden de las actividades para las que se pretende determinado suelo (por ej. la ocupación con infraestructuras de transporte de impacto ambiental).</li> <li>12. Tipo y cantidad de activo disponible (suelo vacante, estructuras vacías, etc.).</li> </ol>
<b>Evolución y situación actual</b>	<p>En el pasado, con normativas que obedecían a otros conceptos de protección ambiental, se instalaron en áreas con un entorno residencial entonces poco consolidado, importantes empresas (ANCAP, curtiembres, frigoríficos, etc.) buscando el alto valor estratégico de estar cerca de un curso de agua o zona con acceso marítimo. Seguramente, con los criterios de valoración ambiental actuales, la única actividad de gran impacto que se hubiera habilitado es la portuaria, por las características estratégicas únicas de la bahía, lo que incluso hoy se ha relativizado con la necesidad de puertos con mayores calados que los viables para Montevideo (creación de terminales de aguas profundas, etc.). Cabe acotar que la normativa departamental en base a un modelo de desarrollo que apunta a un territorio sustentable, inclusivo e integrado, valora el suelo y define los usos admisibles. Por otra parte la ANP, ANCAP, UTE al igual que determinados actores empresariales, tienen proyectos de desarrollo con criterios de valoración propios, que no siempre se ajustan a lo establecido por la política departamental, ocasionando presión para un cambio o excepción, generando fricciones entre ambas aproximaciones. Lo que se destaca en la presente variable son aspectos que hacen a la puesta en valor del suelo (más allá de lo que tradicionalmente se denominaba como valor económico), que son insoslayables para la toma de decisiones de implantación de inversiones tanto públicas como privadas.</p>
<b>Tendencias</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tendencias emergentes por parte de algunas instituciones como la ANP que introducen criterios ambientales en la valoración del suelo (<i>GreenPort</i>).</li> <li>2. Empresas que ya tienen capital invertido en el ámbito principal de la bahía, tienden a quedarse dado los costos de traslado y mayores costos operativos (ubicaciones a mayor distancia del puerto).</li> <li>3. Intentos del gobierno departamental por revalorizar zonas urbanas del ámbito que poseen gran potencial de densificación y oferta de servicios para el uso residencial (<i>Ver Anexo VIII</i>).</li> </ol>

	4. Acciones descoordinadas de los actores generan externalidades en el territorio que desvalorizan el suelo para el desarrollo de los usos preferentes previstos por el modelo de ordenamiento territorial vigente.
<b>Factores de cambio</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convencimiento de los actores institucionales sobre la conveniencia e importancia de las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales (modelo de ordenamiento territorial, categorización del suelo, usos preferentes, etc.), en la decisión de las inversiones en el territorio con criterios coherentes al respecto, o convencimiento de gestionar los mecanismos previstos de revisión de instrumentos de planificación si fuera necesario.</li> <li>2. Concreción de Punta de Sayago como puerto y construcción de su conectividad carretera y ferroviaria (cambia valores del suelo en la periferia Oeste de Montevideo y en la propia bahía).</li> <li>3. Reestructura de las plantas de ANCAP por cambios en la matriz energética y modelo de negocios (reducción de combustibles fósiles y ocupación de áreas, cierre de la refinería, etc.).</li> <li>4. Relocalización de la Central Batlle.</li> <li>5. Nueva normativa de inversión en vivienda y normativa de inversión en actividades de servicio que privilegie el ámbito de la bahía, valorizando el suelo para esos usos.</li> <li>6. Ejecución del proyecto de la ex Estación Central y su playa de maniobras y de otros proyectos urbanos de detalle (revaloriza el ámbito).</li> <li>7. Construcción de terminales portuarias de aguas profundas en el Este (retracción de la actividad portuaria y logística de Montevideo, cambia el valor relativo del suelo del ámbito).</li> </ol>
<b>Indicadores</b>	1. Demanda y oferta del suelo del ámbito según la tasa de rentabilidad de los proyectos que pueden realizarse en los predios. 2. Indicadores de interés turístico, industrial, portuario, patrimonial, residencial. 3. Nivel de rentabilidad de la actividad ubicándose en la bahía y fuera de ésta, considerando las externalidades asociadas a cada actividad, como el impacto ambiental y social.

### Dimensión: Social

Variable 1	Calidad de vida de la población del ámbito
<b>Definición</b>	Refiere a la situación de la población respecto a oportunidades (acceso a los servicios, educación, salud, vivienda), segregación socio-espacial, sentido de identidad, equidad social e igualdad de género, vivir en un ambiente sustentable.
<b>Componentes</b>	1. Servicios y equipamientos urbanos (transporte, vialidad, saneamiento, espacios públicos.) 2. Salud 3. Seguridad 4. Educación 5. Situación laboral e ingresos 6. Vivienda 7. Calidad ambiental.
<b>Evolución y situación actual</b>	<b>Pobreza, Educación, Trabajo, Salud.</b> (Ver Anexo IX) El Índice de Posiciones Barriales (IPB) <sup>45</sup> muestra un empeoramiento en los barrios peor situados como Casabó y La Paloma y se registran aumentos o una situación de estancamiento en los ya anteriormente mejor posicionados. El Cerro y La Teja presentan estancamiento en su situación de desigualdad. Ciudad Vieja aparece con cierto mejoramiento, así como Aguada, Capurro y Bella Vista. Barrio Sur presenta un mejoramiento más

<sup>45</sup> En el Índice de Posiciones Barriales se consideran indicadores de **Pobreza, Educación, Trabajo, Salud.**

	<p>importante que los barrios recién mencionados. El Centro tuvo un retroceso de 1996 a 2006 y una mejora en 2016 volviendo a la situación de 1996.</p> <p><b>Situación Urbano-habitacional</b> (Ver Anexo VIII): existencia de sectores revitalizados como Ciudad Vieja, sectores estancados o en retroceso en el área intermedia y asentamientos irregulares en periferia Oeste con mejoramiento por acciones de realojo y regularización y aplicación del Plan de Mejoramiento de Barrios . <b>Servicios.</b> La situación ha mejorado, persistiendo problemas de acceso a servicios por falta de conectividad interbarrial (Pantanoso). <b>Ambiente.</b> Problema de calidad ambiental en la cuenca del arroyo Pantanoso y de calidad del agua de la bahía. Falta de conciencia de identidad urbana del ámbito y de potenciación del patrimonio del ámbito, así como de espacios públicos como el Parque Capurro, costa del Cerro y otros balcones a la bahía.</p>
<p><b>Tendencias</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantener adecuados servicios locales de atención a la salud, educación, cultura, deportes, etc.</li> <li>2. Capacitación laboral a nivel local y promoción de pequeñas y medianas empresas-PYMES- (Parque Tecnológico Industrial del Cerro -PTI-, etc.).</li> <li>3. Mejoramiento de la conectividad entre barrios.</li> <li>4. Impulsos ocasionales de generación de empleo para sectores más vulnerables por parte de organismos del estado (por ej. bolsa de trabajo de ANP, etc.).</li> <li>5. Desarrollo turístico en crecimiento en sector de Ciudad Vieja, casco histórico del Cerro y las áreas con valor patrimonial del Prado y Capurro.</li> <li>6. Realojo de asentamientos.</li> <li>7. Regularización de barrios y mejoramiento de su infraestructura.</li> <li>8. Lento mejoramiento ambiental y persistencia de problemas ambientales en la desembocadura del arroyo Miguelete por residuos y en la cuenca del arroyo Pantanoso.</li> <li>9. Aumento de la gentrificación</li> <li>10. Aumento de la brecha de desigualdad de la población entre los barrios del ámbito.</li> <li>11. Cambios en la organización del trabajo (automatización, etc.)</li> <li>12. Incremento de la población flotante (turismo, trabajo, etc.)</li> <li>13. Insuficientes servicios de apoyo a poblaciones vulnerables de la zona como, migrantes y trabajadoras y trabajadores del comercio sexual.</li> </ol>
<p><b>Factores de cambio</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de centralidades fuertes para que la población se mueva más localmente.</li> <li>2. Ejecución del Plan Pantanoso, que incluye acciones que apuntan al mejoramiento ambiental, urbano-residencial y de convivencia social (ver Anexo III.1, 15).</li> <li>3. Ejecución de grandes proyectos de revitalización urbana, disparadores de dotación de servicios y generación de empleo.</li> <li>4. Traslado de la Terminal de Buquebus al Dique Mauá (construcción del Museo del Tiempo).</li> <li>5. Reestructura de las plantas de ANCAP por cambios en la matriz energética y modelo de negocios (reducción de combustibles fósiles y ocupación de áreas, cierre de la refinería, etc.).</li> <li>6. Punta de Sayago funcionando como puerto, generador de empleo para el área.</li> <li>7. Desarrollo del proyecto Ferrocarril Central (con todas los impactos que ello implica en la zona).</li> <li>8. Construcción de servicios de salud superiores como un Hospital del Oeste, creación de centros deportivos de alcance supralocal e implementación de potentes programas educativas para disminuir la brecha de desigualdades (por ej. programas orientados a la inserción laboral que demandan los escenarios de futuro como el Fab Lab del PTI del Cerro).</li> <li>9. Transporte público marítimo que conecte el Cerro con Ciudad Vieja.</li> <li>10. Construcción de terminales portuarias de aguas profundas en el Este.</li> </ol>

	<p>11. Disposición total de la faja costera por parte de la actividad portuaria, logística o industrial, en detrimento de áreas previstas para espacios públicos de convivencia y zonas de desarrollo residencial.</p> <p>12. Uso del espejo de agua de la bahía como espacio público integrador (deportes acuáticos, playas).</p> <p>13. Construcción y puesta en funcionamiento de las terminales pesqueras de Capurro (se prevé impacto social por ejemplo por el desarrollo de comercio sexual en su entorno).</p>
<b>Indicadores</b>	1. Índice Gini, 2. Índice de Desarrollo Humano. 3. Necesidades Básicas Insatisfechas. 4. Índice de Posiciones Barriales. 5. indicador de calidad de la vivienda.

### Dimensión: Urbanística

Variable 1	Relacionamiento ciudad-puerto
<b>Definición</b>	Forma de relacionamiento que tiene lugar en las áreas de interfase, o zonas de encuentro, de las actividades de la ciudad (residenciales, sociales, culturales y deportivas) con el puerto, así como con otras actividades económicas del ámbito. Se entiende que este relacionamiento puede ser friccional o sinérgico.
<b>Componentes</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Competencia o cooperación al ocupar los espacios costeros de la bahía y territorios adyacentes.</li> <li>2. Afectaciones que provoca una actividad sobre la otra</li> <li>3. Modo de relacionamiento entre las instituciones</li> </ol>
<b>Evolución y situación actual</b>	En las áreas de interfase, se han dado problemas de fricción derivados fundamentalmente por incompatibilidades entre las actividades que comparten el territorio (interferencias en el tránsito, contaminación ambiental, acceso al paisaje, preservación patrimonial, disputa por el suelo estratégico, etc.), siendo la zona de Aguada y Bella Vista de las más afectadas.
<b>Tendencias</b>	Prima la rentabilidad económica frente al beneficio social.
<b>Factores de cambio</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Surgimiento de inversores para proyectos urbanos de gran impacto que consoliden el uso residencial y expulsen usos no compatibles.</li> <li>2. Surgimiento de inversores para proyectos portuarios de gran impacto</li> <li>3. Consolidación del puerto en Punta de Sayago</li> <li>4. Construcción de terminales portuarias de aguas profundas en el Este.</li> <li>5. Proyecto Ferrocarril Central, acentúa el corte urbano y provoca impactos ambientales como ruidos y vibraciones en el ámbito.</li> <li>5. Normativa nacional de promoción de construcción de vivienda y normativa de promoción de actividades económicas compatibles con la residencia.</li> <li>6. Normativa que jerarquice la consideración de externalidades negativas para el departamento en decisiones de inversión en infraestructura y usos del suelo del ámbito.</li> <li>7. Reestructura de las plantas de ANCAP por cambios en la matriz energética y modelo de negocios (reducción de combustibles fósiles y ocupación de áreas, cierre de la refinería, etc.).</li> <li>8. Relocalización de la Central Batlle.</li> <li>9. Ocupación de todo el frente costero de la bahía con actividad portuaria, logística o industrial.</li> </ol>

	10. Reversión de la normativa de usos preferentes residenciales y de usos mixtos compatibles, hacia una normativa que admita la logística y la industria, en territorios que ya han avanzado en su transformación residencial (ej. zona del Plan Fénix).
<b>Indicadores</b>	1. Incremento del tránsito de vehículos de carga en la trama urbano residencial del ámbito (conflicto entre usos). 2. Afectación de la conectividad urbana consecuencia de proyectos de infraestructura (ej. Cruces con vía férrea). 3. Nivel de actividad económica en la zona por sectores 4. Número de denuncias formales y causas abiertas, por situaciones conflictivas en el ámbito 5. Número de proyectos estancados y en disputa dado la ubicación estratégica que ocupa (ej. Playa de maniobras)
<b>Variable 2</b>	<b>Valorización y recalificación del territorio de la bahía</b>
<b>Definición</b>	Recalificación de los espacios urbanos, con intervenciones que mejoran la calidad de vida de la población, dinamizan la economía de la ciudad creando sinergia en sus entornos, recuperando los valores naturales y patrimoniales del ámbito, colaborando de esta manera en generar una mayor apropiación y reforzando el sentido de identidad de la población.
<b>Componentes</b>	1. Dotación de infraestructura adecuada y servicios. 2. Previsión de áreas para actividades económicas, culturales o de recreación. 3. Creación de espacios públicos y equipamientos para la convivencia. 4. Programas de vivienda que colaboren con la densificación de la ciudad.
<b>Evolución y situación actual</b>	<i>(Ver Anexo VIII)</i> <b>Contexto.</b> Ciudad Vieja es el ámbito que ha tenido la recalificación más fuerte en los últimos años, la zona del Plan Fénix ha experimentado un retroceso con un cierto crecimiento de la actividad logística, la zona de Capurro (intervenciones puntuales de mejoramiento) y Bella Vista presentan un relativo estancamiento. En cuanto al Cerro, la obra de los accesos a la rambla, el realojo y regularización de asentamientos y el mejoramiento de espacios públicos y patrimoniales han aportado a revalorizar el área. En Cerro Norte y Casabó es donde existen situaciones de precariedad urbana y habitacional consolidadas desde hace décadas y se está trabajando en el Plan Pantanoso que busca liberar tramos del arroyo generando áreas de restauración relocalizando asentamientos irregulares comprometidos. <b>Acciones:</b> A efectos de dinamizar un contexto urbano con realidades tan diferentes y complejas, la administración departamental está llevando adelante proyectos de recalificación urbana de gran impacto urbano-económico-social-ambiental ( <i>ver Anexo IV, 3, 7, 15 y 19</i> ), junto con organismos y entes estatales y actores privados. Estos proyectos que tienen diferente grado de avance, se ajustan a los objetivos estratégicos para el ámbito enunciados en los diferentes instrumentos de planificación y acuerdos interinstitucionales y aspiran a crear sinergia en el ámbito.
<b>Tendencias</b>	1. Mejoramiento del ámbito a distintas velocidades según la zona. 2. Lenta concreción de los proyectos de recalificación urbana de gran impacto.
<b>Factores de cambio</b>	1. Ejecución de proyectos de recalificación urbana previstos para el ámbito y reciclaje y resignificación de estructuras patrimoniales de gran valor (ex Estación Central, ex Facultad de Matemáticas, etc.) 2. Resolución vial de la ruta de acceso al puerto 3. Construcción del Ferrocarril Central, acentúa el corte urbano y provoca impactos ambientales como ruidos y vibraciones en el ámbito. 4. Gestión ágil interinstitucional que facilite la concreción de inversiones.

	<p>5. Cambio en la coyuntura internacional que ayude a dirigir inversiones hacia Uruguay.</p> <p>6. Inversión directa del estado o intendencia en algunos componentes.</p> <p>7. Reestructura de las plantas de ANCAP por cambios en la matriz energética y modelo de negocios (reducción de combustibles fósiles y ocupación de áreas, cierre de la refinería, etc.).</p> <p>8. Relocalización de la Central Batlle.</p>
<b>Indicadores</b>	<p>1. Crecimiento de la población en el ámbito (indicador que puede mostrar la preferencia de la población por zonas que se han valorado). 2. Valorización inmobiliario de la zona. 3. Mayor cantidad de m2 construidos en el área. 4. Inversión de empresas en el área.</p>

## 6. Interrogantes estratégicas

Del diagnóstico realizado para las VE seleccionadas, con identificación de tendencias y factores de cambio, surge la siguiente lista de preguntas que se cree condensan las interrogantes más importantes a formularse en el ámbito de estudio:

- 1- ¿Cuáles son los posibles modelos de gestión ambiental y específicamente de minimización de la contaminación de la bahía y su entorno?
- 2- ¿Qué tipo de consensos y de acuerdos consistentes en el tiempo son posibles entre los diferentes actores del ámbito?<sup>46</sup>
- 3- ¿Cuál debe ser el modelo de conectividad para la bahía y el puerto, teniendo en cuenta la ciudad y con una visión de movilidad país?
- 4- ¿Qué modelo de gobernanza se requiere para afrontar las fricciones o potenciar las sinergias entre las actividades y valores socioculturales que se desarrollen en todo el ámbito (tanto el principal como el complementario)?
- 5- ¿Qué tipo de políticas e intervenciones pueden llevarse a cabo en el territorio de la bahía para mejorar la calidad de vida de la población flotante y residente?

<sup>46</sup> Ver Anexo VI.5.

## 7. Lista de comentarios y aportes de los participantes al Taller 1

A continuación se presenta una síntesis de todos los aportes realizados por los participantes en el taller 1 con el fin de ajustar y complementar el diagnóstico prospectivo. Debajo de cada uno de estos aportes se coloca otra fila en la que se aclara si dicho aporte fue tomado en cuenta o no. En caso positivo, se menciona en qué parte del diagnóstico se realizaron modificaciones para incorporarlas al mismo, y en caso de que no se hayan incorporado, se justifica en esta fila el por qué no.

### *Aspectos generales*

El sistema es funcional, para que actúe como modelo le falta mayor legibilidad de la intensidad de las actividades o componentes (mapear intensidades), su localización o ámbito geográfico, lo simbólico y lo ambiental.

Para reflejar las intensidades de los cuatro componentes principales se incorporó en el gráfico 2 del punto 4.3 una distinta tonalidad de azul para cada componentes, mientras más oscuro más intensa la actividad del componente en la zona. Además, se agregó de forma complementaria el sistema del puerto (gráfico 3) el cual se buscó sea menos estático que el de la bahía y que muestre el relacionamiento del mismo con las otras actividades dadas en el Sistema Bahía. Se eligió diagramar el sistema del puerto por ser la actividad más intensa en la zona.

Todo el trabajo está visto con enfoque muy territorial. Tendrían que aparecer variables económicas y sociales con enfoque más sectorial.

La metodología restringe el agregado de variables estratégicas luego de ya realizado el primer taller, dado que son estas las variables que estructuran inicialmente a los escenarios posibles para trabajar en el taller 2. No obstante, se incluirán estas variables en la descripción de dichos escenarios. Cabe destacar que existen dos anexos relacionados: Anexo VIII, Situación urbano-habitacional y Anexo IX, Situación socio-económica de la población del ámbito (se realizó ajuste de redacción). A partir de lo observado en el taller 1 se realizaron incorporaciones respecto a aspectos económicos y sociales en el “Contexto nacional y local” y en las variables relacionadas.

Necesidad de estudiar las estrategias de actores clave, bajo un análisis de actores fuertes y débiles, así como de sus estrategias. (Este análisis se dejó de lado en esta etapa como opción metodológica)

Se buscó hacer una recopilación de los planes estratégicos para aquellas instituciones fundamentales:

1. Respecto a la planificación estratégica de la IDM, en el anexo III “Planificación”, existe una descripción bastante detallada de la evolución histórica de los instrumentos de planificación estratégica que existieron y los vigentes.
2. En cuanto a la planificación estratégica relacionada con el puerto y la actividad logística, en el anexo III “Planificación”, existe información sobre el Diálogo Político Social por Uruguay Logístico 2030 (MTOP), Plan de Desarrollo de la Infraestructura de Transporte y Logística de Acceso a la Zona Portuaria de Montevideo- 2012-2016 y el Plan Maestro de la Administración Nacional de Puertos.
3. Respecto a la planificación estratégica de ANCAP y UTE cabe destacar que previo a la elaboración del diagnóstico y también con posterioridad al taller 1, se solicitó a las instituciones documentación o información al respecto, pero no hemos recibido más información que la volcada en el Anexo III del diagnóstico prospectivo que les enviamos previo al Taller 1. En dicho Anexo III, existe información sobre el proceso de reflexión “**Prospectiva energética – ANCAP 2030**”, que recién comienza.

4. Relacionado con el turismo, en el Anexo III se incluyó el Plan Director de Turismo Náutico-Fluvial de Uruguay (MINTUR, 2009) con un detalle de cómo se propone concretar sus lineamientos estratégicos en proyectos para Montevideo y se agrega ahora una mención al Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 con un detalle de la visión y líneas estratégicas para Montevideo. Según se nos indicó el Ministerio, está actualmente actualizando el Plan Nacional de Turismo y se encuentra en proceso de elaboración de su planificación estratégica.

**Se tomó la decisión de incorporar el detalle de la planificación estratégica de los actores clave al anexo del diagnóstico, porque existía una importante limitación de espacio en el propio diagnóstico.**

Escenarios de prospectiva son muy lejanos en el tiempo. Se plantea – si la metodológica lo permite- la posibilidad de identificar escenarios temporales más acotados.

No se toma en cuenta para este trabajo dado que la metodología que ya estaba diseñada -y en uso-, era hacer prospectiva con escenarios a 2050 y no anteriores.

Cambios en las interrogantes estratégicas dadas las modificaciones realizadas durante la sesión 3 del taller 1.

Se incorporan las nuevas interrogantes estratégicas resultantes del taller 1 en la sección 7. Es importante aclarar que la interrogante 2 “¿Qué tipo de consensos y de acuerdos consistentes en el tiempo son posibles entre los diferentes actores del ámbito?”, había sido modificada durante el taller, pero tras compararla con la interrogante resultante de la mesa número 4, se decidió volver la misma a su estado original porque ambas terminaban preguntando lo mismo. No obstante, Por su parte, la interrogante 4 recibió unas leves modificaciones respecto a la desarrollada en el taller, para hacerla más genérica y dar lugar a la generación de un mayor número de escenarios a partir de su utilización.

Diagnóstico enfatiza casi exclusivamente el rol portuario de la bahía, con desarrollo exhaustivo del transporte marítimo, sin desarrollos de similar profundidad en los demás aspectos que hacen al rol de la ciudad y de su bahía.

Se agregó el anexo “Patrimonio e identidad” y se amplía la variable “Calidad de vida de la población del ámbito”, con el fin de desarrollar exhaustivamente los aspectos que no son el transporte marítimo.

#### *Aspectos del contexto local*

Importancia de la actitud proactiva o pasiva del estado y de la sociedad, relacionada con el modelo de desarrollo.

Se entiende que este aporte puede dar lugar a una variable relacionada con el grado de proactividad del Estado y de la sociedad, pero dado que la metodología restringe el agregado de variables estratégicas luego de ya realizado el primer taller, se utilizará en la construcción de los posibles escenarios para trabajar en el taller 2. No se incorporó en este diagnóstico.

Utilizar sectores más primarios para apalancar la estrategia de desarrollo país

Este aporte no se incorporó en el diagnóstico prospectivo porque en sí, el mismo es una sugerencia de estrategia, no es un hecho histórico o parte de la realidad actual. El aporte se tomará en consideración

cuando se desarrollen las estrategias para alcanzar el escenario deseado en el taller 3.

#### *Aspectos del contexto internacionales*

En un futuro multi energético, la demanda de petróleo va a seguir existiendo con una disminución más lenta de lo que se estima.

A partir de este comentario, se realizó una búsqueda y se encontró el informe “panorama energético” del British Petroleum, el cual refleja claramente lo expresado por los participantes en el taller 1. En función de esto se agregó el párrafo tercero del punto 3.1. Por otra parte en el Anexo III del presente diagnóstico, se agregó un estudio proporcionado por ANCAP sobre el futuro energético global que puede ser ilustrativo al respecto.

Importancia del contexto internacional para definir los escenarios locales.

Este aporte se utilizará durante el taller 2, en dónde habrá que acotar y redefinir algunos de los posibles escenarios locales tomando en cuenta el contexto internacional, no se incorpora a priori en este diagnóstico prospectivo.

#### *Aspectos ambientales*

Sustitución de la variable “contaminación del agua” por “contaminación de la bahía” según lo visto durante la sesión 3 del Taller 1.

Se modifica la variable y sus componentes en la tabla de la dimensión ambiental del punto 5.3, incorporando a la contaminación ambiental, la contaminación del aire y suelo, conformando entre los tres componentes la contaminación de la bahía. Se sustituye una variable por otra en el gráfico 4.

Contaminación de la bahía por las cuencas.

Se detalló su importancia en el párrafo 11 del punto 3.3 “contexto nacional y local” y se incorporó dentro de los componentes de la variable “contaminación de la bahía”.

En lugar de calidad de vida de las personas, definir sobre la calidad del ambiente o ecosistemas que es más amplio e incluye a las personas.

Se incorporó una aclaración sobre esto en el punto 3.3, párrafo 11. Se entiende por otra parte, que la calidad del ambiente o ecosistema está considerado y relacionado de cierta forma con la variable “gestión ambiental” y con “contaminación de la bahía”. No se entendió conveniente cambiar la redacción de la variable calidad de vida, dado que se pretende desarrollar con más detalle este aspecto de la calidad del ámbito. Por otra parte, al no haberse modificado las variables en ese sentido en las sesiones previas a la sesión 4 del taller 1, se hace incompatible por la metodología, cambiarlas posteriormente al no integrar las hipótesis de futuro que serán insumo de los escenarios del taller 2.

Incorporación de un área específica que aborda el tema cuenca en la IM.

Se agregó una mención en “Evolución y situación actual” de la variable “contaminación de la bahía” en el punto 5.3.

Falta incorporar la llegada a la bahía de los cursos de agua y la recuperación ambiental natural. Recuperar los tres arroyos que inciden en la bahía como patrimonio natural.

Se agregó “Lento mejoramiento ambiental y persistencia de problemas ambientales en la desembocadura del arroyo Miguelete por residuos y en la cuenca del arroyo Pantanoso”, como tendencia en la variable “Calidad de vida de la población del ámbito”.

#### *Aspectos sociales*

Incorporar el espejo de agua de la bahía como espacio público integrador.

Se incorporó en el componente *Factores de cambio* de la variable “Calidad de vida de la población del ámbito” de la dimensión social del punto 5.3. Además, se agregó mención en el párrafo 11 del punto 3.3 “contexto nacional y local”.

Falta la apreciación del valor cultural-testimonial de la bahía y su patrimonio. Falta el deporte, la recreación.

Ya existían algunos aportes referente a estos aspectos en el diagnóstico, pero se agrega un nuevo Anexo XI “Patrimonio e identidad” y se incorpora el párrafo 8 en “Contexto nacional y local”, así como aportes en la variable “calidad de vida de la población del ámbito”.

Analizar impactos sociales como la gentrificación en la revitalización urbana, incorporar el tema de los migrantes y el de los trabajadores y trabajadoras del comercio sexual.

Se agregó la gentrificación, falta de apoyo a migrantes y trabajadoras y trabajadores del comercio sexual, como tendencia y factor disruptivo en la variable “Calidad de vida de la población del ámbito” y se hace mención en los párrafos 12 y 15 del punto 3.3 “contexto nacional y local”.

Definición de la variable “Calidad de vida de la población del ámbito” no está definida como variable.

Se ajusta la definición de la variable para que pueda leerse como variable, se hacen algunas modificaciones más en los otros componentes que hacen referencia a la variable en la tabla de la dimensión social del punto 5.3.

#### *Aspectos de infraestructura y movilidad*

Acciones proactivas para disminuir la movilidad de personas como por ejemplo el telecommuting.

Se incorpora en el punto 3.3 un párrafo sobre conectividad que hace referencia al telecommuting.

Las refinerías que cierran van a seguir siendo terminales para abastecimiento.

No se realizaron incorporaciones o aclaraciones al respecto por considerar que si bien las instalaciones actuales podrían seguir siendo terminales de abastecimiento, en un escenario en el que no se justifique seguir refinando los combustibles en el país, dichas terminales podrían ubicarse también en otras locaciones.

Bahía como vía de transporte urbano.

Se agregó mención en el punto 3.3 “contexto nacional y local”, se incluyó en el componente *Factores de cambio* de la variable “Calidad de vida de la población del ámbito” y se incluyó referencia en el nuevo anexo “Patrimonio e identidad”.

Ubicación actual de UTE es estratégica, no sólo por la generación, sino también por la transformación, transmisión y distribución.

Lo manifestado ya estaba detallado en el Anexo IV del diagnóstico prospectivo, punto 14 cuando se describe la situación de UTE en el ámbito de la bahía. No obstante, en función de lo observado se agregó una aclaración complementaria.

#### *Aspectos institucionales*

Cuestionamiento sobre validez de las coordinaciones o acuerdos políticos actuales.

Se entiende que estos cuestionamientos tendrán peso en el momento de la construcción de escenarios. No obstante, teniendo en cuenta lo observado, se incorporó como tendencias de la variable “Coordinación de los diferentes actores del sistema”, elementos relacionados con dicha problemática.

#### *Aspectos territoriales*

Las variables territoriales plantean que más que a una dimensión territorial pertenecen a una dimensión urbanística.

Se cambió la “Dimensión territorial” por “Dimensión urbanística” en los gráficos 1 y 3, así como en el punto 5.3.

Relatividad del concepto “Fricción ciudad-puerto”, cuyo relacionamiento puede ser, según cómo tenga lugar el mismo, un círculo vicioso o virtuoso.

Se modificó la variable territorial antes llamada “Fricción ciudad-puerto” por “Relacionamiento ciudad-puerto”, dado que se entiende que no solamente puede haber un relacionamiento friccional. Se modificó en la tabla de la variable del punto 5.3, la definición, los componentes y la evaluación y situación actual.

#### *Aspectos económicos*

Ausencia de variables económicas nacionales o mención de la estructura productiva del país que impactan sobre la actividad portuaria.

Dado que la metodología restringe el agregado de variables estratégicas luego de ya realizado el primer taller, se incorporan los comentarios sobre la influencia de la estructura productiva país - y regional- sobre la actividad portuaria, en el tercer párrafo del punto 3.3. Además, estos comentarios se utilizarán en la construcción del escenario local e internacional- a trabajar en el taller 2.

### Variable “valorización del suelo”

Durante el taller la variable estratégica de la dimensión económica “valorización del suelo” no fue utilizada por ninguno de los grupos de trabajo, por lo que la misma no se verá representada directamente en los escenarios propuestos para el Taller 2, aunque sí lo hará indirectamente como las demás variables no estratégicas.

## 8. Resultados de la evaluación del taller 1 por los participantes

A continuación, se presentan los resultados de la encuesta de opinión sobre la realización del primer Taller del tema 2.

**Total de respuestas de participantes al cuestionario: 81 (156) 52%**

### **Promedios totales (1-5):**

- Organización: 3.9
- **Ambiente de trabajo: 4.3**
- Presentación diagnóstico: 3.3
- Sesión preguntas de futuro: 3.4
- **Sesión elaboración respuestas: 3.2**
- Facilitación general: 3.9
- Aporte preocupaciones de forma adecuada: 3.7
- Sala: 4

### **TEMA 2**

**Asistentes: 26. Respuestas al cuestionario: 11. 42%**

- Organización: 4.1
- Ambiente de trabajo: 4.4
- Presentación diagnóstico: 3.4
- Sesión preguntas de futuro: 3.9
- **Sesión elaboración respuestas: 3.5**
- Facilitación general: 4.3
- Aporte preocupaciones de forma adecuada: 4
- Sala: 4.5

## PARTE 2. ESCENARIOS PROSPECTIVOS

### 1. Introducción

En este documento se relatan los seis escenarios de futuro posibles para la bahía de Montevideo a largo plazo a partir del trabajo del Tema 2 *Bahía de Montevideo puerta abierta a la región* del proyecto *Montevideo del Mañana* (MM). Estos escenarios se construyeron mediante el trabajo realizado por el equipo responsable de la FSC en conjunto con los referentes temáticos de la IDM, utilizando como insumo los aportes de los diversos actores participantes en los dos talleres prospectivos llevados a cabo hasta ese momento. A continuación se sintetiza el proceso paso a paso a través del cual se elaboraron los seis diferentes escenarios, para luego pasar a la narración de los mismos.

#### 1.1. Preparación del espacio morfológico luego del primer taller prospectivo

Las diez Variables Estratégicas (VE) definidas en el diagnóstico prospectivo fueron validadas en el primer taller del proceso de MM. En dicho taller se elaboraron además, a partir de los aportes de los participantes, seis configuraciones posibles (CP) para cada una de las VE en función de las hipótesis de futuro propuestas en el trabajo del taller (llenado de la matriz de interrogantes de futuro). A partir de dichas hipótesis se construyó el espacio morfológico, es decir una matriz constituida por las 60 hipótesis (60 casillas de la matriz morfológica) resultantes del cruce entre las VE y las CP.

#### 1.2. Clasificación de las variables estratégicas

El equipo de FCS clasificó las VE según grado de relevancia y de incertidumbre, criterios de uso en prospectiva para la definición de temas más críticos, conformando una lista corta de cuatro VE de mayor relevancia en ambos criterios: *Coordinación de los diferentes actores*, *Infraestructura de la bahía on-shore*, *Valoración y recalificación del territorio de la bahía*, y *Gestión ambiental*.

#### 1.3. Definición de ejes estructurantes

Las cuatro variables se agruparon de a dos para crear dos ejes estructurantes con el fin de representar visual y simplificada los escenarios de futuro en un plano de dos dimensiones. Los ejes se utilizan para facilitar la construcción de los escenarios y poder visualizarlos. Los dos ejes son los siguientes:

- *Coordinación de los actores de la bahía de MVD*<sup>47</sup>, entendiéndose que los problemas de gobernanza por falta de articulación entre los actores es lo que más ha impactado negativamente sobre la bahía de Montevideo.
- *Impacto de la infraestructura en la compatibilidad de las actividades de la bahía de MVD*<sup>48</sup>, ya que se entendió que las diversas infraestructuras realizadas para algunas actividades podrían tener tanto impactos negativos como positivos en la compatibilidad con las restantes actividades.

#### 1.4. Construcción de los escenarios prospectivos

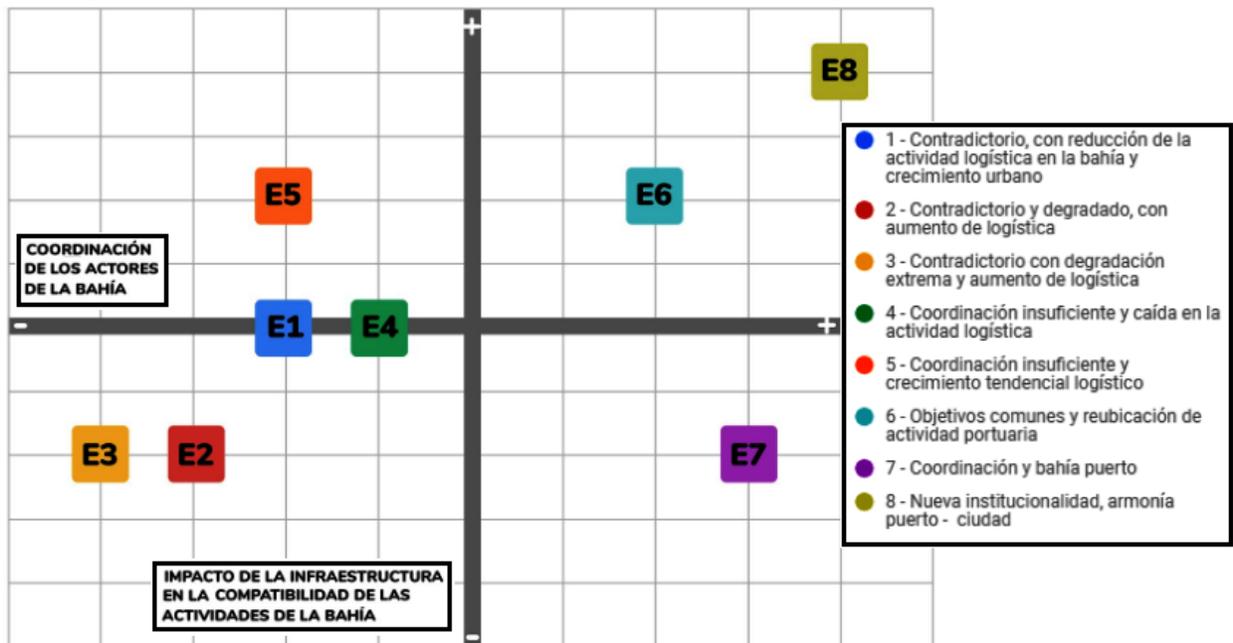
---

<sup>47</sup> Ver definición en el Glosario al final del documento.

<sup>48</sup> Ver definición en el Glosario al final del documento.

En primer lugar, se redujo la totalidad de las hipótesis que se elaboraron en las etapas anteriores a aquellas relacionadas con alguna de las cuatro VE seleccionadas para la construcción de los ejes (se redujo así el espacio morfológico de 60 a 24 casillas). Luego, con éstas se revisaron todas las combinaciones posibles, lo que determinó que, se encontraron ocho escenarios distintos. En tercer lugar, cada uno de estos escenarios definidos fue ampliado de forma de agregar al menos una hipótesis por VE de las 36 aún no consideradas, obteniendo finalmente ocho escenarios que consideraron todas las VE. Los ocho escenarios fueron trabajados y convalidados con el equipo de la IDM y además, los dos equipos en conjunto seleccionaron cinco para ser trabajados en el segundo taller.

En el siguiente gráfico se pueden visualizar los ocho escenarios definidos sobre los ejes estructurantes del plano de dos dimensiones, que se llevó como insumo al segundo taller prospectivo para su revisión.



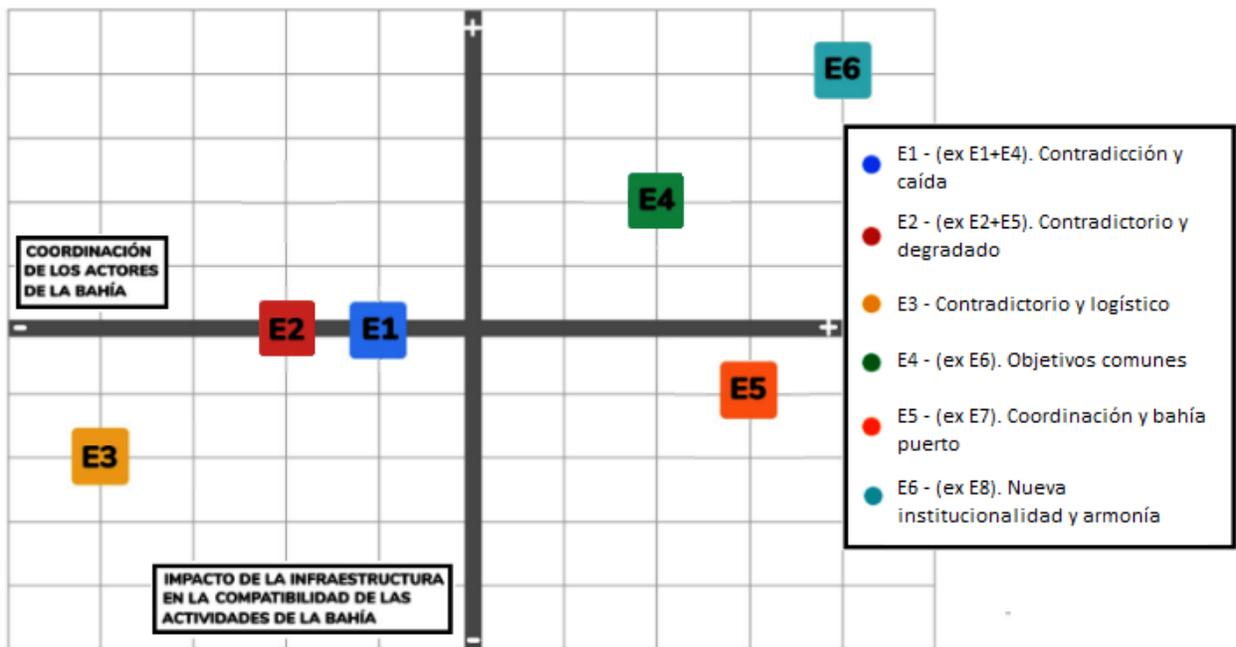
### 1.5. Presentación de los cinco escenarios seleccionados a los expertos en el segundo taller prospectivo

Los cinco escenarios de futuro seleccionados para el análisis en profundidad, se reescribieron colectivamente durante el segundo taller. En primer lugar, se les adjudicó a cada uno de los cinco escenarios temáticos escenarios del macroentorno (nacional, regional e internacional) y en segundo lugar se editaron las casillas que los describen o caracterizan (es decir se modificaron o eliminaron algunas de las hipótesis definidas con el objetivo de darle mayor coherencia interna a cada escenario). En tercer lugar, se seleccionaron los escenarios deseables y no deseables y se determinó cuál de todos representaba el escenario actual. En cuarto lugar, se trabajaron los frenos a los escenarios no deseables y los impulsos y frenos a los escenarios deseables, los que han sido insumos fundamentales para la elaboración de las iniciativas estratégicas que conducen a los escenarios meta. Éstas se rediseñaron colectivamente en el tercer taller prospectivo.

### 1.6. Trabajo con los insumos obtenidos en el segundo taller para elaborar la versión final de los escenarios de futuro

En esta etapa el equipo de la FCS completó los escenarios que no fueron trabajados por los expertos en el taller (adjudicando escenarios de macroentorno y modificando las hipótesis si correspondía). También se combinaron aquellos escenarios que tras las modificaciones quedaron muy similares. Éste es el caso del E2 y el E5 (ahora E2 - Contradictorio y degradado), así como el del E1 y el E4 (ahora E1 - Contradicción y caída), como se muestran en la figura a continuación. Además, se modificó el E7 (ahora E5 - Coordinación y bahía puerto) dado que en el taller se observó que éste era bastante improbable y que por otro lado faltaba un escenario que tuviese algunas de las hipótesis positivas del mismo pero no tantas de sus hipótesis negativas.

En el siguiente gráfico se pueden visualizar en los ejes estructurantes los seis escenarios finalmente elaborados:



## 1.7. Narración de los escenarios

Se trabajó sobre los seis escenarios finales, realizando una narración que considera lo siguiente: las configuraciones de cada escenario de la matriz morfológica resultantes tras las modificaciones del segundo taller (Ver ANEXO 1); los macroescenarios (Ver ANEXO 2); la tabla “Configuración de las actividades en el territorio” realizada para cada uno de los escenarios, la cual sintetiza la situación de las diversas actividades en las cinco unidades territoriales identificadas sobre el territorio (Ver ANEXO 3.); las variables del sistema no identificadas como VE (Ver variables en diagnóstico prospectivo); y se agregan posibles estrategias de los actores involucrados en el ámbito.

## 2. Narración de los escenarios de futuro

En los párrafos siguientes se narran los seis escenarios de futuro resultantes del proceso descrito en la sección 1. Se expone, en primer lugar, el que se identificó en el taller 2 como descriptor de la situación

actual del año 2018; en segundo lugar, se expone el escenario que se seleccionó como el meta; y, finalmente se muestran los otros cuatro escenarios.

## 2.1 Escenario actual (2018)

En el segundo taller prospectivo la mayoría de los participantes identificó al escenario E2 (Contradictorio y degradado) como representante de la situación actual (2018).

### **Escenario 2 (ex E2+E5). Contradictorio y degradado**

Terminal de Aguas Profundas (TAP) en Brasil / Puerto de Montevideo como puerto alimentador / Punta de Sayago

*En el escenario 2 de nombre “Contradictorio y degradado” se mejora la coordinación del sistema portuario, pero sin mayores mejoras en la coordinación con la ciudad. El puerto de Montevideo se desempeña como puerto alimentador. Existe crecimiento tendencial de la actividad logística con inversiones según Plan Maestro dentro del puerto que incluyen Punta de Sayago en un escenario con desarrollo de terminal de aguas profundas en Brasil. Si bien se mitigan parte de los impactos socio-ambientales negativos con la implementación del SmartPort, y obras de infraestructura (Acceso Norte, playas de preembarque, viaducto), existe congestión de tránsito, sin bloqueos pero con demoras. La gestión ambiental y la calidad de vida de la población del ámbito mejoran levemente, en cuanto a la gestión ambiental por la coordinación de actores y en cuanto a la segunda variable, debido a algunas intervenciones puntuales que recalifican la zona, como la recuperación de la antigua estación de AFE.*

El escenario 2 se da en un contexto a nivel global de una alianza entre EEUU y China que favorece las economías emergentes demandando sus recursos y generando un rápido crecimiento en estas economías que incluso supera a la de las economías más avanzadas.<sup>49</sup> El crecimiento se da de forma desigual entre e intra países.<sup>50</sup> El comercio internacional con Latinoamérica se traduce en un aumento de la actividad logística a nivel regional. Particularmente en Uruguay crece el comercio con el resto del mundo, así como la actividad logística, pero el crecimiento del PIB del país mantiene niveles bajos.<sup>51</sup>

Se desarrolla el puerto de Montevideo con enfoque de *Smart Port*. La automatización del trabajo tiene su efecto en una reducción del personal y de la brecha salarial (por género).

Respecto a la gobernabilidad de la relación puerto-ciudad con enfoque territorial, se mejora la coordinación entre los actores, por ejemplo, se incorpora un representante del gobierno departamental en el directorio de la ANP. En consecuencia, se genera una articulación transversal, aunque insuficiente para resolver todos los temas y tener en cuenta los intereses de cada actor en el territorio.

Todos los actores cuentan con una planificación sobre el mismo territorio, pero no existe suficiente coordinación interinstitucional lo que da como resultado la competencia por el territorio, en lugar de un desarrollo armónico.

Montevideo no logra tener una estrategia acordada de desarrollo territorial con visión integral de la bahía que mejore la relación de las distintas actividades y las potencie. Por ejemplo, a los Proyectos Urbano de

---

<sup>49</sup> Fuente: Escenario global 2: “Fusión y Crecimiento” (China y Estados Unidos como aliados) (Anexo 2)

<sup>50</sup> Fuente: Escenario global 3: “El lente de Gini: desigualdad y baja gobernabilidad” (Anexo 2)

<sup>51</sup> Fuente: Escenario nacional 1: Escenario de Bajo Crecimiento (EBC): “25 watts”(Anexo 2)

Detalle les falta fuerza en su implementación. El departamento carece de una estrategia urbana consistente, avalada efectivamente por otros actores clave para aprovechar el espacio disponible de la bahía para el desarrollo residencial y de servicios.

Se amplían las competencias de DINAMA sobre el puerto y la bahía, para lograr una bahía limpia. DINAMA tiene amplia potestad para gestionar y supervisar la gestión ambiental de los actores. La degradación ambiental se corrige con la coordinación de los actores, sin la necesidad de efectuar mayores gastos extraordinarios.

La tendencia de hoy es a instalar Terminales de Aguas Profundas (TAP) y no puertos. Las TAP son terminales especializadas en distintas cargas, que compartan una misma zona de gestión bajo una misma autoridad portuaria. La creencia detrás de esta tendencia es que se considera que un diseño clásico de un puerto con dos escolleras que envuelven una ensenada, no es la mejor forma de proteger las operaciones de buques y/o que tenga el menor impacto ambiental para la zona y costa. Cada una de estas terminales puede tener requerimientos de atraque de buques muy diferentes en cuanto al tamaño de buque a utilizar (no sólo su calado), movimiento máximo permitido en operaciones y la protección necesaria frente al oleaje, agitación de las aguas y el viento (que se puede reflejar en la precisión del manejo de cargas, por ejemplo para contenedores es en centímetros, frente a la carga de graneles es del orden de los decímetros).<sup>52</sup>

En consonancia con lo anterior, algunas TAP toman fuerte relevancia en la región, postergando el desarrollo del puerto de Punta de Sayago, así como eliminando la viabilidad de las TAP en el Este del país, especialmente en un escenario nacional de crecimiento moderado. En este contexto, la política nacional sigue apuntando a convertir al puerto de Montevideo en un *hub* regional que concentre toda la salida de carga del país y la región (aunque esto segundo no suceda finalmente porque se concretan las TAP en Brasil). Además, no se construyen las TAP en la costa Este uruguaya.<sup>53</sup> El Puerto de Punta de Sayago ha de ser habilitado para el año 2025 dado que el área de operaciones portuarias crece según la demanda estimada, hasta 109 Ha útiles<sup>54</sup> (50 Ha en Montevideo y 59 Ha en Punta de Sayago). En consecuencia, el puerto sigue creciendo en la bahía y continúa la inversión bajo el Plan Maestro. Estas inversiones van acompañadas de mejoras en la gestión como el *Smart Port*. También la construcción del Acceso Norte se realiza y se produce la calendarización de las operaciones.

Se realizan grandes obras de infraestructura (por ejemplo terminales pesqueras de Capurro) que acarrear impactos sociales como los derivados del comercio sexual desregulado, que tiene lugar si no existe una correcta gestión en zonas que pueden ser vulnerables. En este escenario con aumento de la logística, la posible concentración de camioneros sin una buena organización, implica también aumento del comercio sexual en zonas de Montevideo donde se ubican estacionamientos de camiones.

Existe una mayor regulación y control de las actividades no residenciales, para frenar la desvalorización de la zona por la extensión de la actividad logística e industrial. Se produce también una gestión y proactividad de los gobiernos departamentales y nacionales, para apostar al desarrollo del turismo en la bahía.

En lo que respecta a la residencia, no surgen atractores para la inversión en residencia o esparcimiento a través de incentivos económicos (ej.: menor contribución inmobiliaria o nula, nuevas herramientas de gestión, normativa, etc.). No obstante, existen algunas acciones en ese sentido, de mejoramiento en cantidad y calidad de los espacios públicos del ámbito, aunque insuficiente, a excepción de la intervención

---

<sup>52</sup> Ver para más detalles el Anexo II del diagnóstico.

<sup>53</sup> Uruguay cuenta con profundidades de batimetría naturales de 20 m cercanas a la costa (en el entorno de 1 km) en la costa este desde Punta del Este hasta el Chuy.

<sup>54</sup> Superficie realmente utilizable, descontando áreas de circulación, servicios, etc.

realizada en el espacio abandonado y recuperado de la vieja estación de AFE (incluye los galpones abandonados), que genera una importante sinergia en el área.

Hay congestión de los accesos y calles, sin bloqueo pero con demoras. Asimismo se da el aumento del tránsito de vehículos livianos en la proximidad de la bahía. Las actividades logísticas portuarias también se concentran en los alrededores del puerto próximos a la bahía.

No se genera un cambio cultural respecto a la apropiación de la bahía por parte de la población. Aumenta la población flotante (por turismo y pesca) en el ámbito. Por otra parte, el bajo crecimiento económico produce un aumento de las desigualdades entre la población de los distintos barrios. Tampoco hay una población que reclame fuertemente el entorno de la bahía para uso residencial y de esparcimiento.

## 2.2 Escenario meta

En el segundo taller la mayoría de los participantes identificó al Escenario E6 (Nueva institucionalidad y armonía) como el escenario meta.

### Escenario 6 (ex E8). Nueva institucionalidad y armonía

TAP en Brasil y TAP minera y pesquera internacional en el este de Uruguay/ Puerto de Punta de Sayago/ Puerto de Pesca nacional en Capurro/Montevidéo se convierte en puerto alimentador de las TAP del Atlántico Sur/ Montevidéo puerto sobredimensionado en su espacio por mayor productividad y por sistema nacional de puertos y terminales/

***El escenario 6 denominado “Nueva institucionalidad y armonía” está caracterizado por la existencia de TAP en Brasil y dos TAP en el este de Uruguay, por lo que se reduce la actividad portuaria de Montevidéo en una primera etapa, aunque posteriormente con un crecimiento tendencial de la actividad portuaria se vuelve a la demanda actual de superficie. Se desarrollan además el Puerto de Punta de Sayago y el Puerto de Pesca Nacional de Capurro. Como consecuencia del cambio de la matriz energética, ANCAP y UTE se reestructuran y no aumentan sus infraestructuras en la bahía. Con una nueva y fuerte institucionalidad que coordina a los actores, se logra un desarrollo equilibrado y compatible entre las diferentes actividades que conviven en el ámbito y se fortalece el vínculo ciudad-puerto. Los proyectos urbanos de gran impacto previstos en 2018 se completan y surgen nuevas iniciativas que aprovechan las sinergias generadas. Los sectores anteriormente más vulnerables del ámbito tienen una importante transformación, tanto física como socio-cultural, disminuyendo la brecha de desigualdades entre barrios. Se logra un ambiente sustentable. La consolidación de un importante espacio para el disfrute de la ciudadanía (acceso al frente costero) y un mejoramiento sustancial de la calidad de vida.***

A nivel global las economías emergentes crecen más rápido que las economías avanzadas que también presentan un crecimiento del PIB, lo que produce un importante crecimiento del comercio tanto regional como mundial.<sup>55</sup> Las exportaciones de la región contienen mayor valor agregado y se incrementan a todo el mundo.<sup>56</sup> Existe desarrollo con inclusión en la región y la economía verde ha logrado resultados importantes. Así mismo, el país logra una tasa de crecimiento alta y sostenida producto de condiciones internacionales propicias y canalizadas por políticas activas de desarrollo. Mejores condiciones regionales permiten una tasa mayor de crecimiento de las industrias de insumos importados, el turismo, la logística y los sectores intensivos en conocimiento, pero no alcanzan a compensar el menor ritmo de los sectores de base primaria.

En este contexto de crecimiento económico global, de reducción de la pobreza y mejora de la distribución del ingreso, se produce un aumento del comercio regional y nacional y surge la necesidad de un transporte

---

<sup>55</sup> Fuente: Escenario global 2: “Fusión y Crecimiento” (China y Estados Unidos como aliados) (Anexo 2)

<sup>56</sup> Fuente: Escenario regional 1: “Mañana es hoy: Éxito latinoamericano” (Anexo 2)

más eficiente y de menores costos con buques de mayor calado. Por otra parte, la incorporación de nuevas tecnologías al transporte marítimo, hacen posible la operación de buques autónomos que contribuyen también a bajar los costos de los productos y se sustituye en gran parte el uso de combustibles fósiles en el transporte marítimo por generación propia de energías renovables.

A efectos de satisfacer esas demandas, se construyen varias TAP en la región, dos de ellas resultado de la industria minera y pesca internacional en el este del país y las otras en Brasil para satisfacer la demanda regional.<sup>57</sup> Esto reduce en un primer momento la actividad del puerto de Montevideo (baja el nivel de actividad que pasa de mover 0,8 MTEU a 0,4 MTEU), pero luego de un tiempo presenta un crecimiento tendencial, menor que el escenario actual pero mayor que el escenario 4 “Objetivos comunes”.

Cabe destacar que las TAP implican una reestructura del sistema de conectividades terrestres nacionales con el surgimiento de nuevas conectividades transversales (ruptura de la estructura vial y ferroviaria radial con centro en Montevideo). Independientemente de la nueva Ruta de la Seda que conecta América del Sur con China y el lejano Oriente por el océano Pacífico, las TAP en Brasil son una pieza importante no solo como *hubs* en dichas rutas, también es clave especialmente para el comercio con Estados Unidos, Unión Europea y África.

En el contexto regional mencionado en el párrafo anterior, el puerto de Montevideo se convierte en puerto alimentador (o *feeder*) dentro del nuevo esquema de las TAP brasileñas organizadas en *hub* regionales. Esto en consonancia con las tendencias de los nuevos modelos de negocios planteados por las grandes empresas navieras, de transformar el flujo directo de mercaderías entre nodos a flujos de trasbordo para puertos *hubs* y desde allí llevarlos a puertos *feeder* (Anexo II del diagnóstico).

En Montevideo se aplica el Plan Maestro ajustado a las necesidades portuarias que derivan del contexto regional mencionado en el párrafo anterior. Se construye Punta de Sayago con su conectividad carretera y ferroviaria, y no se amplían los rellenos más allá de los previstos para Punta de Sayago. En Punta de Sayago se manejan carga a granel, contenedores y otros productos. De forma que el recinto portuario de Montevideo queda restringido sólo a contenedores, además de la celulosa proveniente de la segunda planta de UPM a través de la inversión ya realizada en 2019<sup>58</sup> y los graneles a través de la Terminal de Graneles de Montevideo (TGM) operativa desde diciembre 2015.<sup>59</sup>

La Armada Nacional deja su ubicación actual en el recinto portuario liberando la dársena para otros usos del puerto y se traslada a Punta Lobos. Por otra parte, la terminal fluvio-marítima se instala en un sector de la bahía que requiere revitalización urbana (por ejemplo, Bella Vista), colaborando en crear sinergias en su entorno. Se construye la terminal pesquera nacional en Capurro. Allí se crea un espacio de actividades gastronómicas relacionado con los productos que llegan a la terminal, que complementa y crea sinergia en el sector de la Cinta de Borde de Bella Vista-Capurro integrando adecuadamente ambos espacios. La industria naval se desarrolla en el predio de ANP de Punta de Sayago adonde se traslada también el dique Tsakos.

El puerto incorpora tecnología y se transforma en un *Smart Port* y mejora su gestión ambiental, apoyado por innovaciones tecnológicas en la ciudad, propias de una *Smart City*. Los procesos automatizados del *SmartPort* tienen una fuerte implicancia en el mundo del trabajo, por lo que se realizan anticipadamente

---

<sup>57</sup> Las TAP en Brasil, como ya se señaló, no es un escenario deseado, sino que es el más probable por las condiciones naturales de calado de los puertos brasileños como se detalla en el anexo II del diagnóstico.

<sup>58</sup>La tendencia de futuro, tal como se analiza en el Anexo II del diagnóstico, son a que los barcos de carga sean cada vez mas grandes y requerirán mayor calado. Por ello, es muy probable que a UPM le convenga en el largo plazo mudarse a alguna TAP de mayor calado que el puerto de Montevideo (limitado a 13 metros) en el este del país o en Brasil.

<sup>59</sup> El proyecto de la firma Obrinell SA, que tiene entre sus principales accionistas al grupo Christophersen e Hidrovias do Brasil, es una iniciativa privada a la que se adjudicó la licitación internacional para construir una terminal especializada de graneles. La terminal tiene un muelle propio para la carga de buques con una profundidad de calado de hasta 41 pies (12,5 metros), lo cual permite completar la carga de las embarcaciones procedentes del puerto de Nueva Palmira.

cambios en el sector y se impulsa la preparación de recursos humanos para enfrentar la reconversión laboral (programas de formación, reducción de las jornadas de trabajo, incorporación de mayor porcentaje de mujeres facilitado por la robotización, fuentes de trabajo estables, etc.).

Con el cambio de la matriz energética nacional y mundial, se produce una disminución de la demanda de combustibles fósiles, aunque de forma lenta y al 2050 baja un tercio respecto a la situación de 2018, escenario menos disruptivo que el planteado por la consultora internacional McKinsey. ANCAP se centra en la producción de biocombustibles que utiliza materia prima (biomasa) nacional y en la producción de hidrógeno.<sup>60</sup>

En un escenario nacional en el que existe una producción importante de celulosa y en el que las agroindustrias crecen (innovación biotecnológica impacta en una mayor producción de alimentos), se crea una oferta accesible de materia prima para la industria de biocombustibles. El aumento de la producción de biocombustibles demanda mayores instalaciones por lo que se construyen plantas en zonas fuera de Montevideo, más cerca del lugar de producción de la materia prima y la planta actual ubicada en predios de la Planta de Alcoholes se mantiene con las dimensiones de 2018 y concentra sus instalaciones en sectores que hacen viable disponer de la calle Bernabé Caravia para integrarlas al proyecto de Cinta de Borde de Capurro.<sup>61</sup>

UTE cierra su central térmica ubicada en la bahía porque el respaldo necesario lo consigue con la ampliación de otras centrales térmicas del área, pero mantiene en el ámbito sus instalaciones de control de la red y transmisión de energía eléctrica, lo que libera parte importante de los predios del ente en la zona.

Las áreas que dejan libre estos entes son utilizadas tanto para actividades residenciales como productivas o de servicios compatibles o complementarias con las áreas del entorno urbano.

Se trata de un escenario en el que se profundizan las formas asociativas entre los actores que operan en la bahía y en sus áreas extraportuarias, esto se hace a través de nuevas instituciones<sup>62</sup> lo que resulta en una gestión eficiente, con fuerte coordinación y coherencia, tanto en el accionar dentro del ámbito principal como en el secundario (áreas extraportuarias). Uno de los principales productos del estrecho relacionamiento entre los diversos actores es un Plan de Desarrollo para la Bahía, el cual incluye un programa de proyectos de prioridad para el desarrollo de la bahía y de sus áreas extraportuarias. Se emplea para la ejecución de los proyectos, una “Organización Promotora” que se encarga tanto de viabilizar los proyectos en el territorio como de buscar a través de estos y de su coherente gestión, una sinergia entre la ciudad y le puerto. Otro producto de las acciones de los actores públicos de la bahía es la constitución de un Comité que estructura más formalmente las coordinaciones de los mismos. La constitución de dicho Comité dependerá de las necesidades que los actores encuentren y hará las veces de Consejo Consultivo de la “Organización Promotora”. A su vez, se establecen complementariedades en el territorio metropolitano que optimizan el uso de este, adelantándose así mismo a las demandas a través de una distribución racional de las actividades.

En un escenario de puerto alimentador, en el que algunos operadores logísticos redireccionan parte de sus negocios a las TAP, se satisface la demanda de áreas extraportuarias, dotándolas de infraestructura adecuada y densificando las áreas de las periferias metropolitanas que ya estaban previstas para esos fines en el escenario actual (2018). Pierden atractivo las áreas del Oeste, más costosas por tratarse de una logística más doméstica, por lo que se reparte el interés con las otras periferias dado que lo importante es la distancia a los centros de consumo. Se reduce el valor de los predios de la periferia extraportuaria y los predios vacantes son ocupados por la industria que no es compatible con el suelo urbano.

---

<sup>60</sup> Ver Anexo III.2.3.2- Proceso estratégico 2018 del diagnóstico. ANCAP

<sup>61</sup> Ver Anexo IV.15, último párrafo y Anexo III.1.8, último párrafo, ambos del diagnóstico.

<sup>62</sup> Entendiéndose Instituciones como normas, acuerdos, reglas y leyes.

En este marco de nueva institucionalidad, con menor demanda de crecimiento para el puerto (por la existencia de las TAP) y con acuerdos entre los actores sobre la ocupación del área del ámbito, se logran compromisos sobre el uso equilibrado, integral y sostenible del ámbito, lo que minimiza los impactos y las fricciones. Esta situación, sumado a un escenario de bahía limpia y a una situación de reducción de pobreza y mejora de la distribución del ingreso, permite el desarrollo de proyectos urbanos con impacto sobre la generación de una mayor oferta laboral, la densificación residencial y la creación de espacios públicos de calidad. Se produce la densificación residencial especialmente en los sectores de Bella Vista, Capurro y el Cerro y se recupera el patrimonio edilicio, cultural y natural del ámbito. Se completan los proyectos residenciales de gran impacto (Cerro-Bahía, Bella Vista-Capurro, etc.). Se construye un Hospital del Oeste, un centro de integración del Oeste similar al SACUDE en la zona urbana no consolidada del ámbito y uno similar al de las bibliotecas parque de Medellín en la zona del Cerro-La Teja. Se desarrolla un *Port Center* que podría estar vinculado al centro cultural y comercial de la ex Estación de Trenes y se fortalece el vínculo ciudad-puerto.

Esos grandes proyectos tanto residenciales como logísticos, de infraestructura vial o ferroviaria implican impactos ambientales diferenciados en el territorio según la intervención (impactos positivos o negativos con externalidades a considerar), los que son evaluados integralmente previo a su autorización y a los que se les exige las mitigaciones o compensaciones correspondientes.

En este escenario la bahía se convierte así mismo en un atractor para un turismo accesible y diverso tanto a nivel internacional como local y los montevideanos visibilizan y se identifican con el ámbito como espacio para el disfrute de todos y todas.

## 2.3 Los otros escenarios

A continuación se describen todos los demás escenarios resultantes.

### **Escenario 1 (ex E1+E4). Contradicción y caída**

TAP en el Este / Montevideo puerto alimentador/ Se mantiene superficie portuaria actual (2018) sin Punta de Sayago

*En el Escenario 1 de “Contradicción y caída” de la actividad logística se ha construido la Terminal de Aguas Profundas en el Este (costa de Rocha) y se produce la retracción de la actividad logística de Montevideo. Se tiene un puerto sobredimensionado, doméstico, con decrecimiento de áreas extraportuarias y liberación de áreas del ámbito por cierta reducción de actores clave como ANCAP. Con la caída de la actividad logística, el polo logístico de Punta de Sayago no se consolidó como se proyectaba al año 2020. A pesar de este contexto, aparentemente propicio para el desarrollo de proyectos de recalificación y revalorización urbana, no se producen los resultados ni las sinergias deseables. Al encontrarnos en un escenario con una coordinación contradictoria entre actores clave, persisten las fricciones, el congestionamiento del tránsito, sin mejoras significativas en la gestión ambiental, aumenta la contaminación y pasivos acumulados y se produce solo una lenta valorización y recalificación urbana en forma desigual entre barrios con el consecuente acotado mejoramiento de calidad de vida.*

A nivel mundial el crecimiento económico continúa a un ritmo moderado y surge un nuevo liderazgo de potencias como China, India, Rusia y en otra medida Brasil, y África se presenta como un destino comercial importante para el futuro. Si bien existe mayor prosperidad, por otra parte aumenta la pobreza, la desigualdad e inestabilidad a nivel global, a lo que se suma una creciente crisis de gobernabilidad en los

estados<sup>63</sup>. En un contexto de crecimiento mundial moderado, y con una producción más eficiente de recursos (aunque con baja calidad de las políticas ambientales)<sup>64</sup>, la TAP en el Este de Uruguay surge de la necesidad del comercio internacional de abaratar los costos de la cadena logística (uso de buques más grandes y de mayor calado) y de lograr una mayor competitividad. Cabe destacar que la TAP implicó una reestructura del sistema de conectividades terrestres nacionales con el surgimiento de nuevas conectividades transversales (ruptura de la estructura vial y ferroviaria radial con centro en Montevideo). Por otra parte, independientemente de la Ruta de la Seda que conecta América con China y el lejano Oriente por el océano Pacífico, la TAP es una pieza importante fundamentalmente para el comercio con Estados Unidos, Unión Europea y África.

En este escenario el puerto de Montevideo deja de ser el punto de completamiento de los buques que venían de Nueva Palmira o de la hidrovía cargados de graneles, lo que ahora hacen en la Terminal de Aguas Profundas y pierde también los graneles que provenían de la región Centro y Este del país y los contenedores en tránsito, y se transforma fundamentalmente en un puerto *feeder* (baja el nivel de actividad, y recién para el año 2050 volvería a recuperar el movimiento de contenedores de 0,8 MTEU<sup>65</sup>). Si bien este puerto doméstico, en una primera etapa se presenta como sobredimensionado y subutilizado en su capacidad, existe un crecimiento tendencial (aunque menor al actual) de su actividad por mejoramiento del poder adquisitivo de los uruguayos (mayor consumo, mayor comercio). Aunque se mantiene la operativa y estructura portuaria del escenario 2018, la superficie que hoy ocupa el puerto, sin contar con Punta de Sayago, es suficiente para absorber el crecimiento de la actividad portuaria hasta el 2050. Se construye la terminal pesquera nacional e internacional en Capurro. La terminal fluvio-marítima se construye en el dique Mauá, la terminal de cruceros se mantiene en el acceso Yacaré y la Armada Nacional se traslada a la base naval de Punta Lobos dejando libre para otros usos de ANP la dársena que utiliza actualmente.

Esta menor actividad portuaria produce estancamiento, e incluso retracción en algunos sectores, de áreas extraportuarias, ya que existen en el recinto portuario, áreas disponibles para los operadores logísticos, que implican menores costos y ventajas locativas. Se generan predios vacantes en las áreas extraportuarias de la periferia, y las zonas que mantuvieron buenas calidades ambientales vuelven a utilizarse para usos agropecuarios y vivienda rural. En un escenario de puerto doméstico, en el que algunos operadores logísticos redireccionan parte de sus negocios a las TAPs, se satisface la demanda de áreas extraportuarias dotando de infraestructura y densificando las áreas de las periferias metropolitanas que ya estaban previstas para esos fines en el escenario actual. Pierden atractivo las áreas del Oeste más costosas por tratarse de una logística más doméstica, y en consecuencia se reparte el interés con las otras periferias dado que lo importante es la distancia a los centros de consumo. Se reduce el valor de los predios de la periferia extraportuaria y predios vacantes son ocupados por la industria que no es compatible con el suelo urbano. En las áreas extraportuarias urbanas, se mantiene la ocupación logística fundamentalmente por las ventajas de su proximidad con el puerto y por la debilidad de los objetivos comunes de actores como la IDM y el MTOP.

Con el cambio de la matriz energética nacional y mundial, se produce una disminución de la demanda de combustibles fósiles aunque de forma lenta (escenario no tan disruptivo comparado con el planteado por McKinsey en 2017<sup>66</sup>, gráfico sobre “qué tendría que pasar para que la demanda caiga a la mitad del nivel

---

<sup>63</sup> Fuente: Escenario global 3: : “El lente de Gini: desigualdad y baja gobernabilidad” (Anexo 2)

<sup>64</sup> Fuente: Escenario regional 3 bis: “Uso más eficiente de recursos con baja calidad de políticas ambientales” (Anexo 2)

<sup>65</sup> MTEU: Millones de Unidades equivalentes a un contenedor de 20 pies (del inglés TEU: Twenty Equivalent Units)

<sup>66</sup> Ver Anexo 2.3.1 del diagnóstico prospectivo

actual”) y ANCAP se centra en la producción de biocombustibles que utilizan materia prima (biomasa) nacional y en la producción de hidrógeno<sup>67</sup>.

En un escenario nacional en el que existe una producción importante de celulosa y en el que las agroindustrias crecen (aunque crecen un poco menos a partir de 2020), y un sector pujante en innovación biotecnológica que impacta en una mayor producción de alimentos, son sectores productivos que proporcionan insumos accesibles para la industria de biocombustibles<sup>68</sup>.

El aumento de la producción de biocombustibles demanda mayores instalaciones por lo que se construyen plantas en zonas fuera de Montevideo, más cerca del lugar de producción de la materia prima y la planta actual ubicada en predios de la Planta de Alcoholes se mantiene con las dimensiones del 2018 y concentra sus instalaciones en sectores que hacen viable disponer de la calle Bernabé Caravia para integrar al proyecto de Cinta de Borde de Capurro<sup>69</sup>. Si bien UTE podría optimizar el uso de sus superficies y liberar área para otros usos, esto no sucede.

Un escenario nacional<sup>70</sup> de crecimiento sostenido con impulso a ramas intensivas en conocimiento (informática, biotecnología, telecomunicaciones, etc.) provoca un crecimiento del PIB de paridad por persona en 2035, equivalente al ingreso de Corea en 2012. La capital y el área metropolitana es el territorio en el que se concentran la mayor cantidad de empresas del sector de ramas intensivas en conocimiento y es donde produce una gran inversión en el sector, lo que derrama hacia la sociedad los recursos generados (inversión en la rama de la construcción, servicios varios e importante aumento del consumo interno).

Se trata de un escenario contradictorio, en el que se promueve la coordinación de intereses para la gestión de las infraestructuras de la bahía, pero en la práctica las decisiones se toman de manera descoordinada. Este relacionamiento de actores sin objetivos comunes afecta también la gestión ambiental de un ámbito (MTO, ANP, ANCAP, IDM, DINAMA, UTE), que no presenta mejoras significativas y no elimina el aumento constante de la contaminación, ni mejora los pasivos acumulados. Las inversiones en infraestructura no mejoran sustancialmente el tránsito (existen accesos múltiples al puerto) y se mantienen ciertas fricciones provocadas por la mixtura de actividades logísticas y residenciales en áreas como Aguada y Bella Vista. El funcionamiento del Ferrocarril Central sigue presentando un impacto ambiental negativo en la zona (ruidos, vibraciones, barrera urbana, etc.) y desestimula la transformación y densificación de las áreas residenciales previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial<sup>71</sup>.

No obstante estos obstáculos, en un escenario de puerto restringido al desarrollo de 2018, con alguna retracción de las áreas de ANCAP, con crecimiento económico debido fundamentalmente al sector del conocimiento, se produce mayor consumo, mayor oferta laboral, mayor construcción de viviendas y nivel de servicios en el ámbito, lo que mejora la calidad de vida, da espacio y oportunidades de inversión en proyectos de gran impacto urbano como el del Cerro-Bahía y un sector de la Cinta de Borde Bella Vista Capurro, aunque no sin dificultades (50% de avance de los proyectos) por una coordinación contradictoria de actores. Se trata de un escenario en el que se recupera el acceso a la bahía en forma restringida, se crean áreas de oportunidad para el turismo con nuevos espacios públicos de calidad que presentan valores paisajísticas (Anteproyecto Cerro-Bahía), patrimoniales e identitarios singulares (pequeño sector de la rambla de la Cinta de Borde), acceso al patrimonio industrial con generación de un circuito turístico de la bahía, etc.). Ciudad Vieja sigue su proceso de recalificación urbana, se mantiene cierto nivel de

---

<sup>67</sup> Ver Anexo 2.3.1 del diagnóstico prospectivo. Proceso estratégico 2018. ANCAP

<sup>68</sup> Fuente: Escenario Nacional 3: Escenario de Crecimiento Sostenido con impulso a ramas intensivas en conocimiento (ECS-CON) “Ruptura con la Historia” (Anexo 2)

<sup>69</sup> Ver Anexo IV.15, último párrafo y Anexo III.1.8, último párrafo. Ambos anexos del diagnóstico

<sup>70</sup> Fuente: Escenario Nacional 3: Escenario de Crecimiento Sostenido con impulso a ramas intensivas en conocimiento (ECS-CON) “Ruptura con la Historia” (Anexo 2)

<sup>71</sup> Ver en el Diagnóstico Prospectivo, factores de cambio de la variable “Contaminación de la bahía”

gentrificación, pero aumentan los programas para conservar población original con resultados positivos. Se revitaliza la ex Estación Central de Trenes (con la playa de maniobras) que produce sinergia en la transformación residencial del área del Plan Fénix.

En Capurro si bien se toman medidas para controlar el comercio sexual derivado de la existencia de la terminal pesquera internacional, sigue siendo una problemática con impacto social negativo en la zona.

En un contexto económico favorable, el Estado y la Intendencia invierten en forma importante en el suelo urbano no consolidado (asentamientos irregulares), mejorando infraestructura (mejora la conectividad interna del barrio y la interbarrial), servicios en general, educación (gran Centro de Formación Laboral en el PTI), salud, espacios públicos de convivencia (Cerro-Bahía), etc. y disminuye sustancialmente la brecha de desigualdades entre barrios.

Se trata de un escenario económico favorable, pero en el que no se optimizan los resultados por falta de una acción alineada de actores clave.

### **Escenario 3. Contradictorio y logístico**

Puerto *Hub* Regional/ relleno de toda la costa Este de la bahía/ extensión del recinto portuario a la ciudad

***En el escenario 3 “Contradictorio y logístico”. Es un escenario con una coordinación contradictoria entre actores clave y políticas portuarias de espalda a la ciudad, en el que se produce el relleno de gran parte de la bahía para albergar la actividad logística e industrial. Dichos rellenos ocasionan una gestión ambiental comprometida, el ecosistema se transforma, la bahía se contamina y cambia la hidrodinámica de la misma. Se incrementa el flujo de cargas en el entorno próximo a la bahía, y se produce desvalorización de áreas residenciales y deterioro de la calidad de vida del ámbito, dado el crecimiento del recinto portuario hacia la ciudad y su extensión hacia el espejo de agua a través de rellenos. La calidad de vida de la población avanzó en forma desigual según los barrios del ámbito.***

Este escenario está situado en un contexto internacional de pocas regulaciones, donde China y EEUU colaboran en tratados bilaterales pero sin obedecer estrictamente ningún tipo de normativa internacional<sup>72</sup>. América Latina y el Caribe (ALC) se unen política y económicamente bajo una moneda nacional y aprovecha esta escasa regulación de mercados para vender en grandes volúmenes sus productos, tanto a China, como a EEUU y al resto del mundo. A su vez, existe en el mundo un vuelco a vehículos propulsados por biocombustibles, electricidad e hidrógeno, ALC que está situado como el primer productor de biocombustibles se beneficia de esta situación.<sup>73</sup> Uruguay aprovecha la situación regional y mundial para consolidarse como *Hub* regional, pero lo hace muy rápidamente sin planificar demasiado a futuro e invirtiendo fuertemente en el puerto de Montevideo a efectos de satisfacer la demanda en los tiempos requeridos. Por otra parte, la buena situación económica regional aumenta la actividad turística consolidando a Uruguay como un destino clave<sup>74</sup>.

El puerto de Montevideo realiza nuevos muelles y terminales, gana terreno al mar a través de rellenos donde se ubica actualmente el espigón F, los sectores internos de las dársenas, así como la zona de la bahía frente a Capurro - Bella Vista, para lograr muelles lineales que den atraque a las embarcaciones de mayor eslora. Logra así, conseguir una mayor productividad y también nuevas áreas de playa de maniobra.

---

<sup>72</sup> Fuente: Escenario global 2: “Fusión y Crecimiento” (China y Estados Unidos como aliados) (Anexo 2)

<sup>73</sup> Fuente: Escenario regional 1: “Mañana es hoy: Éxito latinoamericano” (Anexo 2)

<sup>74</sup> Fuente: Escenario nacional 2: “La tecnología como ideología: Creyentes y escépticos” (Anexo 2)

El área total alcanzada es de 132 Ha útiles al 2050. Los mayores rellenos consisten en el que acompaña al espigón F (50 Ha útiles), el área entre los muelles C y D (20 Ha útiles), relleno frente a Capurro - Bella Vista (20 Ha útiles)<sup>75</sup>, muelles públicos (13 Ha útiles), dársena de la Armada y terminal fluvio-marítima (6 Ha útiles).

Las dinámicas demandas internacionales hicieron crecer al puerto en la bahía para aprovechar rápidamente las oportunidades coyunturales. Un puerto de estas características queda a mediano plazo sobredimensionado por la imposibilidad de atender los buques de gran calado que son absorbidos por TAP que surgieron posteriormente en la región, pero las intervenciones sobre la bahía ya son irreversibles.

Dado todas las inversiones realizadas, ya no se justifica la construcción del puerto Punta de Sayago, asignando la zona para otros usos. El puerto se divide en la actualidad en tres sectores: terminal turística de cruceros y transporte fluvio-marítimo de pasajeros, ubicada en la zona que en el 2018 estaba TCP; terminales de carga contenerizada (donde se incorpora TCP) y cargas a granel. Estos sectores se extienden desde Ciudad Vieja hasta hasta la zona de Bella Vista y Capurro (pasando por la Aguada), donde se remata con las Terminales Pesqueras Internacional y Nacional de Capurro.

El crecimiento del puerto brindó gran preponderancia a la ANP sobre la bahía, por lo que la institución dejó de negociar con la ciudad sobre su crecimiento, extendiéndose siempre que la demanda así lo requería. A la intendencia de Montevideo no le quedó otra alternativa que asignar usos del suelo, admitiendo usos logísticos y portuarios en el entorno más cercana a la bahía desde la Aguada a Capurro.

De las zonas linderas al puerto, sólo Ciudad Vieja pudo evitar el crecimiento de las áreas logísticas dentro de la ciudad, dado las grandes inversiones realizadas anteriormente para revalorizar un área de alto valor patrimonial. La terminal de cruceros establecida en el 2019 e importantes inversiones en espacios públicos y recuperación edilicia, revitalizaron completamente Ciudad Vieja y en la actualidad es una zona turística y de clase media alta, considerada por muchos una de los barrios más atractivos de la ciudad.

La zona de Aguada se encuentra totalmente invadida por la logística, extendiéndose el límite del recinto portuario hasta la calle Rondeau entre La Paz y la Av. Gral. Pacheco (exceptuando las torres de vivienda existentes). Lentamente el área se deshabitó y no quedaron más que infraestructuras logísticas. La ciudad se encuentra con un muro al llegar a Rondeau y esta zona poco atractiva ahora para la residencia, se volvió rápidamente insegura. A esto se suma que mucha gente que vivía de forma irregular en Ciudad Vieja se vió desplazada por la gentrificación hacia la Aguada y pasó a habitar algunos edificios abandonados de este barrio. El edificio de ANTEL y el de Aguada Park se incorporaron dentro del predio de la ANP, el primero manteniendo el uso que presentaba en el 2018 y el segundo incorporó negocios más relacionados con el puerto dentro de su régimen de zona franca administrativa. Por otra parte cabe destacar que la Central Batlle de UTE se mantiene funcionando y el ente no ha modificado el área ocupada en el ámbito. La estación central General Artigas de AFE ha sido incorporada a los usos portuarios.

La zona de Capurro cuenta hoy con el puerto pesquero, industria frigorífica pesquera, la gran planta de ALUR, y los diversos rellenos portuarios realizados frente a este sector de costa, así como diversos bares para marinos y varios locales regulares e irregulares de comercio sexual. Es destacable el crecimiento de la planta de ALUR como productora de biocombustibles para uso local y exportación. El flujo de vehículos con materia prima desde el interior del país hacia el puerto no sólo transporta productos de exportación sino también biomasa residual para ser transformada en combustible. La necesidad de crecimiento de la planta llevó a derribar varias de las viejas edificaciones de este sector de la planta de alcoholes de ANCAP, con las que antes se pensaba conformar el paseo de la calle Bernabé Caravia. Hoy no quedan más que algunas pocos vestigios de mayor valor testimonial.

---

<sup>75</sup> *Este área tiene una condición natural de baja batimetría, por lo cual debería ser utilizado por embarcaciones de poco calado para terminal fluvio-marítimo. Y debería avanzar el terreno sobre el mar.*

En la Teja se encuentra la refinería de ANCAP, la que sigue refinando combustible a pesar de que la demanda del mismo bajó considerablemente. Algunas de las instalaciones de ANCAP que quedaron en desuso por la baja en la demanda de refinación del crudo, pasaron a ser utilizadas como parte del proceso productivo de los biocombustibles. La planta de generación de hidrógeno no se instaló en la ciudad por los riesgos de combustión, la población no lo permitió.

El Cerro es el barrio que logró desarrollarse mejor en este contexto, dado que se mantuvo al margen del crecimiento portuario por no presentar la zona características geográficas de interés a esos efectos.

Se implementó en parte el *Proyecto Cerro-Bahía* constituyendo el único espacio público que quedó con acceso al agua. Se realizaron algunos de los rellenos y espacios públicos previstos que revitalizaron el área, y promovieron su densificación residencial, atrayendo asimismo población desplazada de otros barrios de la bahía. La recalificación del área la hizo más atractiva para el turismo y para el afincamiento residencial de clases medias, que vieron mejorado su nivel de vida con el crecimiento económico del país.

Por otra parte, el predio del antiguo proyecto del puerto en Punta de Sayago fue utilizado para instalar la industria naval, que se dedica a reparaciones navales, construcción de partes y repuestos de barcos y barcasas para lo que cuenta con varios diques. La rentabilidad de este proyecto fue viable por la mayor demanda de embarcaciones (barcasas, etc.) que creó el crecimiento del puerto y por el gran aumento de tránsito de barcos en la bahía montevideana. Finalmente, al no desarrollarse el puerto de Punta de Sayago, disminuyó la presión y el interés para la implantación de logística en los predios más cercanos y se recategorizaron algunos sectores con uso agrícola, dejándolos en reserva para futuros cambios. El corredor logístico de Canelones creció en gran medida siendo hoy un clúster logístico a las afueras de Montevideo. Existen en Montevideo junto al límite con Canelones muchos proveedores de servicios para vehículos de carga (reparación, mantenimiento, estación de servicio, venta, etc.).

La calidad de vida de la población de los diferentes barrios avanzó de forma desigual, algunas se han beneficiado como es el caso de Ciudad Vieja y el Cerro, pero otros como la Aguada, Capurro y Bella Vista se han visto perjudicados por degradación del hábitat. Además han tenido lugar procesos de gentrificación, siendo Ciudad Vieja y el Cerro los dos sectores urbanos más afectados.

El conflicto entre el puerto y la ciudad ya no es tal, no porque existan sinergias, sino porque el puerto tiene prioridad nacional, y se segregó la residencia, ocupando la logística sectores completos. En el discurso se promueve la coordinación de intereses, pero en la práctica la ciudad representada por la Intendencia de Montevideo, ya no tiene voz y las chacras portuarias son cada vez más fuertes.

En cuanto a temas ambientales, la contaminación de la bahía a través de los aportes de la cuenca del arroyo Pantanoso y Miguelete disminuyó notablemente por el mejoramiento de las zonas residenciales de la cuenca (dotación de saneamiento, realojos, etc.). Aun así, el pasivo ambiental no fue tratado, dado la falta de capacidad de control de DINAMA, produciéndose un aumento considerable en los años posteriores al 2018. Los rellenos en la bahía ocasionaron una transformación en el ecosistema y en la hidrodinámica de la bahía, ahora muchos de los residuos sólidos de menor tamaño de la cuenca se extienden más allá de la bahía en las playas cercanas y se ha perdido alguna de las especies características de la bahía. Los aumentos del nivel del mar por el calentamiento global y la falta de obras de infraestructura para eliminar el riesgo, trajeron como consecuencia un empeoramiento de las zonas inundables. Aquellas áreas riesgosas en el barrio de la Aguada fueron tratadas por el puerto con sistemas de bombeo y drenaje. Por su parte las áreas inundables del Cerro ocasionaron grandes conflictos pero fueron solucionadas por las presiones de los vecinos de la zona.

El tránsito en las zonas circundantes al puerto es exclusivo para el transporte de cargas. Existe una segregación total de los vehículos para evitar los conflictos derivados de una mayor dinámica portuaria (puerto *Hub*), que resulta en desviar el tránsito de vehículos livianos hacia la trama urbana. Esta situación

sumado a la existencia de un sistema de múltiples accesos al recinto portuario aumentan la fricción ciudad-puerto.

La contaminación aérea ocasionada por la mayor cantidad de vehículos que circulan por el ámbito no ha logrado mitigar sustancialmente.

El paisaje de la bahía se encuentra totalmente transformado, quedando su acceso público restringido solamente a la costa del Cerro, y resulta cada vez más difícil encontrar elementos que rescaten la identidad vinculada al espejo de agua.

## **Escenario 4 (ex E6). Objetivos comunes**

TAP en Brasil/ Montevideo puerto alimentador/ Punta de Sayago

***En este escenario de “Objetivos comunes” se desarrollan nuevas Terminales de Aguas Profundas en la región, convirtiendo al puerto de Montevideo en un puerto alimentador, se desarrolla el puerto de Punta de Sayago. Como consecuencia del cambio de la matriz energética, ANCAP y UTE se reestructuran y no aumentan sus infraestructuras en la bahía.***

***Tiene lugar una coordinación de actores más eficiente y una mayor relevancia del tercer nivel de gobierno. La zona se recalifica a través de desarrollos urbanos de gran impacto que viabilizan el acceso a sectores costeros (creación de ramblas) que aún resta completar. La recuperación ambiental del espejo de agua, con lo que colabora un puerto con enfoque de Green Port, permite utilizar con mayor intensidad la bahía con fines recreativos y de esparcimiento (actividades náuticas, etc.).***

El escenario 4 puede ser un camino intermedio al escenario 6 “Nueva institucionalidad y armonía”.

Existe una permanente competencia (y no colaboración) entre China y Estados Unidos por conseguir socios comerciales en el mundo<sup>76</sup>. No se ha conseguido una unión política fuerte en ALC, ni adoptado una moneda regional, tampoco hay una estabilidad financiera, ni un sistema monetario regional fuerte en un mundo de bloques con monedas comunes.

El canal transoceánico se realiza cruzando por Brasil (con punto de partida sobre la costa atlántica en Santos o Porto do Açu al Norte de Río de Janeiro); en dirección a Perú.

En un escenario global de crecimiento económico moderado surge la necesidad de un transporte más eficiente y de menores costos con buques de mayor calado y con mejoras tecnológicas, a efectos de aumentar la competitividad. A tales efectos, se construyen TAP en Brasil (una de ellas en Uruguay por la industria minería<sup>77</sup>) en el corto plazo, lo que reduce en un primer momento la actividad del puerto de Montevideo (baja el nivel de actividad, pasa de mover 0,8 MTEU a 0,4 MTEU), y luego presenta un crecimiento tendencial menor al del escenario actual. Por otra parte la incorporación de nuevas tecnologías al transporte marítimo, hacen posible la operación de buques autónomos que contribuyen también a bajar los costos de los productos y se sustituye en gran parte el uso de combustibles fósiles en el transporte marítimo por generación propia de energías renovables. Se concreta Punta de Sayago y el puerto de Montevideo mantiene su desarrollo actual, optimizando el uso de su superficie (automatización, nuevas tecnologías, reestructura de superficies de amarre, mejor distribución de los depósitos y áreas de circulación, menores tiempos de espera, etc.)

Existe alineación de objetivos entre los actores clave de la bahía, con definición de metas concretas sobre el territorio, y un acuerdo estratégico de largo plazo y definición de responsabilidades de cada institución.

---

<sup>76</sup> Fuente: Escenario global 2: “Fusión y Crecimiento” (China y Estados Unidos como aliados) (Anexo 2)

<sup>77</sup> Fuente: Escenario nacional 2: Escenario de Crecimiento Sostenido (ECS) “Ruptura con la Historia” (Anexo 2)

La mejora en la coordinación entre los actores de la bahía no es estrictamente necesaria bajo una reforma jurídica, alcanza con una alineación en la mejor implementación de las directrices de ordenamiento territorial. Esta coordinación se da bajo un nuevo marco legal, con objetivos comunes claros, vinculantes y de alcance concurrente. Se logra compatibilizar roles, competencias y usos, a través de una articulación interinstitucional entre los diversos actores clave que conviven en el territorio. Se crea nueva normativa. Se llevan adelante objetivos comunes de gestión integral sostenida de la bahía que involucran a varias instituciones, con una visión a largo plazo común.

ANP establece un modelo de gestión Green Port, y junto con los demás actores, logran una recuperación ambiental de la bahía. Se realiza el emisario Punta Yeguas y se llevan adelante los proyectos de recuperación ambiental del Plan Pantanoso.

Se incorporan actividades recreativas al uso del espejo de agua de la bahía y en consecuencia diferentes sectores de la población acceden a actividades náuticas (remo, etc.) y acuáticas (nado, etc.). Se podría decir que la ciudad “vive e interactúa con el mar”. También se hace uso de la bahía como espacio de contemplación del paisaje natural y construido, a partir del borde costero que se ha hecho accesible a la población.

Se establece un servicio de transporte de pasajeros urbano fluvial entre el Cerro y el Puerto de Montevideo (acceso Yacaré), “shuttle” fluvial.

Las actividades logísticas extraportuarias tanto urbanas como suburbanas crecen en armonía con la ciudad.

Existe una nueva conexión carretera con el Puerto de Punta de Sayago que se extiende desde dicho puerto hasta Ruta 5 (continuación escalonada del anillo colector perimetral vial) a la que se agrega en paralelo una nueva traza ferroviaria que se une al resto de la red en La Tablada. Las vías del Ferrocarril Central (trazado actual) dan servicio a un tren liviano eléctrico de pasajeros (se eliminan las emisiones que hubieran producido locomotoras diesel) que une Progreso con el Centro de Montevideo. Se ejecuta el Viaducto de rambla portuaria, dando servicio al aumento del flujo de vehículos livianos en sus viajes dentro de la ciudad en la proximidad de la bahía.

UTE cierra su central térmica ubicada en la bahía porque el respaldo necesario lo consigue con la ampliación de otras centrales térmicas del área, pero mantiene en el ámbito sus instalaciones de control de la red y transmisión de energía eléctrica, lo que libera parte importante de los predios del ente en la zona. Se realizan las inversiones necesarias para la remediación ambiental para así adecuarlo a un nuevo uso compatible con un entorno residencial y/o de esparcimiento.

Se avanza con intervenciones urbanas de gran impacto en 4 zonas: Ciudad Vieja, Aguada, Capurro-Bella Vista y Cerro. Hay una fuerte decisión del Estado para promover inversiones urbanas allí. Estas intervenciones se promueven en el marco de un Plan de Desarrollo de la Bahía con foco nacional y departamental. Se ejecutan importantes proyectos urbanos para actividades residenciales y espacios de convivencia que incluyen recuperación del patrimonio (Proyectos de Detalle Cerro-Bahía, Rambla Monteverde, ex Estación Central y playa de maniobras, y en forma parcial Bella Vista-Capurro, y Acceso Norte a Ciudad Vieja), de los que se concreta el 50% del área residencial prevista. Se generan nuevos espacios de interacción urbana sobre la costa de la bahía. El Cerro de Montevideo, consigue una mejor proyección paisajística sobre la bahía y se concreta la rambla y un sector de los espacios públicos. Se realizan las obras de infraestructura que eliminan el problema de inundaciones, todos importantes factores de cambio y de seguridad para el área. Se gestionan los potenciales riesgos como la gentrificación, y se superan las demoras en la aprobación de los proyectos inmobiliarios (elementos que desestimulan la inversión).

Hay un mejor ordenamiento de las actividades y la vida en la ciudad. Existe una zona específica para el trabajo sexual (zona roja) que eventualmente puede concentrar también juegos de azar; lo que evita los

problemas de incompatibilidad de esta actividad con otras áreas de de la ciudad y por otra parte puede brindar mayor seguridad a los trabajadores y trabajadoras de estos rubros por la posibilidad de mayor control territorial.

La IDM genera nuevos espacios públicos con pequeñas actuaciones, complementarios a los de las grandes intervenciones urbanas. De esta forma, se da una democratización y mejora de accesos a los espacios públicos. Existen centros de encuentro social con programas similares al SACUDE de Casavalle.

Hay una fuerte conexión entre la planificación estratégica, los objetivos planteados y la ejecución de los proyectos. La Intendencia dispone de varias áreas en el perímetro de la bahía bajo su jurisdicción sobre las cuales puede tomar acciones. La ciudad se complementa y no compite por áreas con el Puerto de Montevideo para llevar adelante el desarrollo deseado.

Se mejora la conexión vial con un túnel de acceso a la rambla portuaria (zonas La Teja, Capurro y Bella Vista). Estas fuertes inversiones en infraestructura pública para el frente costero, dan como resultado la integración de las áreas al Oeste de la Ruta con las del Este (barrio llamado La Isla, proyecto Capurro-Bella Vista, etc.). Las obras incluyen mejoras en el acceso vehicular y peatonal al Cerro para eliminar el acceso casi único por el cruce de los Accesos a Montevideo.

## **Escenario 5 (ex E7). Coordinación y bahía puerto**

*Hub Regional/ relleno del área central de la bahía sin invadir costa Este*

***En el escenario 5 de “Coordinación y puerto bahía”, en acuerdo y coordinación con todos los actores, se opta por priorizar en algunas zonas de la bahía la actividad portuaria e industrial a costa de la urbano-residencial, pero se crean áreas de interfase (miradores, terrazas, espacios públicos, Port Center, etc.) con interacción positiva ciudad-puerto, que contribuyen a la recalificación y valorización que tiene lugar en casi todos los barrios del ámbito. Se crea una organización metropolitana y una organización para gestión de la bahía, la cual actúa tanto en el ámbito principal como en las áreas extraportuarias. A esto se le suma un mayor protagonismo del tercer nivel de gobierno y la ausencia de actores públicos como ANCAP y UTE, siendo el predio de ANCAP utilizado en su sector Este como Central logística y en el Oeste como área de recreación. Existe una gestión ambiental coordinada que mantiene la bahía limpia.***

Este escenario está situado en un contexto internacional de pocas regulaciones, donde China y EEUU colaboran en tratados bilaterales pero sin obedecer estrictamente ningún tipo de normativa internacional<sup>78</sup>. Se caracteriza por el rápido crecimiento de las economías emergentes como China, India, Rusia y Brasil, en comparación con las avanzadas, pero con desigualdades que se mantienen entre y dentro de los países, con un gran número de Estados en crisis de gobernabilidad. El desacuerdo entre las potencias aumenta el potencial de conflicto, y a pesar del crecimiento económico, el mundo es menos seguro sin un EEUU o una UE que se muestren como modelos a seguir, otros países intentarán tomar las riendas pero sin un claro liderazgo que puede seguir líneas conservadoras o completamente alternativa<sup>79</sup>. En el marco internacional antes descrito, se ve un fuerte aumento del nivel de innovación tecnológica.

Por otra parte en la región, aprovechando los desarrollos tecnológicos, los niveles de vida han mejorado más de lo esperado pero existe mayor concentración del ingreso y se ha ampliado la brecha social y

---

<sup>78</sup> Fuente: Escenario global 2: “Fusión y Crecimiento” (China y Estados Unidos como aliados) (Anexo 2)

<sup>79</sup> Fuente: Escenario global 3; “El lente de Gini: desigualdad y baja gobernabilidad” (Anexo 2)

económica. A su vez los Estados de los países han efectuado una regulación escasa en el tratado de los recursos naturales, pero los privados han innovado en tecnologías para usarlos de formas más eficientes<sup>80</sup>.

Uruguay particularmente se ha beneficiado de la situación internacional y regional en términos de sus agroindustrias dinámicas aunque las mismas crecen un poco menos luego del año 2020. No obstante, ese menor crecimiento se compensa por el desarrollo de ramas innovadoras como el sector de las telecomunicaciones<sup>81</sup>. Se apunta desde la política del país al desarrollo local apostando a instituciones de gestión local.

La ciudad ha logrado integrar todas sus actividades de forma armónica, a través de las nuevas institucionalidades que se crean entorno al transporte metropolitano y a la de gestión de la bahía. Las negociaciones no han sido fáciles, pero se ha logrado compatibilizar algunas actividades a través de mucho diálogo y coordinación, obteniendo finalmente una bahía dedicada fuertemente a la actividad portuaria, pero también intensamente a la actividad turística y residencial con una visión de largo plazo. Las buenas negociaciones lograron que incluso algunos Municipios que inicialmente parecían ser los más perjudicados, terminan beneficiándose con los diversos proyectos.

La organización del transporte metropolitana está integrada por la IDM, la Intendencia de San José (DSJ), la Intendencia de Canelones (IDC), el MTOP, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y miembros de cada uno de los municipios. En los conflictos relacionados con el transporte en la cercanía de la bahía, la ANP ha sido clave, dado que ha reestructurado el funcionamiento logístico del puerto. Los camiones llegan con una lógica “just in time” desde los diversos polos logísticos fuera de la ciudad al centro logístico ubicado en la zona Este del antiguo predio de ANCAP (una vez que ANCAP abandonó el predio, el mismo fue dividido en dos zonas, Este y Oeste) y desde este centro, la mercadería se transporta en barcaza al puerto para ser trasbordado a los barcos, esto reduce colas en la rambla portuaria, transporte innecesario, tránsito dentro de la ciudad y costos. En el 2050 el SmartPort es un hecho.

Por otra parte, la nueva organización de la bahía, compuesta por la IDM, el MTOP, la ANP, el MVOTMA, la DINAMA, DINOT, los municipios A, B y C, y la OPP, ha gestionado este ámbito de forma tal que todas las actividades se encuentren en armonía.

El puerto se extiende desde la escollera Sarandí hasta el relleno efectuado para el Acceso Norte, y ha efectuado en total 112.7 Ha de relleno: área sobre el espigón F = 52.8 Ha; área en dársena de armada = 6.3 Ha; área en dársena de cruceros = 13.4 Ha; área en muelle C y D = 19,8 Ha; área de muelle para celulosa = 12,7 Ha; área de acceso norte = 7,7 Ha. Tiene además dominio sobre una pequeña área de 4 Ha sobre la rambla de Bella Vista-Capurro, en dónde se ubica la Terminal Pesquero, así como sobre una zona utilizada principalmente como central logística en el sector Este del predio que liberó ANCAP (45 Ha) y sobre la zona antes utilizada por la central termoeléctrica de UTE (10 Ha aprox.), ahora perteneciente al puerto. Asimismo el puerto profundizó el canal para permitir la entrada de barcos de mayor calado, utilizando el barro del dragado como insumo para los diversos rellenos realizados.

La ciudad por otra parte, se ha extendido con proyectos urbanísticos de gran impacto como el proyecto Cerro- Bahía (45 Ha), que genera un importante espacio público hacia el Este de la rambla del Cerro extendiéndose sobre la bahía; se ha incorporado a la trama urbana la calle Bernabé Caravia (15.5 Ha), que posee un importante patrimonio arquitectónico industrial, dando continuidad al recorrido que une el parque lineal del Miguelete y el Parque Capurro; el área de la Cinta de Borde de Bella Vista y Capurro con su rambla (20 Ha). Cabe destacar que la infraestructura generada por la Cinta de Borde (puentes, recorridos, etc.) da accesibilidad a la bahía, unifica la trama, sorteando la segregación que por muchos años significó la rambla Dr. Baltasar Brum. Por último se incorporó el Paseo del Pantanoso (60 Ha),

---

<sup>80</sup> Fuente: Escenario regional 2: “La tecnología como ideología: Creyentes y escépticos” (Anexo 2)

<sup>81</sup> Fuente: Escenario nacional 3: Escenario de Crecimiento Sostenido con impulso a ramas intensivas en conocimiento (ECS-CON) “Ruptura con la Historia” (Anexo 2)

proyecto que en el 2018 era impensable dada la ubicación de la refinería de ANCAP. Este paseo se conecta con el de Cerro-Bahía, atraviesa el Pantanoso e incorpora la parte liberada por ANCAP que no se encuentra ocupada por el polo central logística (áreas de preembarque) del puerto.

Se acordaron ciertos lugares de interface entre el puerto, la ciudad y el turismo como son: el puerto de cruceros (zona de Ciudad Vieja) completamente abierto a la ciudad y turistas; las explanadas de la Aguada las cuales dejan entrar a la ciudad por sobre el puerto, permitiendo ver el funcionamiento del mismo desde arriba y apreciar la vista de la bahía; las explanadas en el antiguo predio de ANCAP, el cual hace las veces de central logística y paseo del pantanoso, que permite a la gente observar el movimiento logístico de la central logística desde cierta altura, aprovechando la vista funcional completamente automática de la maquinaria de la central en acción como atractivo del turismo tecnológico.

En el 2050 las diferentes zonas que circundan la bahía han adquirido los siguientes roles:

Ciudad Vieja es el centro turístico de la ciudad, la reestructura portuaria ha incorporado al recinto, un puerto de cruceros cuyo edificio de terminal permite desde su planta alta tener una visión del puerto con acceso de todo el público. Este contacto con el puerto ha contribuido a fortalecer la relación de la población con la bahía. Se ha intervenido también en forma importante en la rehabilitación de edificios de valor patrimonial. Todas estas acciones han creado sinergias para el turismo y han fortalecido la redensificación del área.

En la zona de la Aguada se instalaron gran cantidad de oficinas que se trasladaron de Ciudad Vieja, y se instalaron nuevas empresas comerciales y de logística, así como otros emprendimientos similares al Aguada Park. El barrio la conexión con el puerto creció mucho por las explanadas sobre el recinto que permitieron a la ciudad acceder a la bahía y al puerto de una forma nunca antes implementada, con miradores, bares y pequeños espacios verdes.

Capurro experimentó un importante impacto positivo por la construcción de la rambla Bella Vista- Capurro y del desarrollo urbano que la acompaña, la ciudad volvió a acceder a la bahía y mejoró el turismo y la residencia de la zona. El puerto pesquero ubicado en la zona llevó a una gran rotación de gente y al comercio sexual que se desarrolló de forma muy regulada. Cabe destacar que la Terminal Pesquera no ocasiona problemas ambientales, dado que el procesamiento del pescado tiene lugar en los barcos procesadores en alta mar. Capurro además se benefició con el paseo de la calle Bernabé Caravia que fusiona los diversos atractivos arquitectónicos históricos patrimoniales con espacios verdes y naturales de la desembocadura del arroyo Miguelete.

La Teja fue otra de las zonas con recalificación urbana. El sector residencial llamado La isla se benefició con los nuevos usos de espacio público que se incorporaron a las áreas que dejó libre ANCAP y con la revitalización de la zona lindera de Capurro.

Aproximadamente la mitad del predio que dejó libre ANCAP se utiliza como área de preembarque para el puerto (centro logístico) y la otra mitad con fines recreacionales, servicios y residencia. En este último sector mencionado, se crea el "Paseo del Pantanoso" con importantes áreas verdes, que se conecta con la rambla del Cerro sobre el curso de agua. El sector destinado a logística no produce distorsiones importantes de tránsito, gracias a la eficiente gestión de la organización metropolitana del transporte.

Por otra parte el Cerro se consolidó como el espejo turístico de la Ciudad Vieja. La rambla y espacio público del proyecto Cerro- Bahía, la recalificación de edificios de valor patrimonial y testimonial (industria frigorífica, militar, social, etc.), a lo que se suma el realojo y reconstrucción de las zonas inundables de la zona de la calle Egipto, y por último un importante mejoramiento barrial de las zonas que fueran asentamientos regulares, todas estas intervenciones contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población y otorgarle nuevamente un atractivo especial al Cerro. Además el PTI se consolidó como polo industrial especializado en el sector tecnológico (impresoras 3D, etc.), con crecimiento de su centro de formación laboral contribuye en forma importante con el desarrollo de la zona.

En el predio de Punta de Sayago se desarrolla la industria naval, que se encarga principalmente de fabricar piezas de barcos (usa como soporte en muchos aspectos al PTI) y cuenta con varios diques. La rentabilidad de este proyecto fue viable tras el crecimiento del puerto de Montevideo y el gran aumento de tránsito de barcos en la bahía Montevideana. A los predios más cercanos a Punta de Sayago se le asignaron usos agrícolas, dado que con la ausencia del puerto de Punta de Sayago se redujo mucho el atractivo de la zona para los operadores logísticos.

El corredor logístico de Canelones no se desarrolló como se esperaba, dado el surgimiento de nuevas áreas portuarias que incorporan para la logística grandes superficies (áreas de relleno y área de la Central logística ubicada en el Este del predio donde antes estaba instalada la planta de ANCAP).

Lo más negativo a nivel social lo constituye el fenómeno de gentrificación que tiene lugar en las zonas que se revitalizaron y adquirieron mayor interés para el turismo y para residentes de mayores recursos que los de la población original. Con la mejora de la calidad del hábitat, un importante número de personas son desplazadas de sus barrios por el encarecimiento de los mismos.

En cuanto a aspectos ambientales, la gran superficie de rellenos transformó el ecosistema pero no se perdieron especies, dado que se realizaron los tratamientos adecuados. La exitosa limpieza de los arroyos Miguelete y Pantanoso, la extracción de los barcos hundidos, el ataque al pasivo ambiental en general y la regulación total de los vertidos de los barrios sobre los arroyos, significaron la concreción del proyecto Bahía Limpia, permitiendo la utilización de la bahía con fines recreativos.

### 3. Glosario

A continuación algunas definiciones.

- **Coordinación de los actores de la bahía de MVD.** Se entiende como las acciones alineadas de los actores cuyas decisiones involucran la bahía o su ámbito de forma directa o indirecta, con el fin de no superponer proyectos o duplicar esfuerzos.
- **Impacto de la infraestructura en la compatibilidad de las actividades en la bahía de MVD.** Se entiende como el impacto (positivo o negativo) que la construcción de diversas infraestructuras tienen en la compatibilidad de las diversas actividades posibles a desarrollarse en la bahía.
- **Puerto doméstico**
  - Solamente da servicio a la entrada y salida de bienes y cargas para la ciudad en la que se encuentra el puerto
- **Puerto alimentador**<sup>82</sup>
  - Se trata de un puerto o conjunto de terminales portuarias que tienen un movimiento de carga para la salida de productos de exportación y llegada de productos de importación, solamente para el área a la que da servicio (hinterland o zona de influencia territorial).
  - No hay flujo de carga de transbordo o en tránsito, ya que este se reubica en las terminales *hub* (sean estas regionales o globales).
  - Solamente tiene un crecimiento de movimiento de carga si crece la demanda de productos del hinterland o la importación hacia ese área.
  - Desde este puerto se hace conexión y alimenta con carga a los puertos *hub* o regionales, donde será redistribuida hacia su destino final.

### 4. Resultados de la evaluación del taller por Survey Monkey

---

<sup>82</sup> [Martner, 2009, "Puertos, espacio y globalización: el desarrollo de hubs en México"](#)

A continuación, se presentan los resultados de la encuesta de opinión sobre la realización del segundo Taller del tema 2.

Total de participantes asistentes: 136

Total de respuestas: 60 (43%)

Promedios generales:

Organización: 4,4

Ambiente de trabajo colectivo: 4,4

Presentación escenarios: 4,2

Revisión escenario adjudicado: 3,8

Selección frenos e impulsos: 3,7

Facilitación general: 4,4

Aportar preocupaciones de forma adecuada: 4,2

Asignación de tiempos de cada sesión: 3,6

Promedio general de la totalidad de los talleres: **4,1**

#### TEMA 2

- Total asistentes: 23
- Total respuestas: 11 (48%)
- Organización: 4
- Ambiente de trabajo colectivo: 4
- Presentación escenarios: 3,6
- Revisión escenario adjudicado: 3,5
- Selección frenos e impulsos: 3,4
- Facilitación general: 4,2
- Aportar preocupaciones de forma adecuada: 3,7
- Asignación de tiempos de cada sesión: 2,9
- Promedio general: **3,7**

## PARTE 3. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

### 1. Análisis de los escenarios no deseables y sus posibles frenos para impedirlos

En el segundo taller prospectivo fueron identificados cuatro escenarios no deseables<sup>83</sup> y diversas acciones que buscan *frenarlos*. A continuación se exponen los escenarios no deseables:

- E1: Contradicción y caída
- E2: Contradictorio y degradado (Escenario Actual 2018)<sup>84</sup>
- E3: Contradictorio y logístico
- E5: Coordinación y bahía puerto

Se identificó como el denominador común de esos escenarios no deseados (incluido el E2 - escenario actual) la situación deficitaria en cuanto a la coordinación de actores, la ocupación del suelo, los impactos socio-ambientales y la calidad de vida. La excepción fue el escenario E5. Éste, si bien no presentaba una situación negativa en la mayor parte de los aspectos mencionados, fue señalado como no deseable porque comprendía el relleno de la bahía con infraestructuras ligadas a actividades productivas, impidiendo por ello el desarrollo de proyectos urbanos clave. El equipo de la FCS reformuló este último escenario a los efectos de dotarlo de mayor verosimilitud (se generaron cambios en los rellenos para que éstos impactarán menos sobre la bahía y entonces hacer más probable el acuerdo entre las partes), pero se mantuvo como no deseable respetando el criterio de los participantes del taller.

En el taller también se trabajaron los frenos a esos escenarios no deseables identificados:

**1. Planificación coordinada de las diferentes instituciones en línea con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.** Si bien existen instrumentos en la LOTDS (Ley N° 18.308) que buscan lograr la coordinación de la planificación territorial y sectorial, tanto de nivel departamental como nacional, existen dificultades en su implementación que atentan contra la coherencia de la misma. La bahía de Montevideo no es la excepción y en ella se acentúa esta problemática dada la escasez del suelo. Son características sobresalientes de esta situación las deficiencias de las instituciones públicas para lograr controlar las actuaciones en el territorio (por ejemplo, hacer cumplir la exigencia de una Evaluación Ambiental Estratégica -EAE- a todos los planes territoriales sin excepción), así como la presión de los actores privados y públicos respecto a la ocupación de un suelo escaso. Esto resulta en importantes distorsiones respecto al modelo de ordenamiento territorial vigente.

---

<sup>83</sup> Tras el segundo taller los escenarios trabajados fueron modificados, el E1 que aquí aparece es la fusión de los escenarios que en el taller eran los E1 (Escenario 1: Contradictorio, con reducción de la actividad logística en la bahía y crecimiento urbano) y E4 (Coordinación insuficiente y caída en la actividad logística), a su vez el E2 es la fusión de los E2 (Contradictorio y degradado, con aumento de logística) y E5 (Coordinación insuficiente y crecimiento tendencial logístico) del taller, por su parte el E7 (Coordinación y bahía puerto) se re número como E5. Un detalle de todos los escenarios puede encontrarse en la Parte 2 de este informe.

<sup>84</sup> Dadas sus características este escenario es considerado como el Escenario Actual.

**2. Planificación estratégica coordinada de la bahía.** No contar con una visión de largo plazo común, consecuencia entre otros aspectos por problemas de gobernanza, dificulta que se concrete una planificación estratégica del ámbito, que realice acciones específicas, impulsando proyectos y promoviendo desarrollos equilibrados.

**3. Cambio cultural de la población del ámbito.** Este cambio es fundamental por varios aspectos, primero para que la población se vuelva a sentir de cara a la bahía y no de espaldas a ella, recobrando la identidad de la misma y apropiándose del ámbito. Si esto sucede, se considera que es más probable que la ciudadanía se comprometa a frenar las intervenciones no deseadas, como ha sucedido en otras ciudades puerto. Otro aspecto que se consideró en el taller como un freno a escenarios no deseables, es la jerarquización de la participación del tercer nivel de gobierno, para lo que se planteó la necesidad de un cambio cultural en el sentido de que los ciudadanos comprendan la importancia del ejercicio de sus derechos de participación para conseguir una gobernanza más democrática. Un tercer tipo de cambio cultural es el referido a lograr que la población y autoridades prioricen la problemática ambiental en su accionar. Finalmente, la sociedad civil no se organiza, esto hace que no manifiesten sus intereses y que los procesos de cambio cultural que podrían favorecer a los residentes de la bahía se enlentezcan.

**4. Evitar la degradación y despoblación de áreas previstas para la residencia en el ordenamiento departamental.** Se planteó mejorar los incentivos económicos (por ejemplo, una menor contribución inmobiliaria o nula) y físicos (por ejemplo, mejorar cantidad y calidad de los espacios públicos de la zona), así como recuperar fincas, galpones y otras infraestructuras abandonadas como la vieja estación de AFE para lograr revalorizar las zonas y contribuir a que la bahía vuelva a ganar un lugar en la identidad de los ciudadanos. Evitar la actividad logística e industrial fuera de las zonas admitidas por la reglamentación vigente mejoraría la coherencia de las actividades, evitaría las fricciones actuales por el uso del suelo y aportaría a la calidad de vida de la población. Estas acciones se consideraron en el taller como frenos de escenarios no deseables, dado que apuntan a revertir escenarios con grandes áreas urbanas deprimidas pero que cuentan con infraestructuras y servicios excelentes.

**5. Utilización más racional del recurso suelo.** El desarrollo de actividades portuarias fuera del recinto de la bahía como el Puerto Logístico de Punta de Sayago, las Terminales de Aguas Profundas en el Este, o la incorporación de nuevas tecnologías portuarias, optimizaría el espacio utilizado por el propio puerto, ANCAP y UTE y otros actores y colaboraría para un uso más racional del recurso suelo.

## 2. Análisis de los escenarios deseables y sus posibles frenos e impulsos para lograrlos

Por otra parte, fueron identificados en el taller los escenarios deseables con los frenos que podrían obstaculizarlos y los impulsos que podrían ayudar a alcanzarlos<sup>85</sup>. A continuación se exponen los dos escenarios deseables:

- E4: Objetivos comunes

---

<sup>85</sup> Tras el segundo taller algunos escenarios fueron fusionados, lo que hizo necesaria una reenumeración de los mismos, el E4 fue trabajado en el taller 2 como el E6 (Objetivos comunes y reubicación portuaria), mientras que el actual E6 en el taller era el E8 (Nueva institucionalidad, armonía puerto-ciudad).

- E6: Nueva institucionalidad y armonía

Se definió el escenario E6 como el escenario meta y al escenario E4 como un posible escenario intermedio entre la situación actual y el escenario meta.

## 2.1. Frenos a los escenarios deseables

Los escenarios deseables no podrían ser alcanzados sin la coordinación entre los principales actores de la bahía (particularmente si no se crea una gobernanza del ámbito). Otros frenos son el no logro de la compatibilidad de las actividades, si no se concretan los proyectos, si la calidad ambiental de la bahía se deteriora, y si la cultura no cambia.

A continuación un breve detalle de los frenos antes mencionados:

**1. Gobernanza en la que prima la autarquía de los actores y se mantienen diferencias entre los gobiernos departamentales y los nacionales, y entre los públicos y los privados.** La ausencia de una visión común de largo plazo y la falta de roles y competencias claras sobre la bahía que derivan en una actuación independiente de los actores según sus propios intereses, muchas veces invadiendo territorios sobre los que no tienen jurisdicción, resultan en una descoordinación que dificultan alcanzar un escenario coherente y deseado. Cuando las asimetrías de poder entre los actores son demasiado pronunciadas se dificulta la concreción de una visión común.

**2. No existe compatibilidad entre las actividades no residenciales y residenciales.** Por ello la revalorización y recalificación urbana no son posibles y esto aumenta la brecha de desigualdad entre los barrios, compromete la integración social y afecta la calidad de vida de la población. Uno de los factores que incide en la poca compatibilidad entre las actividades de la bahía es la falta de visibilización de los problemas y en consecuencia una falta de reclamos a las autoridades por parte de los residentes de la misma. Por otra parte, el hecho de que no se concluyan proyectos que optimicen el uso de las áreas del ámbito (Punta de Sayago, *Smartport*, etc.) dificulta la descompresión del área y por lo tanto se mantiene la fricción en áreas de interfase.

**3. No se concluyen proyectos estratégicos.** Lo que se asocia en parte al hecho de que los proyectos no se viabilicen en tiempos razonables, entre otros aspectos por la lentitud de las autorizaciones, tanto a nivel nacional como departamental, lo que termina desestimulando la inversión. La incompatibilidad entre actividades en algunos sectores del ámbito, también constituye un freno para la concreción de proyectos urbanos de alto impacto que generarían interés para residir en la bahía, y podría permitir un mayor equilibrio socio-territorial. Esta problemática también se puede vincular a la ausencia de recursos financieros, sea tanto por una situación económica interna al país o por la existencia de proyectos portuarios fuera de Uruguay que generan mayor interés para los capitales extranjeros.

**4. No se logran revertir los factores que contaminan el ámbito y en consecuencia no se alcanzan los estándares de calidad de vida deseables.** Si bien se están reduciendo los pasivos ambientales, no se han logrado superar significativamente los factores que contaminan el ámbito como el tránsito, el puerto, ANCAP, los barcos hundidos, y la ciudad (a través de acciones en la cuenca del arroyo Pantanoso y del Miguelete como vertidos de residuos, rellenos irregulares, etc.), resultando un ámbito con niveles de calidad ambiental no deseables.

## 2.2. Impulsos a los escenarios deseables

Por su parte fueron identificados una serie de impulsos que buscan alcanzar el escenario meta partiendo desde el escenario actual. Éstos se detallan a continuación.

**1. Mejorar la gobernanza, planificación y gestión de la bahía y sus áreas extraportuarias.** Creación de una nueva gobernanza territorial intersectorial. Ésta puede estar determinada a través de una ley nacional o política de estado, que incluya a actores públicos de distintos niveles de gobierno, y que tenga como resultado una mejor gestión, coordinación y democratización del ámbito. Así mismo para que la gobernanza constituya un impulso para alcanzar el escenario deseado se plantea como necesario que cuente con un Plan de Desarrollo con foco nacional-departamental que implique una política de estado que trascienda los gobiernos, y del que derive un Plan Maestro Territorial consensuado, con presupuesto de las partes, e inversiones tanto públicas como privadas para la concreción de los proyectos derivados. Para ello se entiende necesario diseñar e implementar modelos asociativos público-privados que viabilicen la gestión y financien los mismos. Por otra parte, se considera también sustancial el fortalecimiento de un tercer nivel de gobierno, de la sociedad civil y de asociaciones de trabajadores que potencien el desarrollo de la gobernanza, permitiendo una participación ciudadano que transmita y jerarquice la problemática local.

**2. Recuperar y valorizar zonas urbanas que promuevan el equilibrio socio-territorial del ámbito.** Se entiende que es preciso, diseñar y concretar proyectos de alto impacto urbano-residencial para las zonas más vulnerables o degradadas del ámbito, mejorar la infraestructura, los servicios, la calidad ambiental e implementar programas que promuevan la integración social, una buena convivencia ciudadana y la igualdad de oportunidades. Ello contribuirá a disminuir la brecha de desigualdades socioeconómicas entre barrios.

**3. Desarrollos económicos estratégicos como el turismo.** Se apunta a que el desarrollo de la actividad turística puede crear así cierta sinergia para el crecimiento de otras actividades económicas de la bahía y el mejoramiento del hábitat. Por otro lado, las actividades vinculadas directa o indirectamente al turismo constituyen un sector que demanda mano de obra con diversos niveles de calificación. Por otro lado, la actividad produce importantes ingresos (divisas), fomenta la recuperación del patrimonio y colabora con la revalorización del ámbito, lo que promueve la densificación residencial y el disfrute de los espacios de interés también por parte de la población local.

**4. Mejorar la calidad ambiental de la bahía.** Para que el escenario meta pueda ser alcanzado es necesario contar con una bahía limpia que mantenga los estándares de calidad ambiental apropiados para cada una de las actividades que se desarrollan. Una gestión ambiental integral y acciones concretas como ampliar la jurisdicción y capacidad de control de DINAMA sobre el puerto y la bahía, así como jerarquizar el tema “bahía” en el gabinete ambiental nacional, podrían colaborar en ese sentido. Los subsidios a energías renovables, pueden impactar en forma importante en el transporte urbano lo que conlleva a un menor consumo de combustibles fósiles y por lo tanto menos contaminación y menor uso de áreas en la bahía por parte del ente.

En suma, para alcanzar los escenarios deseables identificados que apunten tanto a un equilibrio socio-territorial como a una sociedad con igualdad de oportunidades, incluidas las de género, debería contarse con una nueva gobernanza territorial. Ésta debería ser intersectorial, en la que prima una visión común de

largo plazo. Además, la revalorización y recalificación de las áreas más deprimidas, el aprovechamiento de las infraestructuras instaladas, la compatibilidad entre actividades y la optimización del uso del suelo, son primordiales para lograr un uso más racional del territorio y de los recursos de la sociedad. Una ciudad inteligente que acompañe el crecimiento de un Smart Port y el desarrollo de proyectos tecnológicos que transformen las actividades en más competitivas y sustentables y la preparación de la población para los cambios en el campo laboral (automatización, etc.) serán factores esenciales para enfrentar los desafíos del futuro. Por último, un cambio cultural que ayude a poner en valor el medioambiente, tanto por parte de actores públicos como privados y que logre la apropiación por la sociedad de la bahía y fortalezca su identidad; mejore las pautas de convivencia; que valore su patrimonio y lo defienda; son fundamentales para que los actores clave y la población en general tenga una vida de calidad en el territorio y sienta la necesidad de actuar frente a los cambios no deseados.

### 3. Lineamientos e iniciativas estratégicas

Teniendo como base los frenos a los escenarios no deseables y deseables, así como las que pueden impulsar el escenario deseable, se elaboraron tres lineamientos estratégicos (LE), los cuales a su vez están compuestos por siete Iniciativas Estratégicas (IE), que buscan el pasaje desde el escenario actual (E2) al escenario meta (E6).

Desde el equipo de FCS se considera que implementando las IE se puede lograr pasar desde el escenario actual (E2: Contradictorio y degradado) al escenario meta (E6: Nueva institucionalidad y armonía), sorteando muchos de los frenos, promoviendo los impulsos, y principalmente evitando un escenario tendencial que sería como el actual pero cuyas contradicciones y degradación serían más agudas.

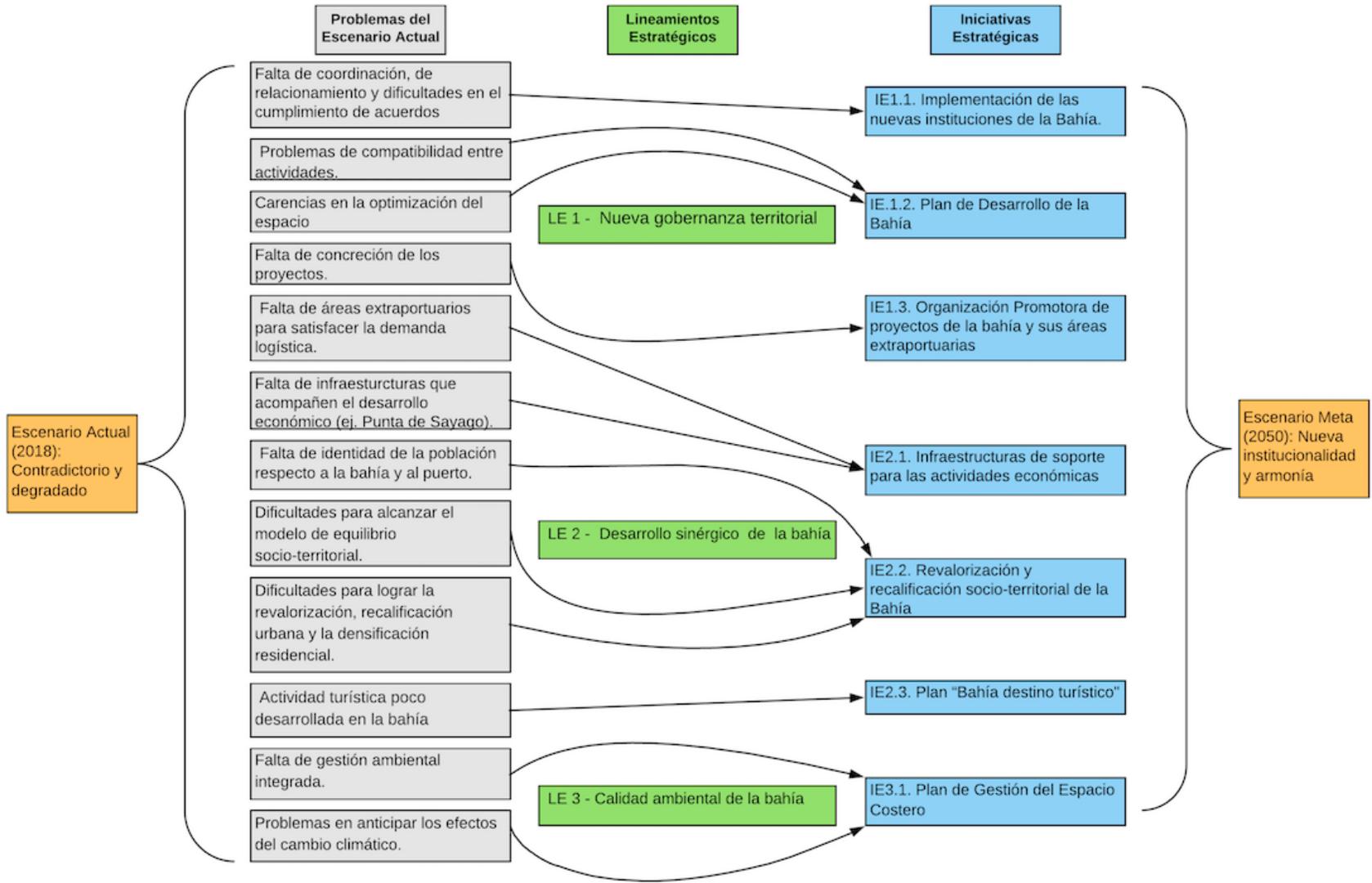
Las siete IE que fueron diseñadas por el equipo de FCS incluyen el nombre de la iniciativa, los objetivos estratégicos, los resultados esperados, las líneas de acción, así como a los actores involucrados. Una vez en el taller, dichas iniciativas fueron editadas y mejoradas por los participantes obteniendo un producto mucho más completo. Dada la metodología utilizada en los talleres prospectivos, fue necesario seleccionar sólo cinco de estas IE para desarrollar a fondo en las mesas de trabajo. Las iniciativas no seleccionadas fueron la IE1.2. Plan de Desarrollo y la IE3.1 Plan de Gestión del Espacio Costero. La primera no fue seleccionada dado que se trata de un instrumento técnico con acciones bastante preestablecidas, mientras que la segunda incluye acciones como Bahía Limpia, Mapa de Riesgo Costero, Programa de Intervención y Gestión de la Cuenca del arroyo Pantanoso, las cuales ya están siendo trabajadas por parte de la IDM a través de la Estrategia de Resiliencia<sup>86</sup> en el marco del programa de la Fundación Rockefeller de las 100 Ciudades Resilientes. Si bien el Plan de Gestión Costera se considera sustancial para el desarrollo de la bahía y logro del escenario meta, al estar éste trabajándose en el marco de la mencionada Estrategia de Resiliencia, se consideró más provechoso desarrollar en el taller las iniciativas nuevas. Las dos Iniciativas no trabajadas en el taller mantienen los contenidos originales desarrollados por el equipo de FCS.

A continuación se expone un diagrama resumen donde se identifican los principales problemas descritos en el diagnóstico prospectivo que caracterizan al escenario actual y los LE y las IE para alcanzar el escenario meta. Posteriormente se detallan los LE y las IE mencionadas en el diagrama.

---

<sup>86</sup> <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/estrategia-de-resiliencia-de-montevideo.pdf>

**FIGURA 1. DEL ESCENARIO ACTUAL (2018) AL ESCENARIO META (2050)**



### 3.1. Descripción de lineamientos e iniciativas estratégicas

#### **LE 1 - NUEVA GOBERNANZA TERRITORIAL**

Este lineamiento estratégico busca promover una nueva gobernanza que tenga un enfoque de equilibrio territorial (ambiente, sociedad, y economía) fundamentada en la colaboración, articulación y participación de los distintos actores clave, con una estructura institucional de la bahía que establezca una visión de largo plazo, construya colectivamente un Plan de Desarrollo, y ejecute las acciones necesarias para lograr dicho plan.

La idea original de la FCS de este lineamiento buscaba orientar acciones para la construcción de un órgano público con jurisdicción sobre la bahía y sus áreas extraportuarias, siendo por lo tanto de carácter metropolitano (incluyendo los corredores logísticos en Canelones y San José). Dicha organización miraba la bahía con una visión transversal a todos los intereses con una perspectiva de largo plazo, construía un Plan de Desarrollo para sus áreas de jurisdicción, el cual incluía entre otros componentes un programa de proyectos de intervención (para todo tipo de actividades) y llevaba acciones adelante para generar sinergia y mantener la cohesión y cooperación de los involucrados. Se planteaba que esta organización interactuara de forma directa con los privados, quizás bajo la forma de un gran consorcio<sup>87</sup>, para viabilizar todos los proyectos de forma eficiente, considerando los intereses de todas las partes y no sólo de los actores públicos.

La organización así diseñada antes mencionada fue cuestionada en casi todas las mesas de trabajo del tercer taller. El principal argumento que se utilizó es que no es necesario crear un nuevo ente dado que existen en la actualidad acuerdos bilaterales entre algunos de los principales actores del ámbito y que es más efectivo profundizar y ampliar este tipo de acuerdos sin crear nuevos entes u organizaciones. El argumento planteado se plasmó en la propuesta de creación de nuevas instituciones<sup>88</sup> que relacionen, con responsabilidades y competencias bien definidas, a los actores públicos hoy involucrados en el ámbito, reuniendo a los mismos en un comité que sostenga un diálogo fluido y de objetivos comunes respecto a las diversas acciones que se desarrollan en la bahía. Además, se estableció que dicho comité estará encargado de crear y llevar a cabo un Plan de Desarrollo de la Bahía con su programa de proyectos. Para la ejecución de los proyectos se propuso crear una “organización promotora” encargada de éstos, así como de otras tareas de ejecución directa sobre el territorio, que responda a un consejo consultivo compuesto por algunos de los miembros del comité.

El fundamento de este LE recae sobre lo dicho al comienzo de este punto: si se quiere contar con un ordenamiento de la bahía, donde todos los actores involucrados puedan tener voz y no se lleven a cabo proyectos de gran impacto que luego sean difíciles de revertir, es necesario contar con un mediador que mantenga cierto equilibrio en el territorio y en el que exista menos asimetría entre los actores a la hora de tomar decisiones. Se consideran como aspectos clave para la mejor gobernanza, aumentar el protagonismo del tercer nivel de gobierno departamental, y promover un cambio cultural con el objetivo de fortalecer la participación ciudadana y el empoderamiento de la sociedad en general. Paradigmático el caso en vías de ejecución de UPM-2 que podría haberse resuelto de otra forma de contar con un

---

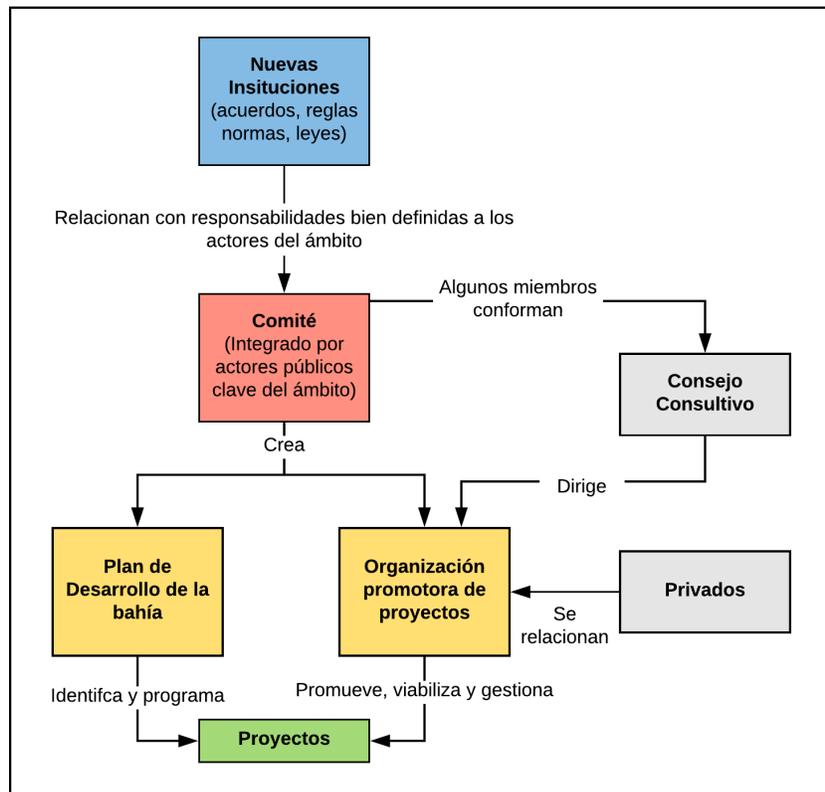
<sup>87</sup> Inspirado en el Consorcio de Barcelona

<sup>88</sup> Entendiéndose “nuevas instituciones” como las reglas de juego, es decir reglas, leyes, normas y acuerdos.

organismo participativo y conciliador de intereses, así como si se hubiera dispuesto de una organización facilitadora de proyectos para viabilizar la postergada construcción del Puerto de Punta de Sayago, espacio previsto para este tipo de usos tanto en las Directrices Departamentales de Desarrollo Sostenible como en el Plan Maestro del Puerto. En lugar de optar por una ubicación en el Oeste de Montevideo, que hubiera reducido la presión sobre la ocupación del suelo en la bahía y disminuido el flujo vehicular de un área central de la ciudad, se decidió instalar estas infraestructuras en un sector congestionado del puerto, pero que a priori va a implicar menores costos aparentes (costos solo de infraestructura, que no incluyen los costos sociales, ambientales, de impacto urbano, etc.).

Las iniciativas planteadas en este punto se dividen en tres componentes que se entiende deben trabajar de forma coordinada. La primera es la creación de las nuevas instituciones (leyes, reglas, normas y acuerdos), que promuevan espacios de coordinación, diálogo, planificación y construcción de una visión a futuro. La segunda es la de la creación de un Plan de Desarrollo de la Bahía a la que todos los actores públicos estén sujetos y apliquen sus competencias en pos de éste. La tercera es la conformación de una “organización promotora” que se encargue de llevar adelante los proyectos de la bahía y los otros intereses materiales que se construyan por los actores públicos involucrados en el ámbito.

La siguiente imagen esquematiza el LE 1.



### IE1.1. Implementación de las nuevas instituciones de la bahía

Se entiende a la nueva institucionalidad como el conjunto de reglas de juego existentes, entre y dentro de los diversos actores (organizaciones) de la bahía y sus zonas extraportuarias, es decir leyes y normas que hacen funcionar al sistema, pero sin la necesidad de crear un nuevo ente. Aquí se buscan esas nuevas instituciones para conjugar los intereses entre los diversos actores del ámbito a través de acuerdos. Se

entiende que definiendo claramente el rol de cada uno, sus responsabilidades, competencias, y la organización del ámbito de la bahía de forma colectiva, se eliminarían muchas de las fricciones hoy tienen lugar.

Es importante analizar todas las reglas que existen y ver si son o no compatibles entre sí, rediseñando el sistema de relacionamiento cuando surgen incongruencias o contradicciones, y lograr una coordinación proactiva<sup>89</sup>, más que una coordinación defensiva entre los actores. Así mismo es relevante diseñar nuevos procedimientos de resolución de conflictos o controversias entre las partes o ajustar los procedimientos existentes, profundizar los acuerdos vigentes y crear nuevos acuerdos para el mejor funcionamiento del sistema bahía.

### ***Objetivos estratégicos***

1. Lograr una gobernanza del ámbito que permita la construcción de una visión común de largo plazo.
2. Precisar el alcance de las competencias de los distintos actores involucrados.
3. Coordinar entre órganos de idéntico rango jerárquico para lograr acuerdos.
4. Gestionar de forma sostenible y eficiente el territorio (dimensiones económica, social, ambiental y cultural).
5. Lograr que los montevideanos se identifiquen como ciudadanos portuarios.

### ***Resultados esperados***

1. Nueva institucionalidad (reglas de juego) regulada, vigente y funcionando, asegurando la construcción de la visión de largo plazo común.
2. Sistema de solución de controversias funcionando correctamente y permitiendo, entre otras cosas, que los actores se desempeñen de forma coordinada y consensuada en la bahía, obteniendo una planificación coherente del territorio.
3. Cambio cultural.
4. Acuerdos entre los diversos organismos.

### ***Líneas de acción***

- a) Diseñar la institucionalidad.
- b) Diagnóstico de los problemas de gestión del ámbito
- c) Estudio sobre competencias, jurisdicciones y normativa de las diferentes instituciones involucradas
- d) Implementar un sistema de resolución de controversias (Opciones: arbitraje, justicia).
- e) Promover el cambio cultural.
- f) Crear un Comité donde se reúnan los actores públicos asociados y sea ámbito de diálogo, coordinación de toma de decisiones.

---

<sup>89</sup> Coordinación en la que se busca una adecuación mutua en el accionar en función de objetivos compartidos.

- g) Analizar el conjunto de los proyectos de inversión que impactan sobre distintas jurisdicciones.
- h) Estudiar las competencias, alternativas de construcción jurídica, financiera y técnica.

**Actores:** IDM, Municipios A, B y C, OPP, MVOTMA, MINTUR, MTOP, ANP, ANCAP, UTE, AFE, Armada Nacional.

### Hitos

Líneas de Acción	2021	2022	2025	2030	Resultados esperados <sup>90</sup>
<b>Diseñar la institucionalidad</b>	Competencias y jurisdicciones/ Incorporación de manera explícita de la dimensión ambiental y patrimonial	Internacionalización de los ámbitos de acción y formación, educación, capacitación/ Fortalecimiento de capacidades organizacionales	Nueva institucionalidad (reglas del juego) regulada, vigente y funcionando, asegurando la construcción de la visión de largo plazo común.		(1)
<b>Implementar un sistema de solución de controversias</b>		Sistema de solución de controversias funcionando			(2)
<b>Promover el cambio cultural</b>	Involucramiento del tercer nivel de gobierno para que el cambio cultural se comience a dar.	Apropiación de la ciudadana de la bahía a través de espacio público	Plan turístico de la bahía	Cambio cultural	(3)
<b>Crear una Comité dónde se reúnan los actores públicos asociados y sea ámbito de diálogo, coordinación de toma de decisiones</b>				Acuerdos entre los diversos organismos.	(4)

La línea de acción “Crear una comisión o comité Ciudad- Puerto obteniendo acuerdos en el ámbito de la bahía”, es aquella que debe realizarse primero y luego de esta pueden realizarse todas las demás.

### IE1.2 Plan de Desarrollo de la Bahía

Es fundamental que entre todos los actores se determine una visión común de largo plazo sobre el espacio bahía y que esto se concrete con un plan de desarrollo en el que se dejen claramente plasmados los futuros proyectos, y límites en la jurisdicción y acción de cada uno de los actores. Proyectos como el del Puerto Logístico Punta de Sayago (perteneciente a una de las líneas de acción de esta iniciativa) aportaría a un mejor desempeño del puerto, a un desarrollo económico del Oeste del ámbito y disminuiría la presión territorial del puerto en la bahía, eliminando así mismo las fricciones en las zonas fronterizas. Proyectos

<sup>90</sup> La numeración de esta columna corresponde a los resultados esperados que figuran más arriba.

como Bella Vista-Capurro y el de Cerro-Bahía (perteneciente a una de las líneas de acción de esta iniciativa) generarían algo que hoy no existe, como son los espacios urbanos de alto valor vinculados al espejo de agua. Hoy en día los intereses de la población por la bahía son débiles y el equipo de la FCS considera que esto se debe entre otros aspectos, a las dificultades para acceder libremente a amplios sectores de la misma, y a la degradación y abandono de las áreas actualmente accesibles, siendo difícil por parte de la comunidad visualizar las potencialidades del área o comprometerse hoy en transformaciones de largo plazo. Se estima que podría favorecer un cambio hacia la apropiación de la bahía y un sentimiento de identidad por parte de la población la construcción de infraestructura adecuada que incluya espacios públicos de calidad, creando el interés de la ciudadanía por ésta, interés que hoy se restringe principalmente a la administración departamental y algunos privados.

Además, se busca que las nuevas instituciones contemplen también actores más allá del límite geográfico de Montevideo, es decir que incluya las áreas extraportuarias destinadas a logística ubicadas en Canelones y en San José. Con esto se intenta involucrar de alguna forma a estos actores para trabajar con objetivos comunes de complementariedad en lugar de competencia, con una visión de largo plazo en un territorio que más allá de la existencia de límites administrativos departamentales, funciona como una unidad.

Los cambios que se están produciendo transformarán completamente la matriz energética, ameritará por parte de ANCAP y UTE replantearse los usos de las áreas que tienen en el espacio costero de la bahía (línea de acción de esta iniciativa) alineados a la planificación estratégica y territorial del departamento.

Con las nuevas instituciones (IE1.1) funcionando adecuadamente, y contando con este Plan de Desarrollo que sea una guía para las intervenciones, se podrá disponer de los espacios de la bahía, disminuyendo la presión territorial sobre el ámbito.

Se diseña un plan de desarrollo de la bahía que permita mejorar el desempeño de las diversas actividades que tienen lugar en el ámbito de forma ordenado y coordinada, en un marco no sólo económico sino también social y ambiental. No es necesario que este plan surja del seno de la nueva institucionalidad de la bahía (IE1.1), pero es deseable que así ocurra con el objetivo de que cuente con una institucionalidad que lo respalde con solidez.

Es la herramienta de planificación que promueve el desarrollo urbano, social, cultural, ambiental y portuario en el territorio de la bahía. De esta manera, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, y hace compatible el desarrollo portuario y logístico en armonía con la vida en la ciudad.

### ***Objetivos Estratégicos***

1. Equilibrio socio-territorial del ámbito con desarrollo sustentable.
2. Servir de guía y orientar las políticas de actores clave con visión de largo plazo.
1. Mejorar la coordinación entre los actores tanto públicos como privados y entre las propias administraciones públicas.
2. Promover actuaciones que aprovechen oportunidades y creen sinergia entre actividades para el beneficio mutuo tanto de los residentes y turistas, como para el puerto y demás actores del ámbito.

### ***Resultados esperados***

1. Logro de una convivencia armónica y ordenada de las actividades del ámbito, con buen desempeño y mejora de su competitividad.
2. Desarrollo integral de la bahía con enfoque de resiliencia y prevención de los efectos del cambio climático.
3. Mejoramiento de la calidad del hábitat y de la calidad de vida.
4. Constitución de una Organización Promotora de proyectos de la bahía y sus áreas extraportuarias, que dirija el Plan de Desarrollo.
5. Implementación del Plan de Desarrollo (por ejemplo a través de un Programa Nacional, instrumento definido en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, mecanismos de financiación, etc.).
6. Planes Maestro de todas las instituciones que componen el Comité alineados con el Plan de Desarrollo de la Bahía.

### ***Líneas de acción***

- a) Lineamientos generales del modelo
- b) Identificación de áreas y sitios de oportunidad para definición de obras y operaciones urbanas estratégicas
- c) Compatibilización y desarrollo de los Planes Maestro de cada actor
- d) Criterios para el comportamiento y densificación y límites a la expansión urbana
- e) Propuesta de criterios de zonificación, usos y ocupación del suelo
- f) Formulación y desarrollo del nuevo modelo de ordenamiento y gestión
- g) Enunciación de proyectos y programas sectoriales para fortalecer el modelo de infraestructura, medio ambiente, movilidad, hábitat social, cultural y vivienda
- h) Análisis de las propuestas de mayor valor para la sociedad
- i) Definición de metas de corto, mediano y largo plazo
- j) Promoción de la diversificación económica
- k) Producción del diagrama territorial correspondiente al modelo urbano propuesto
- l) Clasificación de las intervenciones por especialidad y perfil. Matriz de proyectos prioritarios.
- m) Análisis jurídico-institucional de las herramientas de gestión
- n) Determinación de las inversiones requeridas para cada anteproyecto, con estimación de costos y beneficios correspondientes
- o) Desarrollo del anteproyecto completo de los sitios de intervención prioritaria
- p) Formulación de instrumentos de regulación, gestión y/o financiamiento para la concreción de los proyectos urbanos e infraestructura

**Actores:** IDM, Municipios A, B y C, MTOP, ANP, ANCAP, UTE, MVOTMA, MINTUR, AFE, Armada Nacional, OPP.

### **Hitos**

Cabe destacar que no se incluyen los hitos de esta iniciativa, dado que la misma no fue desarrollada en el tercer taller prospectivo por las razones mencionadas anteriormente.

### **IE1.3. “Organización Promotora” de proyectos de la bahía y sus áreas extraportuarias**

Se crea una “Organización Promotora” que obedece directamente a la nueva institucionalidad de la bahía (IE1.1) la cual cuenta con una agenda de proyectos definida según el Plan de Desarrollo de la Bahía (IE1.2) y es la encargada de lograr que dichos proyectos se concreten. La organización promotora hace un especial énfasis en convocar a los actores públicos y privados interesados en llevar adelante los proyectos, asignarle a cada proyecto una estructura financiera adecuada (consorcios, fideicomisos, PPP o el marco financiero que se crea oportuno para ese proyecto), facilitarle instrumentos, trámites y las soluciones técnicas, acompañar en la gestión del proyecto, controlar su evolución una vez esté terminado el mismo. A su vez la “Organización Promotora” cuenta con un consejo consultivo definido por los miembros del comité de la nueva institucionalidad, que evalúa el desempeño de la misma y el de cada uno de los proyectos.

#### ***Objetivos estratégicos***

1. Crear las condiciones adecuadas para que se puedan dar los acuerdos para la constitución de la Organización.
2. Estimular la creación de consorcios, fideicomisos, PPP para la realización de proyectos.
3. Divulgar, promover y facilitar todos los instrumentos de financiamiento, gestión, y ejecución existentes.
4. Evaluar y mejorar constantemente.
5. Coordinar inversiones públicas que incentiven a privados.
6. Viabilizar soluciones técnicas y trámites administrativos

#### ***Resultados esperados***

1. Liderazgo de la organización promotora sobre otras instituciones públicas.
2. Realización de la mayoría de los proyectos estratégicos definidos en el programa de proyectos.
3. Diseño de instrumentos más acertados y específicos para la expertise general.
4. Mejora constante de la institución.
5. Proyectos exitosos producto del trabajo público-privado.

#### ***Líneas de acción***

- a) Crear la organización promotora de proyectos de la bahía y sus áreas extraportuarias.
- b) Propuesta y evaluación de proyectos estratégicos específicos y sus instrumentos de gestión y ejecución.
- c) Aplicación de instrumentos de gestión y ejecución vigentes en la LOTDS y normativa departamental.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Se incluye lo referido a: incentivos, exoneraciones, unidades de actuación, consorcio, fideicomisos, cautelas urbanísticas, transferencias, dación en pago, contribución por mejoras, mayor aprovechamiento, Evaluación Ambiental Estratégica, Estudios de Impacto Ambiental.

- d) Generación de indicadores y evaluación de desempeño.
- e) Crear, aplicar, diseñar y realizar acompañamiento de líneas de financiamiento específicas.
- f) Mejorar la gestión, ventanilla única para los proyectos con apoyo y acompañamiento hasta el final del proyecto.
- g) Crear el Consejo Consultivo de la Organización Promotora.

**Actores:** IDM, Municipios A, B y C, OPP, MVOTMA, MINTUR, MTOP, ANP, ANCAP, UTE, Armada Nacional, OPP, Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), inversores privados, bancos locales e internacionales de inversión.

### Hitos

Líneas de Acción (LA)	2019	2020	2022	2025	2030	Resultados esperados <sup>92</sup>
<b>Crear la Organización Promotora de proyectos de la bahía y sus áreas extraportuarias.</b>	-Construcción de acuerdos interinstitucionales y conformación de una entidad pública promotora de la bahía -Definición de competencias y personas que lideran	Definir marco normativo	Liderazgo de la entidad sobre las instituciones públicas			(1)
<b>Propuesta y evaluación de proyectos estratégicos específicos y sus instrumentos de gestión y ejecución</b>			Definición del Plan de Proyecto	Primeros proyectos	Realización de la mayoría de los proyectos estratégicos	(2)
<b>Aplicación de instrumentos de gestión y ejecución vigentes en la Ley de OT y DS y normativa departamental</b>	Divulgar y poner en conocimiento de todos los instrumentos.	Aplicación de alguno de los instrumentos (incentivos)		Aplicación de la gran mayoría de los instrumentos	Diseño de instrumentos más acertados y específicos para la expertise general	(3)
<b>Generación de indicadores y evaluación de desempeño.</b>	<b>Construcción de indicadores y evaluación de desempeño periódico</b>					(4)

<sup>92</sup> La numeración de esta columna corresponde a los resultados esperados que figuran más arriba.

Necesariamente primero debe realizarse el resultado esperado “Liderazgo de la entidad sobre las instituciones públicas” para que luego puedan realizarse los demás, salvo el de “Mejora constante de la institución que se expande hacia más allá del 2030.

## **LE 2- DESARROLLO SINÉRGICO DE LA BAHÍA**

Lo que este LE busca es promover e impulsar el desarrollo de las actividades que tienen lugar en la bahía (residencial, turística, portuaria, industrial, pesquera, recreativa, etc.), tanto a nivel económico, como social y ambiental, con crecimiento armónico dentro del ámbito, generando espacios de oportunidad, inversión, inclusión social, formación e innovación. Este lineamiento podría ser parte de la agenda del Plan de Desarrollo de la Bahía, dado que de alguna forma está integrando las diversas actividades de la bahía con un enfoque de complementariedad y no de competencia, que busca el desarrollo del ámbito. Se entiende necesario promover infraestructuras estratégicas como el Puerto Logístico de Punta de Sayago, el cual resulta dinamizador de la economía y de los territorios del Oeste de Montevideo y por otra parte tiene la capacidad de disminuir las presiones de crecimiento del puerto en la bahía, permitiendo un desarrollo más equilibrado del ámbito. La incorporación de nuevas tecnologías y transformaciones innovadoras por parte de los actores vinculados a la bahía, especialmente el puerto, ANCAP y UTE permiten que las actividades sean más competitivas y dan impulso a un escenario en el que se optimiza el uso del suelo del ámbito y se genera un mayor cuidado del medio ambiente. Esta mayor disponibilidad de espacio facilita así mismo la creación de áreas de interfase que permiten una mayor identificación de la población con la actividad portuaria (ej. Port Center).

Con el objetivo de materializar las estrategias territoriales previstas en el ordenamiento departamental, y satisfacer los intereses de la sociedad en general, se busca concretar proyectos urbanos de gran impacto como el proyecto Bella Vista-Capurro, o el proyecto Cerro-Bahía. El impulso de estos proyectos respecto al escenario meta, no solamente se vincula al aporte de importantes espacios públicos para la convivencia y apropiación de la bahía por parte de la ciudadanía, también genera crecimiento económico por las actividades de servicios y productivas asociadas a los mismos.

Ambos proyectos potencian así mismo las zonas adyacentes, brindan oportunidades laborales y mejoran la calidad de vida de la población ubicada en áreas deprimidas de la ciudad, contribuyendo de esta forma al equilibrio socio-territorial de la ciudad. Estos nuevos desarrollos aportan espacios públicos de calidad con el atractivo de la presencia del espejo de agua. La existencia de una nueva terminal de cruceros, la transformación de la ex estación de trenes, la creación de un Port Center y la revalorización del patrimonio del ámbito, representan impulsos para potenciar el desarrollo en la bahía con actividades económicas como la turística.

El fundamento sobre el cual se erige este LE es el de desarrollar el ámbito, con infraestructura estratégicamente seleccionada en base a objetivos sociales, ambientales y económicos, priorizando las actuaciones sobre los sectores urbanos más deprimidos, pero sin desmedro de fortalecer a la actividad portuaria vital para el país, ni a otras actividades económicas del territorio.

Por esto es que se plantea, en concordancia con el Plan Maestro del Puerto, relocalizar parte de la salida de mercadería (principalmente graneles) para el Puerto Logístico de Punta de Sayago, y se mantienen en el recinto actual, cargas principalmente de contenedores que presentan un porcentaje importante de mercadería en tránsito. Este desarrollo portuario también es un freno a escenarios no deseados como los

que implican infraestructuras que provocan fricciones con la ciudad (distorsiones en el tránsito, incompatibilidades entre usos, etc.).

Las iniciativas elegidas para este LE son tres: (i) infraestructuras de soporte para las actividades económicas, la cual incluye proyectos como el del Puerto logístico de Punta de Sayago; (ii) revalorización y recalificación socio-territorial de la bahía, que busca además de crear proyectos urbanos, hacer otras intervenciones que acompañen a las infraestructuras con la empoderación social de la zona promoviendo a la población del ámbito; (iii) plan “Bahía destino turístico”, con el que se busca desarrollar otras actividades económicas y que además pueden tener derrames importantes para la sociedad.

### **IE2.1. Infraestructuras de soporte para las actividades económicas**

Cabe destacar que si bien en el escenario meta se planteó la existencia de TAP en la región (Brasil o menos probablemente Argentina), por ser la hipótesis más probable según el análisis del equipo de FCS, si esto no sucediera se considera que las mismas se harán en el Este de Uruguay ya que se estima que a mediano plazo la región necesitará poder operar indefectiblemente con barcos de gran calado.

Se plantean una serie de proyectos de infraestructura y programas que apuntan a dinamizar las actividades económicas de la bahía de forma armónica, tanto en el ámbito principal como en el complementario que incluye las áreas extraportuarias. Se trata de intervenciones que servirán de instrumento para llevar adelante un marco planificador acordado en un espacio interinstitucional de actores clave (Plan de Desarrollo de la Bahía, Programa Nacional de la Bahía, Planes Maestros de las distintas instituciones, etc.).

#### ***Objetivos Estratégicos***

1. Contribuir en la implementación de los Planes Maestro de las diferentes instituciones de la bahía.
2. Dinamizar las actividades económicas de la bahía, mejorar su competitividad y generar empleo
3. Optimizar el uso del suelo del ámbito.
4. Aportar a la resiliencia del ámbito principal y complementario (sectores extraportuarios de la periferia).

#### ***Resultados esperados***

1. Concreción de proyectos estratégicos con enfoque de resiliencia que dinamizan la economía.
2. Puerto logístico de Punta de Sayago operativo al 2035 con su conectividad carretera y ferroviaria.
3. Incorporación de infraestructuras de interfase (balcón, mirador, centro de visitas) que acerquen la población a la bahía.
4. Ni ANCAP ni UTE crecen en la bahía, (UTE mantiene las instalaciones de la distribución de energía en el ámbito), pero ceden para proyectos urbanos terrenos subutilizados que permiten dar continuidad a los paseos urbanos que rodean la bahía, y hacen posible la creación de nuevos espacios públicos, parques y otros desarrollos.

5. Conexión urbana de viaducto con paso superior, que contempla las necesidades del puerto y las de movilidad urbana, incluido lo referente al Proyecto de Detalle Urbano Cinta de Borde Bella Vista-Capurro.
6. Se viabiliza el uso de áreas extraportuarias para satisfacer la demanda actual y futura.

### ***Líneas de acción***

#### a) Viabilizar el Puerto Logístico de Punta de Sayago y conectividad carretera y ferroviaria.

Se busca viabilizar las acciones promovidas por el Programa Nacional de la Zona Oeste de Montevideo (PRONAZOM) que se está llevando adelante en el marco de la DINOT, pero que se encuentra estancado. El proyecto de conectividad se realizará en el marco de las DD DD, buscando que el mismo actúe de barrera para la expansión urbana, proteja el suelo rural productivo y no afecte las áreas urbanizadas de la ciudad. Se trata de realizar el proyecto de conectividad y viabilizar su ejecución en diferentes etapas. Asimismo se incluyen acciones para facilitar la gestión e implementación del proyecto de Puerto y del uso de otras áreas (predio del ex Cluster Naval que se incorporó al enclave de la ANP).

#### b) Revitalización y refuncionalización de la ex Estación Central de Trenes y playa de maniobras (4.5há)

Ubicada en una zona con todos los servicios básicos y a muy poca distancia de la centralidad principal, se trata de una intervención que creará sinergia en un área prevista para densificación residencial actualmente deprimida. El espacio de la playa de maniobras podría utilizarse también para viabilizar el acceso o vínculo de la población con el puerto (una de las posibles ubicaciones del *Port Center* propuesto en la iniciativa 2.3 “Plan Bahía destino turístico). Se plantea que este proyecto de desarrollo futuro, se decida en un ámbito de participación de los actores clave de la ciudad, que optimice el uso de la infraestructura y que esté en concordancia con los lineamientos de ordenamiento territorial departamentales. Las acciones incluyen facilitar la concreción del proyecto y viabilizarlo, para lo que sería útil contar con un consorcio o acuerdos interinstitucionales fuertes.

#### c) Programa de ajuste de las infraestructuras de ANCAP y UTE

Facilitar y viabilizar los proyectos de estos entes que surjan del Plan de Desarrollo de la Bahía y de los Planes Maestro de las instituciones (incluidas las DD DD), coherentes con una mirada de largo plazo respecto a las consecuencias del cambio de la matriz energética y tipo de producción, con optimización del uso de las infraestructuras (si existe suelo o infraestructura subutilizada, es posible cederlos para proyectos de otros actores) y que mejoren la compatibilidad con sus entornos.

#### d) Programa para viabilizar el desarrollo de las áreas logísticas extraportuarias

Si bien se estima que existen áreas extraportuarias metropolitanas suficientes para cubrir la demanda futura, en Montevideo donde la iniciativa privada ha tenido muchas dificultades, se presentan problemas de gestión y de falta de infraestructura que impide su efectivo desarrollo. Por tal motivo, se entiende estratégica una acción que apunte a viabilizar dichas infraestructuras, proponer formas de ocupación y gestión del suelo (por ej. aplicación de la Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal, Ley de Parques Industriales, etc.) que faciliten el desarrollo de estas áreas. El instrumento de la Organización Promotora propuesta en este trabajo, utilización del fideicomiso u otras modalidades definidas en estudios realizados por la IM, pueden ser clave para ejecutar este programa.

**Actores:** Municipios A, B y C, IDM, OPP, MVOTMA, Agencia Nacional de Vivienda (ANV), MTOP, AFE, ANP, ANCAP, UTE, MINTUR, Instituto Nacional de Logística (INALOG), Cámara Uruguaya de Logística (CALOG), privados, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), PIT-CNT, Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), ANDE.

### Hitos

Se destaca que por razones de tiempo en el Taller 3 se trabajó solamente la línea de acción del Puerto Logístico de Punta de Sayago en vez de todas las líneas de acción de la presente iniciativa, por lo que es la que se desarrolla a continuación. Para el puerto de Punta de Sayago aparece como principal hito la generación de accesos ferroviarios y carreteros. Previo a la puesta en operación del muelle de ultramar (ANP en breve estará licitándolo) tendrá que estar resuelta por lo menos la conectividad carretera. Dicha licitación pondrá de manifiesto si hay interés o no para la generación de un muelle de ultramar que sería el primer proyecto semilla para el puerto de Punta de Sayago. En paralelo también se trabaja en la creación de un muelle fluvial, el cual requiere de un paso anterior que es la generación de señalización y balizamiento para poder unir el puerto de Montevideo con el puerto de Punta de Sayago por la vía marítima-fluvial o dar servicios a otros terceros para tener el puerto de Punta de Sayago completo al 2035.

Líneas de Acción	2019	2020	2021	2022	2025	2035	Resultados esperados <sup>93</sup>
<b>Conexión y accesos</b> (saturación puerto de Montevideo)		Proyecto carretero-ferroviario terminado +afectación de la faja	Carretero terminado-Tramo a Ruta 1 (llevó 1 año) (LOBRAUS, RAS)	Carretero terminado-Tramo a Ruta 5 (llevó 1 año)	Fin acceso carretero		(2)
<b>Muelle de ultramar</b>	Llamado para muelle de ultramar			Fin muelle de ultramar			
<b>Cluster Naval</b>					Cluster naval operativo		
<b>Muelle fluvial</b>			Señalización y balizamiento	Fin de muelle fluvial		Fin de muelle fluvial	
<b>Planta de tratamiento de residuos portuarios</b>		Planta de tratamiento de residuos portuarios operativa				Planta de tratamiento de residuos portuarios operativa	

<sup>93</sup> La numeración de esta columna corresponde a los resultados esperados que figuran más arriba.

Otros desarrollos portuarios próximos					Por ej. Terminal Pesquera China, que requiere cambios en el POT y viabilidad social	Por ej. Terminal Pesquera China, que requiere cambios en el POT y viabilidad social	
---------------------------------------	--	--	--	--	---	---	--

## IE2.2. Revalorización y recalificación socio-territorial de la bahía

Se plantean una serie de programas o acciones que apuntan a recuperar el vínculo de la ciudad con el espejo de agua, a recalificar y densificar el territorio de la bahía, a mejorar las calidades ambientales, a contribuir con la integración social y lograr equilibrio socio-territorial. Se trata de programas que servirán de instrumento para llevar adelante un marco planificador acordado en un espacio interinstitucional de actores clave (Plan de Desarrollo de la Bahía, Programa Nacional de la Bahía, Planes Maestros de las distintas instituciones, etc.).

### **Objetivos Estratégicos**

1. Mejorar la calidad de vida de la población del ámbito.
2. Recuperar el vínculo con la bahía y reforzar la identidad del ámbito
3. Garantizar el mejor aprovechamiento de áreas con buenos servicios y localización, revalorizando especialmente las más deprimidas y recalificando todo el ámbito.
4. Lograr la compatibilidad (eliminar fricciones) de actividades tanto existentes como futuras con la actividad de residencia y servicios.

### **Resultados esperados**

1. Relaciones de convivencia saludable, integración social, disminución del desempleo, calidad urbano- espacial, disminución de la brecha de desigualdades entre barrios.
2. Mejora de servicios en calidad y cantidad a nivel urbano.
3. Control de la contaminación ambiental.
4. Densificación y optimización del uso de infraestructuras existentes.
5. Empoderamiento, pertenencia e identidad, incremento de atractivos urbanos y turísticos.
6. Coherencia en la selección y priorización de proyectos.
7. Medición del desempeño de todos los proyectos.

### **Líneas de acción**

Se entendió conveniente que las líneas de acción consistieran en programas y no proyectos específicos a efectos de abarcar tanto los proyectos que hoy se visualizan como estratégicos para alcanzar el escenario meta, como también las intervenciones que surgirán en el futuro producto de contextos cambiantes. En tal sentido se definen las siguientes líneas de acción:

- a) Programas residenciales. Refiere a todo lo concerniente al acceso, promoción y construcción de vivienda; acondicionamiento y calidad de las edificaciones; realojos y regularizaciones, etc.
- b) Programas de espacios públicos. Se trata de la dotación del ámbito con espacios públicos de calidad espacial y ambiental. A efectos operativos se incluye también en este programa el acondicionamiento del hábitat con infraestructura.
- c) Programas de equipamiento, entendiendo como equipamiento el conjunto de edificios y espacios, predominantemente de uso público, en donde se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo, que proporcionan a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas, sociales, culturales y recreativas.
- d) Programas de integración social y convivencia, incluye acciones que promueven el vínculo social saludable, la formación en valores, la educación, la igualdad de oportunidades, la igualdad de género, el acceso al trabajo y la integración con la comunidad.
- e) Programas de calificación ambiental, paisajística y patrimonial de la bahía. Comprende acciones que contribuyen a calificar la bahía, a fortalecer la identidad del ámbito y su apropiación por parte de la población.

**Actores:** IDM, Municipios A, B y C, ANP, MTOP, OPP, ANCAP, UTE, privados, consorcio de inversión, MEF, MVOTMA, ANDE, MIDES, MINTUR, INEFOP, Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), Universidad Tecnológica del Uruguay (UTECH), Universidad, PTI, PIT-CNT, CALOG, Cámara de Industria.

## **Hitos**

Como acciones generales que requiere cualquier programa que tenga lugar en la bahía, se establece la necesidad contar con relevamientos para la definición de una línea de base que permita posteriores monitoreos y medición de resultados. Así mismo se entendió que previo al inicio de los programas era conveniente contar con los lineamientos de un Plan de Desarrollo acordado para la bahía, que aporte coherencia y permita determinar prioridades respecto a las intervenciones.

Se estableció un orden o secuencia lógica en el tiempo para la ejecución de programas, lo que se traduce en el orden de las acciones en la línea de tiempo:

1. Acciones sobre la infraestructura y espacios públicos.
2. Acciones referidas a la construcción de vivienda.
3. Acciones de construcción de equipamiento, aunque según el caso, éstas pueden darse en paralelo con la construcción de vivienda (ej. Proyecto Cerro-Bahía).

Las acciones de integración social y convivencia y de calificación ambiental no están subordinadas a la secuencia anterior. Se destaca también que existen acciones para las que se plantea un comienzo pero que tienen continuidad en el tiempo (no culminan), como por ejemplo las acciones de control y monitoreo o programas culturales, de formación laboral y programas de empleo, etc.

Líneas de Acción	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035	Resultados esperados <sup>94</sup>
<b>Acciones generales</b>	Relevamiento para definición de línea de base/ Inicio Plan de Desarrollo							(6) y (7)
<b>Programa residencial</b>		Inicio programa Cerro-Bahía	Realojo predios inundables proyecto Cerro-Bahía/ Inicio en la bahía del programa de fincas abandonadas	Inicio Programa Capurro-Bella Vista/ Nueva normativa para la promoción privada de constr. de vivienda	Se recupera el 100% de las fincas abandonadas		100% del programa Cerro-Bahía ejecutado/ 100% de realojos, regularización e integración urbana de asentamientos ejecutados	(4).
<b>Programa de espacios públicos e infraestructuras</b>	Inicio estudios Ruta/Rambla	Inicio espacios públicos Cerro-Bahía	Inicio espacios públicos Capurro-Bella Vista	Ejecución proyecto Ruta/Rambla	Paseo verde calle La Paz (encima del arroyo de los Migueletes) ejecutado/ Espacio público Cerro-Bahía 100% ejecutado	Espacio público Capurro-Bella Vista 100% ejecutado		(5) y (1).
<b>Programa equipamientos</b>		Inicio obras del arroyo de los Migueletes (para construcción de paseo)	Comienzo recuperación de activos, calles, colectores, iluminación/ ejecución 50% equipamiento Cerro-Bahía	Se resuelven inundaciones del entorno de la calle La Paz	Re-funcionalización y revitalización de AFE y playa de maniobras ejecutado	100% equipamiento de Cerro-Bahía ejecutados	100% recuperación de activos (calles, caños, etc)	(2)
<b>Programa integración social y convivencia</b>		Inicio programa de integración laboral		SACUDE en funcionamiento	Biblioteca Parque en funcionamiento			(1)
<b>Programa de calificación ambiental, paisajística y patrimonial</b>	Seguimiento de la calidad del agua			Actividades de visualización de la bahía (museo, pesca, deportes, recorridos, etc.)				(5) y (3)

<sup>94</sup> La numeración de esta columna corresponde a los resultados esperados que figuran más arriba.

A continuación el detalle de los hitos antes mencionados:

**Viabilización de programa Cerro-Bahía.** Se trata de un programa cuyo objetivo es la implementación y ejecución de un proyecto que propone una importante intervención en la cinta de borde, de modo de recuperar el vínculo de este barrio histórico con su frente costero. Se genera una mayor apertura física y visual hacia la bahía a través de una rambla costanera y espacios públicos accesibles y equipados para el disfrute ciudadano, con la incorporación de un importante número de viviendas y se aporta a la resiliencia urbana con la eliminación de áreas inundables residenciales.

**Viabilización de programa Capurro-Bella Vista.** Al igual que en el programa anterior, se trata de implementar y concretar un proyecto de gran impacto para la ciudad, pero complejo por la cantidad de actores públicos y privados intervinientes, y por las importantes obras de infraestructura que amerita. El proyecto incluye el sector Planta de Alcoholes con los valiosos edificios de la calle Bernabé Caravia; Instalaciones Portuarias; el Parque Capurro / Altos y Terrazas de Capurro sector en el que se desarrollarán varias torres de edificios para usos de vivienda y oficina, una rambla de uso público, hotel y oficinas y originalmente también incluía una terminal fluvio-marítima, proyecto del que desistió su propietario.

**Proyecto Integral de Ruta/Rambla de Acceso a la Ciudad.** Se trata de un proyecto de infraestructura que abarca la Ruta de Acceso a Montevideo (al Sur de Carlos Ma. Ramírez) y la Rambla 25 de Agosto, vialidad de interfase entre la ciudad y el puerto. Se propone por tal motivo un proyecto con enfoque integral, que no solo tenga en cuenta el mejorar el nivel de servicio de esta pieza vial, sino que considere también aspectos de integración urbana (otorgar carácter más de vía urbana).

**Espacios de convivencia e Integración.** En la zonas de mayor vulnerabilidad de las periferias del Cerro y La Teja se desarrolla un proyecto similar al complejo polivalente SACUDE y en una zona más central de esos barrios un proyecto similar al de Bibliotecas Parque de Medellín, a efectos de promover la integración y la convivencia, la salud, la cultura y el deporte a través de espacios atractivos, con la colaboración de gestores capacitados.

**Viabilización del programa de recuperación de fincas abandonadas** (Integra las Estrategias de Resiliencia de la IDM, iniciativa A1.2). Colabora con la recalificación territorial y densificación de áreas urbanas. El programa incluye investigación de la propiedad registral, el proceso jurídico necesario para la expropiación de la finca y su incorporación, mediante convenio con el MVOTMA, a programas de acceso a la vivienda implementados por el gobierno nacional. Se trata de un programa que puede ser estratégico para mitigar la gentrificación.

**Proyecto Paseo de los Migueletes.** El arroyo de los Migueletes corre por debajo de la calle La Paz que es una zona inundable para la cual se plantea una propuesta de línea o paseo verde. Al igual que en otras partes del mundo, donde existen ciertos cursos de agua urbanos que surgen y resurgen con las grandes lluvias, en lugar de seguir lidiando con las inundaciones que provocan, se opta por integrarlos al paisaje como escenario valioso del espacio público.

**Proyecto transporte público marítimo Cerro-Ciudad Vieja.** El objetivo es recuperar el vínculo con el mar e instrumentar un transporte rápido, eficiente y sustentable que pueda ser también un atractivo turístico.

**Proyecto de integración laboral de la población del ámbito.** Teniendo en cuenta la demanda de empleo de la población del ámbito, y por otra parte la necesidad de recursos humanos de las empresas de la zona,

se desarrolla un programa con el objetivo de aportar a la integración social, igualdad de oportunidades para los sectores más carenciados, superar la desigualdad de género y mejorar la calidad de vida.

**Refuncionalización y revitalización de la ex Estación Central de Trenes** y playa de maniobras (considerado también en la iniciativa 2.1 “Infraestructuras de soporte de las actividades económicas” como una de las líneas de acción)

**Seguimiento de la calidad del agua**

**Actividades de visualización de la bahía** (museo, pesca, deportes, recorridos, etc.)

### **IE2.3. Plan “Bahía destino turístico”**

Montevideo es el principal destino turístico del país y recibe cada año una cantidad de turistas cercana a su población residente, lo que implica un importante ingreso potencial de recursos para un ámbito con tantos valores y tan poco explotado en algunos sectores. El Plan propone la jerarquización de la bahía como objetivo turístico inclusivo y accesible, involucrando y valorizando el patrimonio arquitectónico, urbanístico, cultural, identitario y natural del ámbito. Se plantea promover y priorizar puntos de interés y diseñar un circuito que dé continuidad a un recorrido turístico, buscando los acuerdos y articulaciones interinstitucionales requeridos para su implementación.

#### ***Objetivos Estratégicos***

1. Dinamizar el desarrollo de la bahía.
2. Promoción de la bahía como objetivo turístico para todos y todas.
3. Fortalecer la identidad del ámbito.

#### ***Resultados esperados***

1. Consolidación de la bahía como destino turístico accesible (discapacidad, género, población de bajos recursos, etc.), diverso e inclusivo.
2. Fortalecimiento de la atracción del ámbito. Revalorización de edificios y entornos de interés patrimonial, paisajístico y testimonial. Se crean nuevos puntos de interés y nuevos atractivos (Port Center, paseo en barco por la bahía, etc.).
3. Generación de importantes ingresos producto tanto del turismo interno como de la entrada de divisas del turismo internacional.
4. Se Intensifica la generación de empleo con baja brecha de género en el ámbito (sector turístico es intensivo en demanda de empleo y tiene gran potencialidad para aumentar aún más la participación de la mujer).
5. Se incorpora la bahía en el imaginario montevideano como lugar de paseo y disfrute, fortaleciendo su identidad.
6. Se mejora la calidad ambiental (imprescindible para que la bahía sea atractor turístico local y extralocal).

### ***Líneas de Acción***

#### a) Revalorización del patrimonio industrial de la bahía

La bahía posee un patrimonio industrial muy importante que no es demasiado accesible, ni visible. El proyecto consiste en revalorizar dicho patrimonio que es parte de la historia e identidad de los montevideanos y del Uruguay. Se identifican los siguientes principales espacios y edificios de interés: ex Estación Central de Trenes; en la Aguada la vieja Central Calcaño y otros edificios de interés; en Capurro la calle Bernabé Caravia en la Planta de Alcoholes de ANCAP, con sus viejas fábricas de cerveza, destilerías y primera facultad de química; en el Cerro vestigios de la industria frigorífica y del camino de las Tropas.

#### b) Port Center

Construcción de un edificio que permita una fuerte vinculación ciudad-puerto (área de interfase), valorizando la actividad portuaria y acercándola a la población en general y al turista. Se trata de un espacio con actividad administrativa del puerto, pero que incluye también espacios culturales en general (museo, exposiciones, biblioteca, etc.) y de conocimiento de la historia y actividad portuaria, centro de visitantes, locales gastronómicos y terrazas o ambientes que balconean el espacio portuario y de la bahía para el disfrute ciudadano. La construcción de este espacio puede tener lugar también en algún edificio con valor patrimonial o área vinculada al mismo (ej. playa de maniobras de AFE), de tal forma que además del objetivo primario de la función de Port Center, también contribuya a preservar y recuperar directa o indirectamente el patrimonio construido del ámbito, logrando una articulación de forma armónica con su entorno.

#### c) Proyecto Circuito Turístico de la Bahía

En el ámbito existe un importante capital patrimonial que se ubica en un entorno relativamente reducido recorrible bastante rápidamente, que combina espacios con gran valor arquitectónico, cultural, memoria, identidad y paisaje, y constituye la materia prima de un circuito de alto interés turístico que se pretende desarrollar con enfoque diverso, inclusivo y accesible (patrimonio edilicio y urbanístico de Ciudad Vieja; paisaje portuario y del espejo de agua; ex Estación Central de Trenes; patrimonio industrial en Bella Vista, edificios industriales de calle Bernabé Caravia en la Planta de Alcoholes de ANCAP, vestigios de la Casa de Filipinas o Caserío de los Negros en Bernabé Caravia, Parque Capurro y escuela pública lindera, en un futuro el paseo de la rambla en la Cinta de Borde de Capurro; paseo del importante espacio público del proyecto Cerro-Bahía, la fortaleza del Cerro, el memorial de los desaparecidos y el parque Vaz Ferreira).

#### d) Difusión de los valores patrimoniales de los barrios de Montevideo<sup>95</sup>

Teniendo en cuenta que se identificó como una fuente de tensiones socio-urbanas la falta de conocimiento por parte de los montevideanos de los valores culturales presentes en los diferentes barrios y la consecuente pérdida de la identificación con su ciudad, se propone difundir y poner en valor el capital patrimonial tangible e intangible en cada barrio a efectos de reforzar el sentido de pertenencia y desarrollar el capital social de las comunidades barriales.

**Actores:** IDM- División Turismo- Unidad del Patrimonio, Municipios A, B y C, ANCAP, UTE, AFE, MTOP, MINTUR, Ministerio de Educación y Cultura (MEC) - Comisión Nacional de Patrimonio, privados y

---

<sup>95</sup> Iniciativa B.2.3 de las estrategias de Resiliencia

consorcios de inversión, clubes sociales y deportivos barriales, centros culturales barriales, radios comunitarias y prensa barrial, Bureau Montevideo, vecinos y organizaciones vecinales como promotores del patrimonio, Universidades, PTI, INEFOP y otras instituciones públicas y privadas de formación en turismo y patrimonio, Asociación de Jubilados de la Industria Frigorífica (FOICA) curadores del Museo de los Trabajadores de la Industria Frigorífica.

## Hitos

Líneas de Acción	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2035	Resultados esperados <sup>96</sup>
<b>Revalorización del patrimonio industrial de la bahía</b>		Mayor proactividad de la Comisión Nacional de Patrimonio/ Generación de un Plan de Patrimonio con Unidad de Patrimonio de la IM	Negociación con ANCAP apertura de lugares al público y acuerdo con otros actores (por ej. frigoríficos)/ Conformación de equipo multidisciplinario para estudiar la historia y lo que se quiere contar (relato de los edificios)	Señalética trilingüe para los edificios de interés/ Programa específico de recuperación de fachadas	Apertura al público de los edificios de la bahía, incluye vestigios de frigoríficos			(2)
<b>Port Center</b>					Proyecto de puerto consolidado y Plan de Desarrollo de la Bahía elaborado, constituyen puntos de partida para la definición del Port Center	Apertura de diseño de propuestas para el proyecto global/ general del Port Center	<b>Realización de propuesta de proyecto global/ general del Port Center</b>	(2) y (5)

<sup>96</sup> La numeración de esta columna corresponde a los resultados esperados que figuran más arriba.

<b>Proyecto circuito turístico de la bahía</b>	Creación de equipo interinstitucional para proyecto de circuito con los que están hoy involucrados y los que deberán incluirse en el futuro (asociación de guías turísticos de MVD y asociaciones turísticas de MVD).		Articulación con actores involucrados y habilitar ingreso al espacio en sectores que hoy no son accesibles como paseo	Incorporación del circuito de la Bahía al Día del Patrimonio	Vehículo turístico para recorrido por la bahía con guía bilingüe	<b>Manifestaciones artísticas en espacios públicos del entorno (no solo como entretenimiento sino como forma de fortalecer la identidad del entorno)/ arte callejero con coordinación de la División Cultura de la IM y otros actores/</b>		(1), (2), (3), (4), (5), y (6).
<b>Difusión de valores patrimoniales de los barrios</b>	Preparación de un programa de difusión de valores	Inicio de campañas de difusión y puesta en valor del capital patrimonial	Finalización de campañas de difusión y puesta en valor					(5)

### LE 3 - CALIDAD AMBIENTAL DE LA BAHÍA

Con este LE se busca alcanzar la calidad ambiental adecuada para los usos previstos en el escenario meta para el ámbito.

En un contexto nacional e internacional donde los colectivos han tomado conciencia de la importancia del cuidado ambiental y en el que se visualizan claramente los desafíos del cambio climático cuyos efectos implican grandes riesgos en un horizonte cercano, parece imposible concebir estrategias sobre el territorio que no atiendan esta problemática de forma integral. En un territorio costero como el de la bahía, estos riesgos son aún mayores especialmente por el aumento del nivel del mar y por la ocurrencia de importantes lluvias concentradas en poco tiempo que aumenta el riesgo de inundación.

Otro punto importante a tener en cuenta es el valor que una bahía limpia aporta a todas las actividades del ámbito. Cabe destacar al respecto, que el lineamiento lo que plantea es alcanzar una calidad ambiental adecuada para los diferentes usos previstos, por lo que no necesariamente toda la bahía deberá presentar la misma calidad ambiental. Es diferente la calidad del agua requerida por una playa habilitada para baños, que la demandada para paseos costeros o para la industria o actividad portuaria.

A lo largo del tiempo se ha mantenido el comportamiento por parte de la mayoría de las instituciones, de proyectar cambios en la bahía y manejarlos de forma individual sin contar con que se trata de un único espacio compartido en el cual repercuten las acciones de todos los actores simultáneamente. Por tal motivo, una gestión costera integrada con enfoque de resiliencia y la superación de la autarquía de los actores tanto públicos como privados se consideró clave para alcanzar el escenario meta.

Existe una contaminación de la bahía que afecta la calidad de vida y los ecosistemas del ámbito y ocasiona perjuicios a actividades económicas y no económicas (residencia, deportes acuáticos, paseos por la bahía,

turismo, desarrollo de comercio cercano a la bahía, etc.). Se presentan dificultades para que DINAMA realice los estudios ambientales correspondientes cuando se gestionan de forma individual autorizaciones por parte de las instituciones, dado que esto no permite un análisis del impacto acumulado por la sumatoria de las intervenciones de otros actores y debido también a la existencia de ciertas restricciones para su accionar en determinados ámbitos. Por lo tanto como freno para los escenarios no deseados e impulsos para alcanzar el escenario meta, se propone superar esta situación con una gestión ambiental integral, con una mayor regulación y control eficiente de actividades por parte de DINAMA y otros organismos competentes. Así mismo contribuye a este objetivo, la jerarquización del tema en el Gabinete Ambiental y la disposición de indicadores que permitan dimensionar problemas y soluciones para alcanzar las metas planteadas.

La mayor regulación y control de las actividades para el caso de las áreas extraportuarias, también constituyen un freno a un escenario no deseado, de presión o expansión de las actividades logísticas sobre el suelo rural productivo. Para alcanzar el escenario deseado, esto se complementa con el lineamiento anterior respecto a brindar soporte a las actividades productivas. De esta forma se preserva el capital suelo productivo, pero se promueve el crecimiento económico en la periferia con el desarrollo de infraestructuras que viabilizan actividades logísticas e industriales.

Más allá de esto, como se aclaraba más arriba, el fundamento de tener un medio ambiente limpio, cuidado, y dónde los pasivos ambientales se reducen, es que se trata de un valor y un objetivo en sí mismo y parte principal del concepto del desarrollo sostenible de “Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades”<sup>97</sup>. En este caso implicaría, mantener el ecosistema de forma tal que sea capaz de regenerarse y ser disfrutado por las generaciones futuras, o sea un enfoque de resiliencia.

La Iniciativa que se desprende de este LE es la construcción de un Plan de Gestión del Espacio Costero , el cual debe tener un enfoque de desarrollo (economía, sociedad y medioambiente), pero con un especial énfasis en el medioambiente, como protector y preservador del mismo.

Como se mencionaba antes, cabe destacar que por un tema metodológico la siguiente iniciativa no se trabajó en el taller 3. No obstante, al integrar dicha iniciativa la Estrategia de Resiliencia que la Intendencia de Montevideo está llevando adelante con el programa de la Fundación Rockefeller de las 100 Ciudades Resilientes, la misma seguirá desarrollándose en el marco de dicho programa.

### **IE3.1. Plan de Gestión del Espacio Costero<sup>98</sup>**

Esta iniciativa así como la IE2.1 (desarrollo de infraestructura y equipamiento portuario para llevarlo al nivel de Smart Port) colaboran en hacer sostenible los emprendimientos de la bahía, disminuyendo impactos ambientales y sociales. El escenario meta se caracterizará por su cuidado ambiental y esto sólo podrá alcanzarse con una apropiada gestión integral del espacio (que abarque a todos los actores y todas las dimensiones). No obstante, aunque no se logre una bahía completamente limpia, ya sea por cierto grado de contaminación de la actividad humana difícil de eliminar totalmente o por dificultades en lograr acuerdos muy exigentes con actores clave, a lo que se aspira es a conseguir una bahía limpia con una calidad ambiental apropiada para las actividades que se pretenden desarrollar.

Basado en criterios de manejo costero integrado, el plan aborda en forma transversal las dimensiones social, económica, ambiental, territorial y simbólica del espacio costero de la bahía de Montevideo, en el

---

<sup>97</sup> Comisión Brundtland: Nuestro Futuro Común (Comisión del Desarrollo y Medio Ambiente citado en Ramírez et al (2004): 55)

<sup>98</sup> Iniciativa L.2.1 de las Estrategias de Resiliencia

marco de una estrategia de resiliencia. Dentro de las escalas de intervención del plan, se encuentra la microescala correspondiente a espacios dentro del territorio costero que requieren de especial atención como el de la bahía de Montevideo.

### **Objetivos Estratégicos**

1. Promover la gestión del espacio costero de forma integral.
2. Asegurar la coordinación entre las instituciones involucradas.
3. Garantizar el aprovechamiento colectivo y equitativo en forma sostenible y resiliente.

### **Resultados esperados**

1. Identificación de problemas y oportunidades.
2. Lograr el desarrollo integral del territorio del ámbito .
3. Asegurar un territorio preparado para asumir los riesgos del cambio climático.
4. Lograr una bahía resiliente.

### **Líneas de acción**

#### a) Proyecto Bahía Limpia<sup>99</sup>

Proyecto de carácter interinstitucional para definir las acciones necesarias para mejorar la calidad ambiental de la bahía de Montevideo, diseñado con un enfoque de cuenca. Las acciones a definir atenderán problemáticas sociales, económicas y ambientales en las cuencas de los principales arroyos de Montevideo.

#### b) Mapa de Riesgo Costero<sup>100</sup>

Como parte del Plan de Adaptación Nacional Costera, Montevideo participará como territorio piloto para la construcción de un mapa de riesgo de la costa frente a la vulnerabilidad y el cambio climático. Este mapa permitirá identificar las medidas de adaptación necesarias para disminuir el nivel de riesgo actual en diferentes tramos del frente costero.

#### c) Programa de Intervención y Gestión de la Cuenca del Arroyo Pantanoso<sup>101</sup>

El Programa tiene como objetivo la articulación en tiempo y espacio de las diferentes actuaciones públicas y privadas que se dan en el ámbito de las cuencas, para capitalizar el valor del plan territorial como guía de intervención en el territorio y complementarlo mediante un programa de gestión e implementación que garantice una transformación socio-territorial profunda y un cambio sustancial del imaginario colectivo respecto al arroyo y sus valores.

**Actores:** Municipios, IDM, Grupo de Trabajo de Cambio Climático, MVOTAMA - DINOT - DINAGUA - DINAMA, MIDES, ANEP, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, MSP, ANCAP, ALUR, MTOP, ANP, Organizaciones sociales locales, Organizaciones vecinales, empresas e industrias locales, organizaciones de comerciantes.

---

<sup>99</sup> Acción L.2.1.1 de las Estrategias de Resiliencia

<sup>100</sup> Acción L.2.1.3 de las Estrategias de Resiliencia

<sup>101</sup> Iniciativa L.1.1 de la Estrategia de Resiliencia

## Hitos

Cabe destacar que no se incluyen los hitos de esta iniciativa, dado que la misma no fue desarrollada en el tercer taller prospectivo por las razones mencionadas anteriormente.

### 3.2. Estado de situación de las iniciativas estratégicas

La siguiente tabla muestra cuál es el estado de situación de las IE, las que pueden clasificarse principalmente en base a las siguientes tres situaciones: Ejecución (Acción en proceso de implementación), Planificación (Acción definida que se encuentra en proceso de planificación), e Investigación (Acción no definida que requiere mayor grado de investigación). También se incorpora en la tabla el estado de las Líneas de Acción en aquellos casos que se contaba con información.

Iniciativa	Estado
<b>IE1.1. Implementación de las nuevas instituciones de la bahía</b>	Investigación
<b>IE.1.2. Plan de Desarrollo de la Bahía</b>	Investigación
<b>IE1.3. Organización Promotora de proyectos de la bahía y sus áreas extraportuarias</b>	Investigación
<b>IE2.1. Infraestructuras de soporte para las actividades económicas</b>	Investigación/ Planificación/ Ejecución por parte de ANP, MTOP, IDM, ANCAP, UTE.
<b>a) Viabilizar el Puerto Logístico de Punta de Sayago y conectividad carretera y ferroviaria.</b>	Planificación/ejecución por parte de ANP, MTOP e IDM.
<b>b) Revitalización y refuncionalización de la ex Estación Central de Trenes y Playa de Maniobras (4.5há)</b>	Investigación actualmente en la órbita del MTOP (próximo llamado a ideas).
<b>c) Programa de ajuste de las infraestructuras de ANCAP y UTE</b>	Investigación/planificación por parte de ANCAP, UTE e IDM.
<b>d) Programa para viabilizar el desarrollo de las áreas logísticas extraportuarias</b>	Planificación, liderada por el Departamento de Planificación de la IDM.
<b>IE2.2. Revalorización y recalificación socio-territorial de la bahía</b>	Investigación
<b>IE2.3. Plan “Bahía destino turístico”</b>	Investigación

<b>d) Difusión de los valores patrimoniales de los barrios de Montevideo</b>	Investigación, liderado por el Departamento de Cultura de la IDM.
<b>IE3.1. Plan de Gestión del Espacio Costero</b>	Investigación/ Planificación/ Ejecución, programas interinstitucionales liderados dentro de la IDM por los Departamentos de Desarrollo Ambiental y Planificación.
<b>a) Proyecto Bahía Limpia</b>	investigación/planificación, proyecto interinstitucional liderado en la IDM por los Departamentos de Desarrollo Ambiental y de Planificación.
<b>b) Mapa de Riesgo Costero</b>	Planificación/ejecución, proyecto interinstitucional liderado en la IDM por los Departamentos de Desarrollo Ambiental y Planificación.
<b>c) Programa de Intervención y Gestión de la Cuenca del Arroyo Pantanoso</b>	Ejecución, liderado en la IDM por el Departamento de Planificación.

A modo de cierre de esta tercera parte del informe final vale aclarar que la mayor parte las propuestas aquí planteadas son ideas nuevas que se trabajaron y validaron en el tercer taller prospectivo, pero que se enunciaron muy básicamente y cuyo desarrollo es muy incipiente. Se entiende que especialmente las iniciativas referidas a las nuevas instituciones (IE1.1) y a la nueva “Organización Promotora” de proyectos (IE1.3), por su complejidad, impacto y falta de experiencia en el tema, podrían ameritar más allá del presente proceso prospectivo, talleres específicos sobre la temática con aportes sobre buenas prácticas por parte de expertos internacionales, que sirvan de insumo para el avance de estos temas. Al respecto, se destaca que existen dos ámbitos que podrían colaborar en ese sentido, el de la Estrategia de Resiliencia de la IDM con una acción específica como el “Diálogo para la gestión del territorio vinculado al puerto” (L.2.1.2 de la Estrategia de Resiliencia) y las acciones que está llevando adelante la Capitanía del Puerto en el marco de una mejor coordinación y desarrollo del ámbito de la bahía.

#### 4. Resultados de la evaluación del taller por Survey Monkey

A continuación, se presentan los resultados de la encuesta de opinión sobre la realización del tercer Taller del tema 2.

**Total de encuestas enviadas: 126 . Total de respuestas: 48 (38%)**

**Promedios generales:**

Organización general: 4

Ambiente colectivo de trabajo: 4.2

Presentación iniciativas estratégicas: 3.5

Sesión revisión iniciativas estratégicas: 3.7

Sesión definición de hitos: 3.3

Facilitación general: 4.1

¿Considera que los aportes que realizó durante el proceso fueron recogidos por el equipo técnico? 3.8

**Asistenes: 27. Respuestas al cuestionario: 9. 30%**

Organización general: 3.3

Ambiente colectivo de trabajo: 3.5

Presentación iniciativas estratégicas: 3.2

Sesión revisión iniciativas estratégicas: 3

Sesión definición de hitos: 3.2

Facilitación general: 2.8

¿Considera que los aportes que realizó durante el proceso fueron recogidos por el equipo técnico? 3.1

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

**AFE** – Administración de Ferrocarriles del Estado

**ALUR** – Alcoholes del Uruguay

**ANCAP**- Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland

**ANDE**- Agencia Nacional de Desarrollo

**ANV** – Agencia Nacional de Vivienda

**BP** – British Petroleum

**CABA**- Compañía ANCAP de Bebidas y Alcoholes

**CALOG**- Cámara Uruguaya de Logística

**COMAP**- Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones

**CP** – Configuraciones posibles

**DD DD** – Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

**DINAMA**- Dirección Nacional de Medio Ambiente

**DINOT**- Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

**FCS** – Facultad de Ciencias Sociales

**FOICA** – Asociación de Jubilados de la Industria Frigorífica

**IC** – Intendencia de Canelones

**IDM** – Intendencia Departamental de Montevideo

**IE** – Iniciativa estratégica

**IEA** – International Energy Agency

**INALOG**- Instituto Nacional de Logística

**INEFOP**- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

**IPB** – Índice de Posiciones Barriales

**ISJ** – Intendencia de San José

**LE**- Lineamiento estratégico

**LOTDS**- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

**LSCI** – Índice de Conectividad de Líneas Marítimas

**MEC** – Ministerio de Educación y Cultura

**MIEM** – Ministerio de Industria, Energía y Minería

**MIDES**- Ministerio de Desarrollo Social

**MINTUR**- Ministerio de Turismo

**MM** – Montevideo del Mañana

**MTOP** – Ministerio de Transporte y Obras Públicas

**MVOTMA**- Ministerio de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

**OPP**- Oficina de Planeamiento y Presupuesto

**PIB** – Producto Interno Bruto

**PTI** – Parque Tecnológico del Cerro

**PYME** – Pequeñas y Medianas Empresas

**TAP**- Terminal de aguas profundas

**TEU** – Twenty Foot Equivalent Unit (unidades equivalentes a un contenedor de veinte pies)

**MTEU** – Millones de unidades equivalentes a un contenedor de veinte pies

**TICs** – Tecnologías de la información y comunicación

**UAM**- Unidad Alimentaria de Montevideo

**UTE** – Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas

**UTEC** – Universidad Tecnológica del Uruguay

**UTU** – Universidad del Trabajo del Uruguay

**VE** – Variable estratégica

## **ÍNDICE DE ANEXOS**

### ***Anexos del diagnóstico (PARTE 1)***

#### **Anexo gráfico**

**Anexo I:** Proceso de selección de variables estratégicas

**Anexo II:** Tendencias actuales y factores disruptivos para el sector portuario y marítimo

**Anexo III:** Definiciones relevantes para el ámbito de planificación estratégica y planificación territorial y sectorial.

**Anexo IV:** Proyectos del ámbito de estudio

**Anexo V:** Áreas portuarias y extraportuarias

**Anexo VI:** Relacionamiento interinstitucional

**Anexo VII:** Marco legal

**Anexo VIII:** Situación urbano-habitacional

**Anexo IX:** Situación socio-económica

**Anexo X:** Situación ambiental de la bahía

**Anexo XI:** Patrimonio e identidad

**Anexo XII:** Memoria de Participación

### ***Anexos de los Escenarios (PARTE 2)***

**Anexo 1:** Configuración de los escenarios

**Anexo 2:** Macroentorno

**Anexo 3:** Configuración de las actividades en el territorio

**Link a anexos<sup>102</sup>:** [https://drive.google.com/open?id=1Bbk7Tnf3k8RkEKr1ih2eiMMX5\\_2iLTPY](https://drive.google.com/open?id=1Bbk7Tnf3k8RkEKr1ih2eiMMX5_2iLTPY)

---

<sup>102</sup> Se incluyen los anexos de todas las partes.