

ISSN: 1688-5090

**DESARROLLO ECONÓMICO EN EL NORESTE  
DE URUGUAY: ARTICULACIÓN RURAL-  
URBANA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA**

(ARTIGAS, RIVERA, CERRO LARGO,  
TREINTA Y TRES)

Adrián Rodríguez Miranda  
Noviembre de 2010

INSTITUTO DE ECONOMIA  
Serie Documentos de Trabajo

DT 03/10

**DESARROLLO ECONÓMICO EN EL NORESTE DE URUGUAY:  
ARTICULACIÓN RURAL-URBANA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA  
(ARTIGAS, RIVERA, CERRO LARGO, TREINTA Y TRES)<sup>1</sup>**

Dr. Adrián Rodríguez Miranda<sup>2</sup>  
adrianrm@iecon.ccee.edu.uy  
adrianrodriguezuy@gmail.com

**RESUMEN:** Con un marco conceptual de desarrollo territorial endógeno, esta investigación busca explicar el desarrollo económico en el noreste del país a partir de la organización de la producción en el territorio y la interacción entre el medio rural y el urbano. Para analizar las actividades económicas en el territorio se elabora un modelo de análisis que pone énfasis en tres dimensiones: la dinámica innovadora y competitiva; las interrelaciones económicas locales; y las relaciones rurales urbanas. La investigación implicó un trabajo de campo con 80 entrevistas a actores locales (empresas, gobierno, organizaciones), además del procesamiento de microdatos y encuestas disponibles. Los resultados indican que la región constituye un espacio de interrelaciones económicas donde lo urbano es soporte de lo rural y lo rural es fundamento de lo urbano. Sin embargo, la economía en su conjunto muestra un desarrollo fragmentado que no presenta carácter sistémico: una mayoría de sectores poco competitivos y con poca capacidad de generar interrelaciones económicas locales y algunos sectores competitivos pero que funcionan desconectados del resto de la economía local. A partir de esta verificación, se reflexiona sobre una posible transformación para esta región y algunas condiciones que deben acompañar ese proceso. JEL: O18, R11, R58

**ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE NORTH-EAST OF URUGUAY:  
RURAL-URBAN RELATIONSHIPS AND PRODUCTIVE ORGANIZATION  
(ARTIGAS, RIVERA, CERRO LARGO, TREINTA Y TRES)<sup>3</sup>**

**ABSTRACT:** Within a conceptual frame of territorial endogenous development, it shows an explanation of the economic development in the North-East of Uruguay. In order to analyze the economic activities in the territory three important dimensions are pointed out: innovative and competitive dynamics; the economic relations within sectors and enterprises in the local economy; and the rural-urban relationships. About 80 interviews to local actors were made, and other available data and surveys were processed. The results show that the rural-urban relationships are the key to understand the economy in this region. Nevertheless, the local economy presents a fragmented development: a majority of low competitiveness sectors with scarce aptitude to generate economic local interrelationships, and some competitive sectors but that work disconnected of the rest of the local economy. Finally, the way for a possible transformation is discussed for this region, as well as some conditions that must accompany this process. JEL: O18, R11, R58.

---

<sup>1</sup> Este documento está basado en mi investigación de Tesis Doctoral (Universidad Autónoma de Madrid, España, julio de 2010).

<sup>2</sup> Investigador del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República (Uruguay).

<sup>3</sup> This document is based on the research to obtain my PhD degree (Universidad Autónoma de Madrid, Spain, July 2010)

## Índice

<b>Problemática analizada y objetivos de la investigación .....</b>	<b>4</b>
<b>Hipótesis de trabajo.....</b>	<b>6</b>
<b>Marco conceptual y metodología .....</b>	<b>7</b>
<b>Principales resultados y verificación de la hipótesis .....</b>	<b>17</b>
<b>Consideraciones finales .....</b>	<b>31</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>35</b>

## **Problemática analizada y objetivos de la investigación**

En primer lugar, la preocupación que da origen a esta investigación es el problema del desigual desarrollo económico territorial en Uruguay, que refiere a un proceso histórico de concentración de la actividad económica y la población en el litoral oeste (sobre el Río Uruguay) y, sobre todo, en la costa sur del país, en torno a Montevideo y su zona de influencia. Esto determina zonas interiores con escasa densidad de población y actividad económica.

Un antecedente propio (Rodríguez Miranda, 2005, 2006) muestra las disparidades que hay en el país en términos de un indicador de desarrollo económico territorial endógeno (DETE). El indicador refleja, para 1992-2002, las condiciones en cada departamento respecto a cuatro determinantes que son las aglomeraciones urbanas, las instituciones, la organización de la producción y la innovación, siguiendo el enfoque teórico desarrollado en Vázquez Barquero (2005). Esta investigación muestra que los departamentos del sur (Montevideo, Canelones, Maldonado y Colonia) son los que presentan mejor desempeño en los indicadores de desarrollo económico territorial, lo que se refleja en mayores niveles relativos de PIB e ingreso. Por el contrario, los departamentos del centro y noreste del país son los que presentan peores indicadores y resultados.

Estas distintas realidades regionales y locales se reflejan también en otros indicadores. Por ejemplo, considerando al promedio del interior del país como referencia, los datos del INE muestran en 2008 que el ingreso medio mensual de los hogares de Montevideo es una vez y media el promedio del interior, mientras que Rivera, Artigas, Treinta y Tres y Cerro Largo son los departamentos con menor ingreso, con valores entre 70% y 90% del promedio del interior. Por otro lado, si se considera el PIB departamental, de acuerdo con el último dato disponible calculado por OPP, en 2006 Montevideo presentaba un PIB per cápita en dólares corrientes (US\$ 7.479) que más que duplicaba el promedio del interior (US\$ 3.498). Los departamentos del noreste, sobre todo Rivera (US\$ 3.030) y Artigas (US\$ 3.410), eran los que presentaban valores más bajos. Estas situaciones, tanto de ingresos como del PIB, se mantienen si se revisan otros años, mostrando un carácter estructural.

Otra mirada interesante de las disparidades regionales es la vinculada a un índice de competitividad regional por departamento (ICR) que calcula el Programa ART Uruguay del PNUD (Barrenechea y Troncoso, 2008). El ICR se elaboró para 1999 y 2007, como un promedio de indicadores sobre infraestructura, capital humano, actividad económica y aspectos institucionales vinculados al gobierno. Según el ICR también los departamentos del centro y noreste son los que peor se sitúan en el ranking nacional.

Más en general, se puede decir que el “desarrollo local” comienza a ser percibido en los últimos años en Uruguay como un tema relevante y una preocupación a incorporar en la agenda por parte de los agentes económicos y sociales. Esa tendencia puede reforzarse en el marco de la nueva Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que habilita desde 2010 la elección de un tercer nivel de gobierno: el municipio.

Por lo tanto, el **objetivo general** de la investigación es contribuir a la producción de conocimiento sobre las diferentes dinámicas territoriales de desarrollo económico en el Uruguay, aportando, a su vez, a la construcción de una perspectiva económica con enfoque territorial y endógeno del desarrollo en el país.

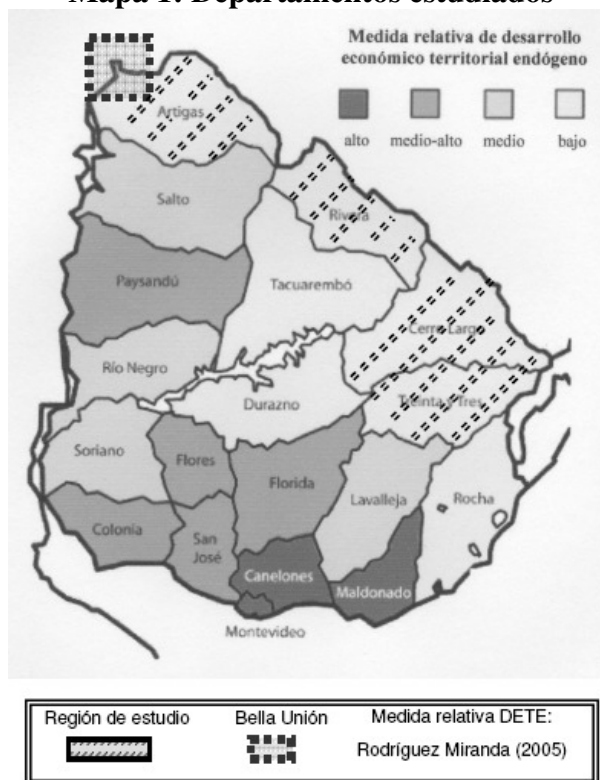
Ante la necesidad de acotar el campo de estudio del trabajo, y en virtud de satisfacer una preocupación particular sobre la problemática del desarrollo en las

regiones de mayor atraso relativo, se determina un **objetivo específico** que consiste en entender cuál es la dinámica que explica el desarrollo económico actual de las economías de los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres.

El mapa 1 muestra los departamentos analizados, los cuales, según el antecedente propio ya referenciado (Rodríguez Miranda, 2005, 2006), mostraban los peores indicadores relativos de desarrollo económico territorial endógeno (DETE). Por otra parte, estos departamentos presentan una condición de frontera con Brasil que es importante como factor diferenciador<sup>4</sup>.

En particular, dada una relación cambiaria históricamente favorable al país vecino, se ha desarrollado una fuerte cultura de abastecimiento de alimentos y bienes de consumo duradero en la frontera, disminuyendo las posibilidades de desarrollo del comercio y otras actividades económicas en el medio local. A pesar de que desde la crisis del 2002 en Uruguay (devaluación) se ha observado una apreciación del real (moneda brasileña), que se sostiene en los últimos años marcando un vuelco histórico en la relación favoreciendo a Uruguay, la incertidumbre respecto al tipo de cambio con Brasil permanece en los actores locales y frena el impulso de la actual coyuntura.

**Mapa 1: Departamentos estudiados**



Fuente: elaboración propia

El departamento de Artigas se analiza sin incluir la localidad de Bella Unión (recuadro punteado en mapa 1). Esto se debe a que, a partir de una historia particular de

<sup>4</sup> Durazno y Rocha muestran indicadores DETE bajos pero presentan características diferentes a los departamentos analizados: Durazno, con un perfil de relaciones económicas asociadas a su situación centro del país, sin situación de frontera, articulando con los departamentos del sur; Rocha, con una vocación oceánica con un perfil sur-este claramente definido. Sin embargo, hay que señalar que sí podría incluirse en el análisis la zona noreste de Tacuarembó, muy relacionada con la realidad socioeconómica de Rivera y Cerro Largo (no así el resto del departamento, hacia el sur).

esta zona, la actividad productiva gira en torno a un complejo sucro-alcoholero de lógica nacional y dependiente de las decisiones que se toman en Montevideo, con casi nula relación con la economía del resto del departamento (ART-PNUD, 2008e). Por otro lado, Bella Unión desarrolla vínculos productivos y de servicios (incluso de consumo personal) con la capital de Salto (departamento limítrofe, del litoral oeste) y no con la capital artiguense (ITU, 2001; PNUD ART, 2008e).

Para cumplir con los objetivos del trabajo, la pregunta que guió el desarrollo de la investigación fue la siguiente: *Para las economías de los departamentos del noreste del país, en concreto para Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres: ¿Cómo se explica la dinámica territorial de desarrollo económico a partir de la organización de la producción en el territorio y la interacción entre el medio rural y el urbano?* La formulación de esta pregunta tiene que ver con las características de estas economías y con el marco teórico que se adopta en la investigación.

**Tabla 1: Datos básicos de los departamentos analizados**

Depto.	Ubicación	Superficie en km <sup>2</sup> (% del total del Uruguay)	Población censo 2004 (% del total país)	% de población rural
Artigas	Limita al norte con Brasil y con Argentina al oeste, con Salto en el sur y Rivera en el este	11.928 (6,8%)	78.019 (2,4%)	9,2%
Cerro Largo	Limita con Brasil al este, al norte con Tacuarembó y Rivera, al oeste con Durazno y al sur con Treinta y Tres	13.648 (7,8%)	86.564 (2,7%)	12,1%
Rivera	Limita con Brasil al noreste, con Tacuarembó al sur, Artigas y Salto al oeste y Cerro Largo al este	9.370 (5,4%)	104.921 (3,2%)	10,9%
Treinta y Tres	Limita al este con Brasil (sin frontera seca; Laguna Merín), al norte con Cerro Largo, al oeste con Durazno y Florida, y al sur con Lavalleja y Rocha	9.529 (5,4%)	49.318 (1,5%)	10,3%

Fuente: elaboración propia

### Hipótesis de trabajo

Se plantea una hipótesis con tres partes que suponen una interpretación conjunta.

**Parte 1:** *La mayor parte del funcionamiento de la economía local se desarrolla en un espacio urbano-rural. En este contexto las economías de diversidad se manifiestan como expresión de esa realidad rural-urbana, donde lo urbano es soporte de lo rural y lo rural es fundamento de lo urbano.*

**Parte 2:** *La articulación del medio urbano con el rural es clave para entender como funciona la economía local, pero por sí sola no es un factor que determina un desarrollo sistémico ni competitivo de la economía local.*

**Parte 3:** *Las economías departamentales del noreste del país (Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres) se caracterizan por contar con algunas pocas empresas muy competitivas, que articulan medio urbano y rural pero relativamente desconectadas del resto del tejido productivo local, mientras que la mayor parte de la economía se compone de actividades y empresas poco competitivas, que también refieren a un*

*espacio de articulación urbano-rural, pero con alta fragmentación o desarticulación entre sí.*

## **Marco conceptual y metodología**

### *Marco teórico*

Esta investigación se realiza desde un enfoque que subscribe a una explicación territorial y endógena del desarrollo económico. Un aspecto fundamental de este enfoque es que no se puede desligar un proceso de desarrollo del territorio en que ocurre, entendiendo como “territorio” no un mero espacio físico-geográfico sino un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (este es el significado con el que utilizaremos la palabra “territorio” de aquí en adelante).

Esta nueva perspectiva<sup>5</sup> se constituye a partir de los diversos enfoques y corrientes teóricas que han conjugado fundamentos de carácter endógeno del desarrollo, asociados a la innovación y la forma de organización de la producción, con una interpretación territorial e institucional, entendiendo que los procesos de desarrollo económico no ocurren en espacios abstractos sino en territorios y marcos institucionales concretos.

La aproximación definitiva a la interpretación territorial del desarrollo se consolida recientemente a través del aporte de diversos autores, como por ejemplo, Beccatini, Fúa y Vázquez Barquero, que en los años ochenta ponen énfasis en los sistemas de pequeñas y medianas empresas y en las economías de red en el territorio (Vázquez Barquero, 2005). Desde la perspectiva de la innovación Aydalot (1986) y los investigadores del Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs (GREMI) plantean que el desarrollo es consecuencia de la introducción de innovaciones en un proceso que tiene un fuerte carácter territorial, y que se produce como consecuencia de la interacción entre empresas en el entorno en que están insertas (teoría del “entorno innovador”). También Stohr (1981) y Arocena (1995) ponen énfasis en la participación de los actores locales, planteando estrategias de abajo hacia arriba, dando oportunidad a los individuos, grupos sociales, organizaciones e instituciones locales, de aprovechar y realizar sus potencialidades<sup>6</sup>.

Dado que la innovación es uno de los elementos centrales en esta perspectiva endógena del desarrollo, conviene definir qué se entiende por este concepto. En primer lugar, la innovación se considera como un hecho económico (en la tradición schumpeteriana), es decir que se innova para generar un valor económico. Por otra parte, el concepto de innovación se adopta en un sentido amplio. En primer lugar, se

---

<sup>5</sup> Como plantea Vázquez Barquero (2005) el enfoque territorial y endógeno del desarrollo se nutre de los aportes de autores “clásicos”: Schumpeter (1934), Marshall (1890), Rosenstein-Rodan (1943), Perroux (1950), entre otros. Si bien, a partir del trabajo de Romer (1986), muchos de esos aportes fueron recogidos en los ochenta por las nuevas teorías del crecimiento endógeno, aportando evidencia respecto a la existencia de rendimientos crecientes y la endogeneidad de dichos procesos, esto fue hecho desde una perspectiva funcional del fenómeno y no territorial. También hay que reconocer antecedentes importantes en la economía espacial. Por ejemplo, Christaller y Losch se planteaban en forma temprana el rol de las economías de aglomeración en la generación de rendimientos crecientes, lo que explicaba la concentración espacial de la producción (Keilbach, 2000), conceptos retomados por la nueva geografía económica (Krugman, 1991).

<sup>6</sup> Al respecto, la economía institucional (North, Williamson), que recoge el planteo inicial de Coase sobre costos de transacción, ofrece herramientas conceptuales útiles para entender los procesos económicos en territorios que se configuran como redes de actores.

considera el cambio incremental (por ejemplo, pequeñas adaptaciones y mejoras) y no sólo el cambio radical. Por otra parte, se consideran los diferentes tipos de innovación además de las de proceso y producto. Como señala Méndez (2000), los diferentes tipos de innovación refieren a:

- Innovación empresarial tecnológica: a) Proceso; b) Producto
- Innovación empresarial gerencial: a) Gestión; b) Organización
- Innovación social e institucional

Las innovaciones de proceso refieren a actividades que tienen como objetivos la reducción de costos, aumento de productividad, mayor flexibilidad y/o el incremento del valor añadido. Las innovaciones de producto pueden tener como objetivo también la reducción de costos, la mejora de la calidad y diferenciación, la recuperación de mercados o la apertura de nuevos.

Sin embargo, es necesario ampliar el concepto de innovación incorporando también como aspectos clave a la gestión y la organización. Por lo tanto, son también muy relevantes las innovaciones que refieren a objetivos de mejora en la gestión y la organización empresarial, como dotar a la empresa de mayor flexibilidad y eficiencia, una mayor orientación a procesos (en vez de funciones), una mayor orientación a clientes (en vez de producción) o fomentar la creatividad y la iniciativa del personal.

Por otra parte, la innovación social e institucional es un elemento muy importante, más aún desde una perspectiva territorial, porque, como señala Albuquerque (1996), el éxito competitivo muchas veces no depende tanto de la adquisición de nuevas máquinas y nuevas técnicas, sino de mejoras organizativas y cambios sociales y culturales que permitan redes de comunicación, difusión y coordinación capaces de generar sinergias positivas. Son ejemplos de este tipo de innovación las dirigidas a modificar y mejorar el marco social e institucional donde actúan las empresas (por ejemplo, con los objetivos de promover actividades innovadoras y la cooperación, la difusión de buenas prácticas, eliminar barreras legales, sociales o de otro tipo que limiten la capacidad e iniciativa innovadora, entre otras).

En efecto, desde la óptica territorial que se asume en esta investigación, la innovación es un fenómeno colectivo en el cual las redes de relaciones inter-empresariales y las formas de cooperación (compatibles con el mantenimiento de la competencia) favorecen y aceleran el proceso (Méndez, 2000). Según Aydalot (1986), el acceso al conocimiento, el papel del tejido productivo en su difusión, el impacto de la proximidad de un mercado o la existencia de trabajadores calificados, son factores que explican la aparición de zonas geográficas con mayor o menor capacidad innovadora. Pero, sobre todas las cosas, para que los “entornos” (o territorios) sean innovadores es necesario que tengan la capacidad de actuar creativamente. Como establece Maillat (1995), para ello es fundamental la capacidad de aprendizaje de los actores locales, quienes deben dinamizar y transformar el entorno a través de sus decisiones de inversión y producción, orientando la respuesta del sistema productivo local a los desafíos de la competencia.

Tenemos de esta forma una aproximación mucho más acabada del proceso de innovación con la dimensión territorial. Desde esta perspectiva, para el surgimiento de un territorio innovador son necesarias ciertas condiciones:

- Condiciones de recursos humanos, tradición y cultura productiva (un particular “saber hacer”).
- Condiciones de infraestructuras y servicios que den un adecuado soporte a la actividad productiva.
- Actores locales capaces de concretar condiciones previas favorables, para lo que tienen que tener capacidad de intervención (decisión) sobre el



espacio territorial en cuestión, con capacidad de lograr acuerdos (hacia dentro y hacia fuera).

- Instituciones y/o lógicas de cooperación entre actores del territorio que, sin inhibir la competencia, permitan la disminución de los costos de transacción entre empresas, la mejora de los procesos de aprendizaje y difusión, así como la reducción de los riesgos y costos asociados al esfuerzo innovador.

A su vez, el desarrollo endógeno territorial es un enfoque válido tanto para los espacios urbanos como los rurales. Es así que se habla de distritos industriales, clusters, o sistemas productivos locales, con connotación más urbana, pero también de desarrollo territorial rural, con fuerte atención a los vínculos entre lo rural y lo urbano. De hecho en economías que tienen base en la agroindustria o recursos naturales un sistema productivo local necesariamente incluye el vínculo con lo rural como parte intrínseca de su funcionamiento y competitividad.

Desde la perspectiva endógena el problema del desarrollo en el medio rural también deja de verse solamente desde la óptica (tradicional) asociada a las economías de escala y la modernización tecnológica, para dar paso a un enfoque de desarrollo que plantea un proceso integrador de toda la población del territorio, con énfasis en los vínculos rural-urbanos, las comunidades locales y las economías de diversidad. Es así que en los últimos años las principales instituciones internacionales que trabajan para promover el desarrollo y mitigar la pobreza en el medio rural han adoptado esta perspectiva (FAO, 1988, 2000, 2002; FIDA, 2001, 2002a, 2002b; IICA, 2001, 2002).

Schejtman y Berdegué (2004, pág.4) definen al desarrollo territorial rural (DTR) como “...un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios”.

El enfoque de DTR surge como una respuesta a las restricciones que presentaba la visión tradicional de las políticas rurales, recogiendo diferentes aportes de la experiencia europea LEADER y las iniciativas y recomendaciones realizadas desde fines de los noventa por parte de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo. Algunos aportes distintivos del enfoque de DTR se describen brevemente a continuación.

El DTR es diferente del desarrollo agrario o agropecuario. Como señala IICA (2005), el desarrollo agrario refiere a los aspectos agro-económicos de la producción, con el objetivo de mejorar la productividad y el producto, mientras que el DTR tiene una visión conjunta e integral del territorio y todas las actividades allí desarrolladas, incluyendo las no directamente agrícolas (agroindustriales, comercialización, prestación de servicios, artesanía, comercio, turismo, etc.), así como el acceso a la salud pública, la educación y los servicios básicos de infraestructura.

Otra característica del DTR es que privilegia lo que se conoce como economías de diversidad (Schejtman y Berdegué, 2004; Saraceno, 2005). La característica principal de las áreas rurales es la baja densidad demográfica, por lo que es poco probable que se pueda alcanzar una masa crítica suficiente en una sola actividad y, si se logra, es difícil que ésta incluya a toda la población del territorio. Por lo tanto, la posibilidad de un desarrollo que incluya a toda la población rural debe involucrar economías de diversidad, que se basan en una combinación de diferentes actividades agrícolas y no

agrícolas y en la sinergia que se puede generar entre ellas, por lo que se otorga fundamental importancia a los vínculos rurales-urbanos. En particular, se pone énfasis en las articulaciones entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, considerando a la agroindustria y el agrocomercio como motores del propio desarrollo agrícola.

Por otro lado, todas esas articulaciones entre lo rural y lo urbano, así como las economías de diversidad, deben estar enmarcadas dentro de un enfoque de sostenibilidad económica (además de social y ambiental), por lo que es fundamental la competitividad del territorio y la innovación como medio para lograrla. A su vez, para que se logre una dinámica innovadora es importante el entorno del territorio (los actores locales, rurales y urbanos, las instituciones y organizaciones, así como el sector público) y la capacidad de cooperación (Berdegué, 2001).

A partir de lo expuesto se puede decir que el enfoque de DTR, haciendo abstracción de algunas particularidades, asume los principios de desarrollo territorial endógeno que se describían líneas arriba. Es decir, que tiene una visión territorial y endógena, que refiere a la generación de un proceso de acumulación y al empleo del excedente resultante de forma de que parte del mismo se transforme en reinversión en el territorio y diversificación de la base económica local. Sin embargo, sin ser un cuerpo teórico en sí mismo, aporta un enfoque diferencial, que incorpora conceptos específicos; en particular, las economías de diversidad asociadas al empleo no agrícola y el desarrollo de los vínculos rural-urbanos como base para la generación de empleo e ingresos para los habitantes del territorio (y, más en general, para su inclusión en un proceso integral de desarrollo), además de reconocer características propias del medio rural que deben tenerse en cuenta (poblaciones dispersas, alta exposición de la actividad económica a las condiciones naturales y fallas de mercado).

**Entonces, de acuerdo con el marco conceptual desarrollado, para esta investigación se entiende que el desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades, ciudades) refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que se explica desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos. Desde esta perspectiva, es fundamental para ese proceso de cambio la capacidad de innovación del territorio (con la acepción anteriormente señalada).**

Como establece Vázquez Barquero (2005), esto supone una visión compleja del proceso de acumulación de capital y cambio estructural, ya que los determinantes de dichos procesos, asociados a los recursos disponibles (trabajo, capital, recursos naturales), la capacidad de ahorro e inversión y, en especial, la innovación entendida como un proceso endógeno al crecimiento económico, se ven todos afectados y condicionados por la organización social, económica e institucional del territorio. Es esta organización la que define la capacidad del territorio para generar un proceso endógeno de cambio o ser un continente pasivo de procesos que responden a lógicas externas.

Como plantea Boisier (1993), la endogeneidad se manifiesta en cuatro planos que se cruzan entre sí: los planos político, económico, tecnológico y cultural.

La endogeneidad en lo político refiere a la capacidad del territorio para tomar las decisiones relevantes en relación con el proceso de desarrollo, lo que implica también capacidad de diseñar y ejecutar políticas, así como de negociar y concertar (hacia dentro y hacia fuera). Sin duda que estas condiciones desde lo político son muy importantes para impulsar o no condiciones favorables desde lo económico para un proceso endógeno de desarrollo.

En lo económico, según Boisier, la endogeneidad implica tener cierto control sobre el proceso productivo y capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado, de forma de dar sustento al desarrollo en el largo plazo. A lo que plantea Boisier se puede agregar que la capacidad de control del proceso productivo y de apropiación del excedente se relacionan con la capacidad de los actores económicos del territorio de participar en forma estratégica desde el punto de vista de la competitividad de los procesos económicos allí localizados. Es decir que, cuanto más importantes sean los actores locales para esos procesos como factor de competitividad (por ejemplo, como generadores de innovación o como fuente de capital humano calificado y/o con un particular “saber hacer”), mayor será la probabilidad de que esos procesos adquieran lógicas endógenas al territorio. A su vez, si se entiende a la innovación como una fuente relevante de la competitividad de largo plazo, puede verse una relación importante entre el plano económico y la endogeneidad en el plano tecnológico.

Como plantea Boisier, en lo tecnológico la endogeneidad refiere a la capacidad interna de un territorio organizado para generar sus propios impulsos de cambio (innovaciones radicales o incrementales) que, sobre todas las cosas, sean capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema productivo favoreciendo su competitividad y capacidad de adaptación. En este punto conviene recordar que, en esta investigación, se considera el cambio técnico en la acepción de innovación antes señalada, que incluye además de la innovación en productos y procesos, la innovación en gestión y organización y la innovación social e institucional. Por lo tanto, es en este sentido que se interpreta el planteo del referido autor.

Por último, la endogeneidad en el plano de la cultura es planteada por Boisier como una suerte de matriz generadora de identidad socioterritorial de donde surge la sinergia necesaria entre los actores locales para generar el cambio estructural y el desarrollo.

### *Modelo de análisis*

Para construir un modelo de análisis propio, de acuerdo al marco teórico, se diferencian distintas modalidades de desarrollo territorial en función de tres dimensiones: la dinámica de innovación, la articulación local de las relaciones económicas y productivas y la integración de esos procesos en una lógica urbano-rural. Este modelo se presenta en el esquema 1.

Hay una primera dimensión referida a la innovación y la competitividad, lo que diferencia modelos “favorables al crecimiento económico”, que son aquellos que se apoyan en una alta capacidad de innovación como sustento de una alta competitividad, y los modelos de “estancamiento o retroceso” que tienen como característica una baja innovación y, asociado a ello, una baja competitividad.

En una segunda dimensión se diferencian las situaciones previamente clasificadas de alta y baja competitividad según el tipo de relaciones con el tejido económico y productivo local. Es decir, se observa si las actividades productivas tienen una lógica de articulación e interrelación con un conjunto importante de actores locales o, por el contrario, si las interrelaciones económicas locales son débiles o nulas.

La diferencia entre territorios que muestran una alta interrelación económica local y otros que muestran alta fragmentación, de acuerdo al marco conceptual asumido, está en la organización económica, social e institucional del territorio, organización que establece diferencias en la capacidad de los actores locales de cooperación entre sí en clave competitiva, así como en la capacidad de relacionarse en forma positiva con los

agentes económicos externos. Respecto a esto último, una organización de los actores locales favorable al desarrollo local es una que logra participar en forma relevante de los procesos económicos que se localizan en el territorio apropiándose de parte de los excedentes que se generan, a partir de posiciones consensuadas “hacia dentro” y que permiten ofertas atractivas y sólidas para negociar “hacia fuera”.

Por último, se considera una tercera dimensión que diferencia según el grado de integración entre el medio urbano y rural. En este caso se analiza si el territorio presenta una integración alta entre los medios urbano y rural en el funcionamiento de las actividades económicas productivas o, si por el contrario, es un esquema de funcionamiento puramente urbano o rural.

De las diferentes combinaciones entre las tres dimensiones descritas se obtienen las siguientes tipologías del esquema 1: A1, A2, B1, B2, C1, C2, D1, D2.

### ESQUEMA 1: Modalidades de desarrollo territorial

	Dinámica de innovación y competitividad	Tejido económico y productivo local	Vínculos entre medio urbano y rural	Modalidad de desarrollo territorial
Modelos favorables al crecimiento	Innovación y competitividad alta	Articulación sistémica de un conjunto importante de empresas	Integración urbano-rural	<i>A1: Sistema productivo local competitivo que articula medio urbano y rural</i>
			Poca articulación urbano-rural.	<i>A2: Sistema productivo local competitivo en medio urbano o en medio rural</i>
		Relaciones locales débiles.	Integración urbano-rural	<i>B1: Sectores competitivos que articulan medio urbano y rural, con relaciones débiles con el resto de la economía local.</i>
			Poca articulación urbano-rural.	<i>B2: Sectores competitivos en medio urbano o rural, con relaciones débiles con el resto de la economía local.</i>
Modelos de estancamiento o retroceso	Innovación y competitividad baja	Articulación sistémica de un conjunto importante de empresas	Integración urbano-rural	<i>C1: Características de sistema productivo local, que articula medio urbano y rural, pero dentro de un esquema defensivo de baja competitividad.</i>
			Poca articulación urbano-rural.	<i>C2: Características de sistema productivo local, en el medio urbano o rural, pero dentro de un esquema defensivo de baja competitividad.</i>
		Relaciones locales débiles	Integración urbano-rural	<i>D1: Actividades fragmentadas que articulan medio urbano y rural, en una economía local poco competitiva.</i>
			Poca articulación urbano-rural.	<i>D2: Actividades fragmentadas en el medio urbano o rural, en una economía local poco competitiva.</i>

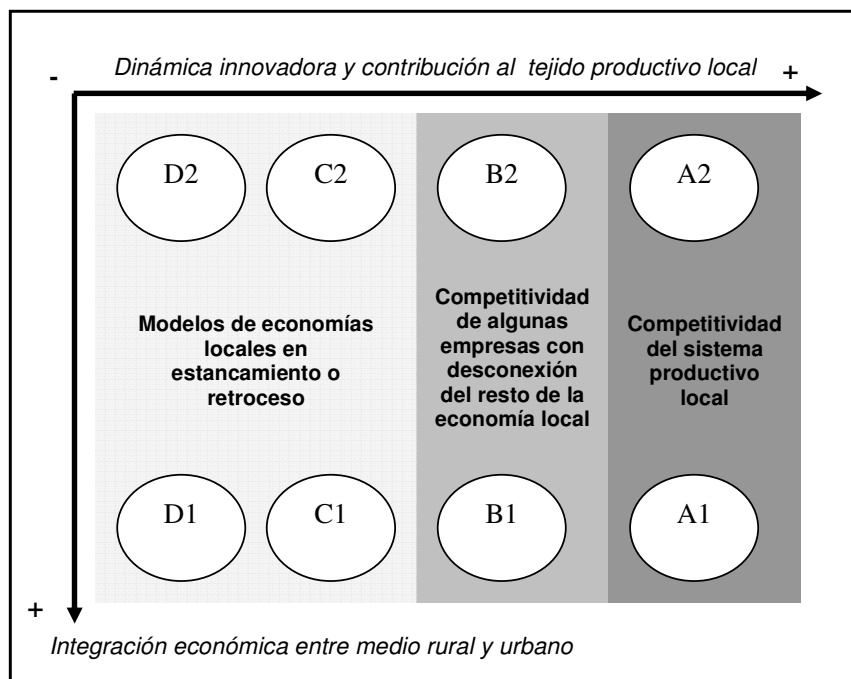
Fuente: elaboración propia

Otra forma de presentar el esquema 1 es la que muestra el esquema 2, que se adopta para facilitar la caracterización gráfica de las economías en análisis. En este caso se toman dos dimensiones que definen dos ejes, “x” e “y”, que son la “dinámica innovadora y contribución al tejido productivo local” y la “integración urbano-rural”. De esta forma, el nuevo esquema permite la representación en el plano de tres zonas referentes a la competitividad, una que refiere a territorios en estancamiento o retroceso

y otras dos que refieren a territorios con procesos competitivos. Respecto a estas dos últimas, se diferencian, según el tipo de relaciones en el tejido económico productivo local, en modelos competitivos sectoriales y modelos competitivos de sistemas productivos locales. A su vez, en cada caso permite diferenciar entre alto o bajo grado de articulación urbano-rural.

Hay que señalar que en el eje “dinámica innovadora y contribución al tejido productivo local” más es mejor en términos de desarrollo para el territorio (más innovación y con articulación territorial sistémica). En cambio, en el eje “integración rural-urbana”, al desplazarse desde el signo de menos a más, no hay a priori una connotación positiva en términos de desarrollo territorial, sino que describe el funcionamiento de la economía local (de acuerdo a si funciona más o menos integrada en un espacio rural-urbano).

### ESQUEMA 2: Modalidades de desarrollo territorial



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, cabe la posibilidad de que sea necesario utilizar alguna caracterización intermedia, para lo cual se agrega una notación con superíndices que indica con qué otra tipología guarda proximidad la actividad y/o hacia la cual podría transformarse en un mediano plazo. Por ejemplo, una caracterización B1 que tiene algunos rasgos de A1 o potencialmente podría transformarse hacia esa categoría se identificaría como B<sup>A</sup>1. Una caracterización A2 pero que tiene características de A1, o que podría en el mediano plazo pasar a esa categoría, se identificaría como A2<sup>1</sup>. Una caracterización C1 que muestra algunas condiciones relacionadas con el tipo A1, se identificaría como C<sup>A</sup>1.

#### Estudio de casos

Según Robert Yin (1993) un estudio de caso “es una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en sus condiciones de contexto, especialmente

*cuando los límites entre fenómeno y contexto no están claramente evidenciados*". Es importante destacar que mientras un experimento de laboratorio deliberadamente divorcia el evento a estudiar de su contexto (el cual controla), en el estudio de caso deliberadamente se desea cubrir las condiciones de contexto, lo que implica una presunción de que incluirlo podría ser altamente pertinente para comprender el fenómeno que se analiza.

Asumiendo la postura de Yin (1993), consideramos a los estudios de casos múltiples y de casos individuales como una misma metodología. No hay una lógica de "muestreo", donde los múltiples casos equivaldrían a una muestra de un universo al que se busca generalizar una frecuencia o incidencia de un fenómeno. Por el contrario, la metodología de caso implica una lógica de "réplica" tal que la investigación se replica en diferentes casos como si se tratase de múltiples experimentos, donde la validación externa de los resultados no es una generalización a través de la inferencia estadística, sino que el objetivo es explicar el fenómeno que se analiza y generalizar conclusiones y regularidades hacia la teoría.

Esta investigación incluye como casos de estudio a las actividades económicas que representan las principales fuentes de generación de empleo, riqueza o ingreso de estos territorios, tanto en el medio urbano como en el rural (además de algunas actividades menores pero de interés). Dichas actividades se enumeran en la tabla 3.

#### *Procesamiento de información disponible y microdatos*

Se utilizó información secundaria disponible sobre cada departamento y sus localidades, producida por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, otros ministerios y las intendencias departamentales. También se realizaron procesamientos propios a partir de microdatos de la ENHA 2006<sup>7</sup> (Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del INE). Otro trabajo de procesamiento propio de microdatos se realizó con encuestas disponibles en el Instituto de Economía (FCEA-UdelaR) para Treinta y Tres (Rodríguez Miranda y Sienra, 2008). Además, se trabajó con la información resultante de documentos bibliográficos, consultorías y estudios<sup>8</sup>, algunos no publicados y de acceso restringido, lo que implicó un costo de búsqueda y acceso adicional.

#### *Entrevistas a actores locales e informantes calificados*

Para poder realizar un análisis más profundo de las economías locales de acuerdo con las necesidades de la investigación fue necesario recabar información primaria y específica recurriendo a entrevistas semi-estructuradas. El fin de este procedimiento no es verificar si los entrevistados tienen o no la razón sobre una determinada cuestión, sino que se quiere detectar e interpretar diferentes perspectivas sobre un mismo tema, profundizar sobre determinados aspectos que surgen en la propia

---

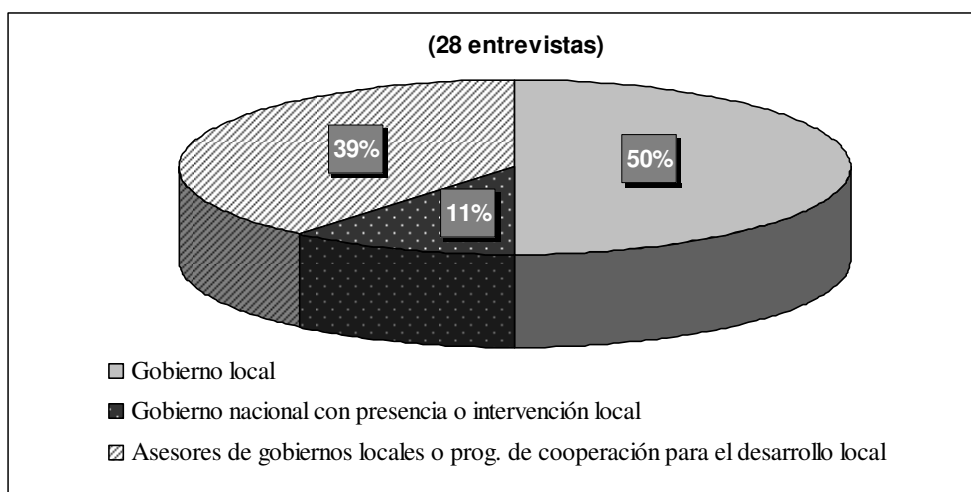
<sup>7</sup> La ENHA 2006 es la encuesta que presenta las condiciones adecuadas de representatividad de las zonas rurales y pequeñas localidades urbanas para el grado de desagregación territorial que exige este trabajo. Las encuestas anteriores no tienen ninguna representatividad para zonas rurales y pequeñas localidades, y las ECH 2007, 2008 y 2009 tienen representatividad pero con muestras más pequeñas, lo que las hace menos adecuadas para las desagregaciones territoriales necesarias en este trabajo (de todas formas se hicieron los cálculos con estas encuestas sin obtener resultados significativamente diferentes).

<sup>8</sup> Rodríguez Miranda, A. y Sienra M. (2008); ART PNUD (2008); Troncoso, C. (2008), CONSUR LTDA (2008); CLAEH (2005); UdelaR-FCEA (1998); CLAEH (1993); CLAEH (1992).

dinámica de la entrevista, así como contextualizar las experiencias de las personas (Mata Machado, 2002).

Para esta investigación se realizaron ochenta entrevistas en cada departamento, entre octubre de 2007 y setiembre de 2008, con una duración aproximada de hora y media, involucrando a más de un centenar de personas (algunas fueron colectivas). Las entrevistas se distribuyen: 25% en Artigas, 29% en Cerro Largo, 22% en Rivera y 24% en Treinta y Tres. Se entrevistó a informantes calificados que son representativos de alguna categoría (productores ganaderos, comerciantes, gobiernos locales, etc.) o de puntos de vista sobre la economía y sociedad local. Veintiocho corresponden a actores del gobierno local o que están relacionados, por ejemplo, actores del gobierno nacional y de la cooperación con intervención local, así como asesores del gobierno local (ver gráfico 1). Las restantes cincuenta y dos corresponden a empresarios (medio urbano y rural), instituciones y organizaciones vinculadas a lo económico productivo, así como entidades de capacitación y formación (ver tabla 2).

**Gráfico 1: Entrevistas a actores del gobierno o relacionados**



Fuente: elaboración propia

La cantidad de entrevistas se definió previamente sobre la base del análisis de los antecedentes disponibles sobre las economías locales. Sin embargo, el punto de corte, la decisión de incorporar o no nuevos informantes, se realizó a partir de la verificación en la práctica de convergencia y/o redundancia en los discursos y respuestas de los entrevistados (cuando una entrevista adicional ya no aportaría información relevante). Cuando se encontraron perspectivas diferentes u opiniones contrarias sobre un determinado tema, la forma de proceder consistió en considerar todas las visiones analizando los intereses que cada una representaba, las características de los actores en cuestión, los argumentos de cada caso y los datos o información objetiva sobre los que se apoyaban esos argumentos y su verificación. A partir de ese análisis se construyó una interpretación propia de la información recogida.

Las entrevistas que se realizaron a los actores del gobierno local o relacionados con él, así como a las asociaciones empresariales y las organizaciones civiles, tuvieron la finalidad de comprender el funcionamiento general de la economía y sociedad local con énfasis en los siguientes aspectos: perfil socio-económico del territorio; relaciones entre las actividades económicas principales y el resto de la economía local, relaciones entre medio urbano y rural; relaciones con las localidades brasileñas de frontera;

aspectos institucionales, asociatividad y cooperación entre actores locales; capacidad de innovación y competitividad territorial.

Las entrevistas con empresarios y actores económicos representativos de los sectores económicos tuvieron un énfasis en los siguientes aspectos de la actividad: importancia (según empleo); capacidad de innovación, “saber hacer” y factores de competitividad; relación con proveedores y servicios locales; relaciones de cooperación y asociatividad; institucionalidad del sector y su funcionamiento; relación con los recursos humanos del territorio; relación de la actividad con la generación de ingresos (ingreso principal o complementario, permanente o zafal, de corte urbano o rural); relación con los actores del territorio (incluyendo al gobierno local).

Para el caso de las principales industrias se trató de tener una cobertura alta con las entrevistas<sup>9</sup>, debido a que son pocas las plantas industriales grandes (apenas superan la decena en toda la región) y, por lo tanto, constituyen casos particulares. Por otra parte, en otros sectores como, por ejemplo, productores de ganado, chacras arroceras o comercios, donde existen muchos agentes y que presentan lógicas bastante similares, se pueden obtener buenos resultados con una menor cobertura de casos (identificando situaciones y visiones representativas de esos colectivos, a través de referentes y/o informantes calificados).

**Tabla 2: Entrevistas a empresarios, productores e instituciones vinculadas al desarrollo productivo y peso relativo de cada actividad en el PIB regional**

Rubro de actividad	Porcentaje del total de entrevistas (52 entrevistas)	Estimación propia del porcentaje que la actividad representa del PIB regional (los 4 departamentos)
Agroindustrias	27%	entre 5% y 11%
Agropecuario	29%	entre 30 y 45%
Comercio y servicios afines	10%	entre 6% y 9%
Servicios de transporte, logística y para el agro	10%	entre 9% y 13%
Artesanía	8%	-
Enseñanza técnica	6%	-
Organizaciones promotoras del desarrollo	8%	-
Instituciones de investigaciones agropecuarias	2%	-
Otros	2%	-

Nota: Estimación de participación en el PIB sobre la base de datos de PIB de 2006 de OPP y los análisis sectoriales del trabajo OPP (2009) para la región de estudio. Fuente: elaboración propia.

Cabe decir que las entrevistas realizadas a actores privados e instituciones vinculadas a la producción recogen información que cubre en forma adecuada las actividades más relevantes de estos departamentos en cuanto a la generación de PIB, como muestra la tabla 2. En efecto, se estimó que aproximadamente entre 50% y 78% del PIB de la región (los cuatro departamentos) se explica por las actividades estudiadas, que son las que se vinculan al mercado y tienen capacidad de generar dinámicas propias. El porcentaje restante, no estudiado, se compone principalmente por el sector público local y nacional que, según los últimos datos disponibles (OPP para 2006), se sitúa entre 14% y 24% del PIB según el departamento, seguido por electricidad, gas y agua que ronda el 6%, la construcción que llega en algún caso a ser el 7%, además de otros rubros menores asociados a servicios personales y comunales.

<sup>9</sup> En las industrias del tabaco, frigorífica y láctea se cubrió el 100% de las plantas; en la industria arroceras el 75%, y en la maderera el 67%.

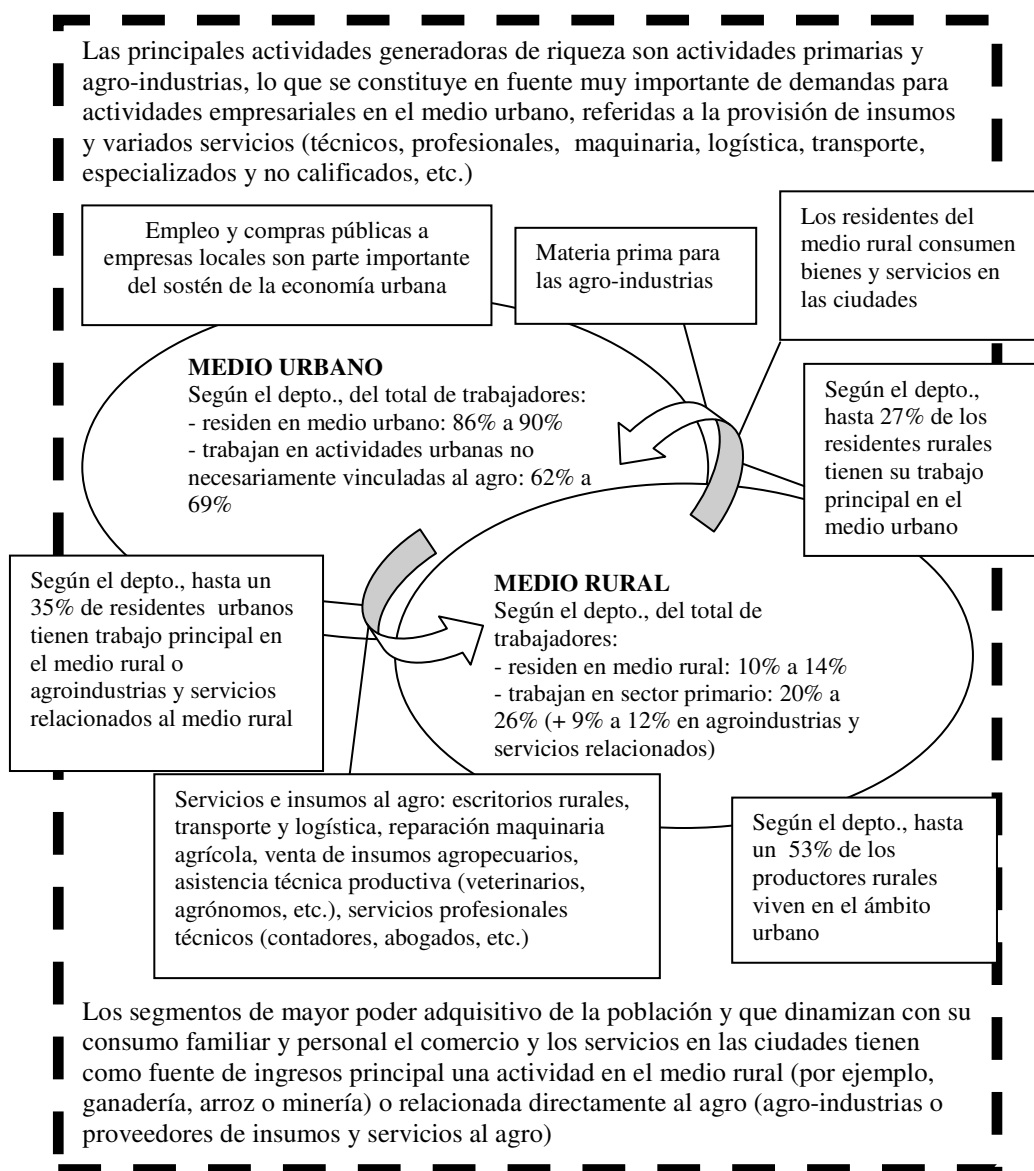


## Principales resultados y verificación de la hipótesis

### Articulación urbano-rural

Respecto a la primera parte de la hipótesis de la investigación, el esquema 3 muestra que en estas economías la residencia y el trabajo se intercambian y complementan entre campo y ciudad, al tiempo que las principales actividades agroindustriales articulan medio rural y urbano a través de las fases primarias y secundarias de producción. Por otra parte, el medio urbano localiza una serie de servicios que apoyan la actividad agropecuaria y en gran medida la ciudad desarrolla sectores de actividad (por ejemplo, el comercio) que dependen fuertemente de las demandas y los ingresos que se generan en el medio agropecuario.

### ESQUEMA 3: Resumen de interacción rural-urbana en la región noreste



Fuente: elaboración propia

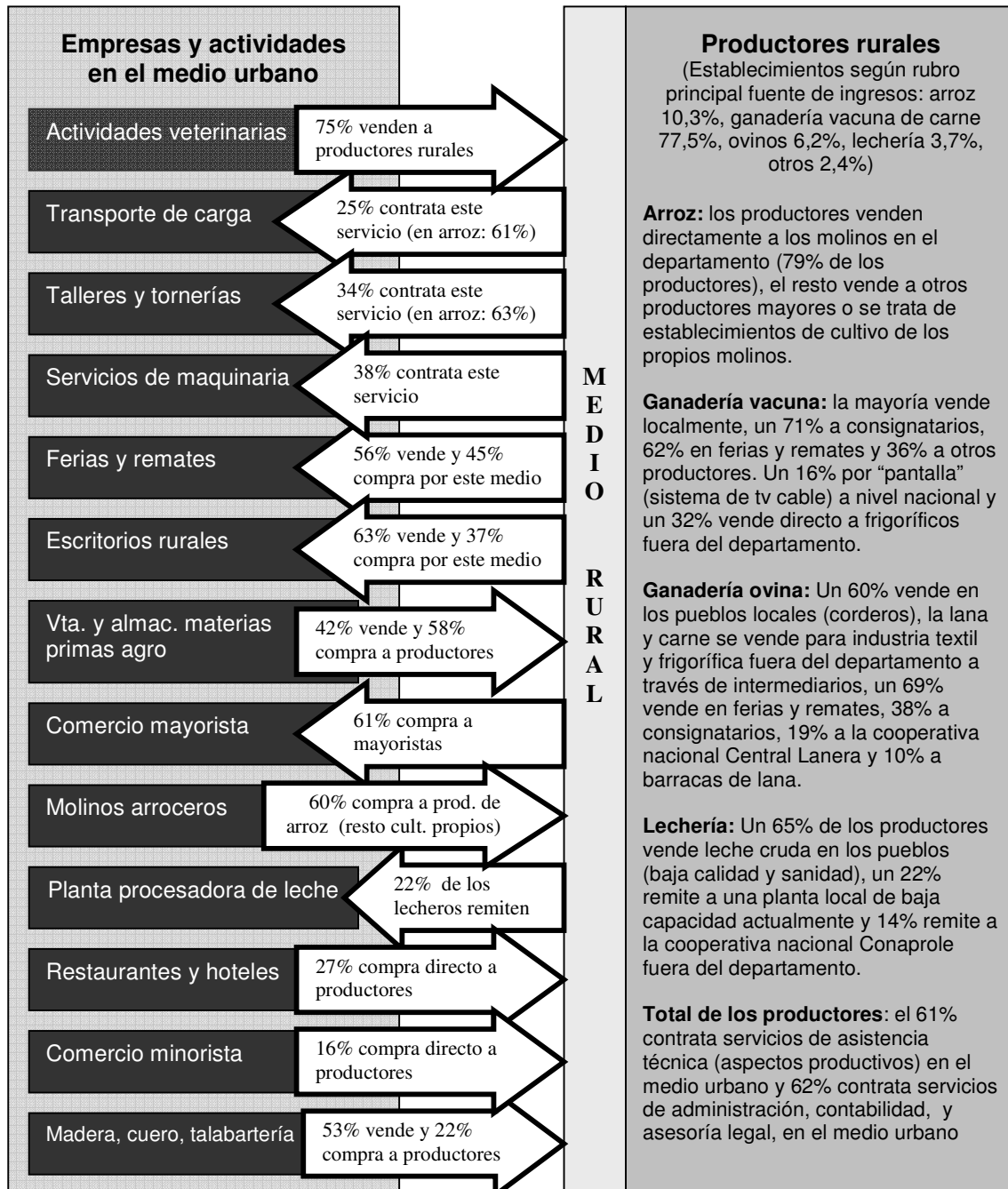
Estos resultados también se vieron respaldados por el trabajo de campo propio a partir de entrevistas, que permitió identificar que la mayoría de sectores integraban en su funcionamiento al medio rural y urbano. Prácticamente para todos los entrevistados las actividades de base agropecuaria y agroindustrial se consideraron fundamentales para pensar en términos de oportunidades de un mayor desarrollo de relaciones económicas locales. Por otra parte, la gran mayoría de los actores vinculados a las políticas públicas de desarrollo que fueron entrevistados (veintiocho) opinó que las relaciones entre medio rural y urbano eran relevantes (siete) o muy relevantes (dieciséis) para el desarrollo de estos territorios.

En definitiva, dadas las características de los centros poblados de esta región y la base agropecuaria de sus economías, no se entiende el funcionamiento de la producción del territorio si no se considera como espacio de desarrollo un ámbito rural-urbano. Las actividades económicas del medio rural no serían posibles sin el soporte de servicios, infraestructura y capital humano que ofrecen los centros urbanos (incluso como mercado de proximidad para algunas actividades poco competitivas), a la vez que la actividad económica en el medio urbano no tendría suficiente sustento material sin la actividad agropecuaria y agroindustrial, tanto en sus demandas referidas a lo productivo como al gasto de los ingresos personales y familiares. En este contexto, las economías de diversidad se manifiestan como expresión de esa realidad, donde lo urbano es soporte de lo rural y lo rural es fundamento de lo urbano.

Adicionalmente, es importante el rol que cumple el empleo público en el medio urbano, donde funciona como amortiguador del desempleo ante la ausencia de suficientes actividades genuinamente dinámicas y empleadoras (aspecto ya señalado en UdelaR-FCEA, 1998). Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas el empleo público (que en estos departamentos representa entre 15% y 20% de la población ocupada, ENHA 2006) también se articula dentro de un esquema de economías de diversidad, por ejemplo, para completar junto con otro trabajo (en medio urbano o rural) un determinado ingreso personal o familiar.

Por otra parte, para el caso de Treinta y Tres es posible profundizar más en el análisis, a partir del procesamiento de los microdatos de encuestas a productores rurales y empresas urbanas realizadas para una investigación sobre desarrollo local en ese departamento (Rodríguez Miranda y Sienna, 2008). De esta forma, el esquema 4 muestra, con validez estadística para Treinta y Tres, las evidencias que señalan las entrevistas realizadas en cada uno de los departamentos respecto de las relaciones económicas y comerciales que se desarrollan entre medio rural y urbano.

**ESQUEMA 4: Relaciones de proveedores y clientes entre empresas rurales y urbanas en Treinta y Tres (A → B : A vende y B compra)**



Fuente: Elaboración propia con procesamiento de micro-datos de Rodríguez Miranda y Sienna (2008).  
 Nota: los porcentajes refieren a cantidad de empresas o productores con ese canal de compra o venta, pueden sumar más de 100%, ya que es común que se utilice más de un canal.

*Organización productiva*

Para estudiar la organización productiva de las economías de la región se realizó un análisis muy detallado de cada sector de actividad seleccionado, diferenciando comportamientos por departamento y clasificándolos de acuerdo a las tipologías del modelo de análisis. Por razones de espacio en este documento, que resume el trabajo

completo de la investigación, no se reproducen esos análisis sino que directamente se muestra en la tabla 3 la clasificación de los sectores estudiados en cada departamento, con una estimación de su dimensión según empleo.

**Tabla 3: Clasificación de las actividades económicas de acuerdo a las tipologías del modelo de análisis y dimensión de la actividad según estimación de empleo.**

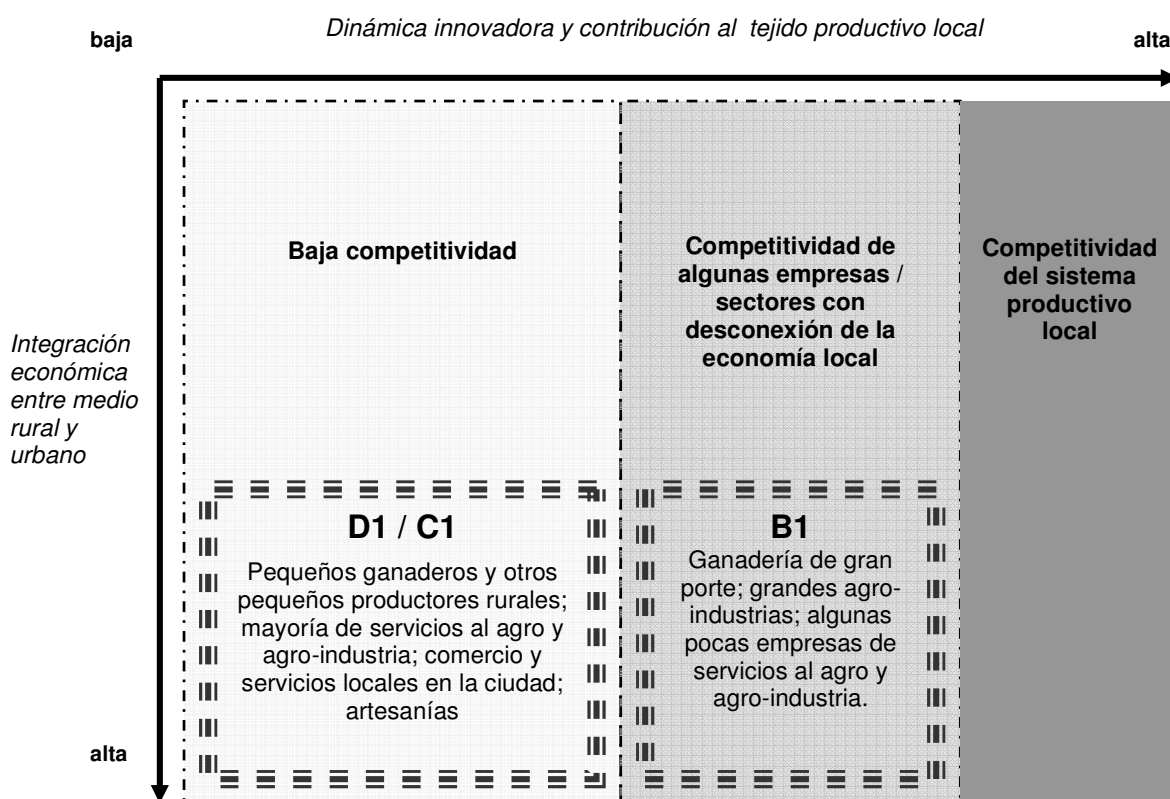
Actividad	Depto	Clasif.	Empleo (salvo aclaración son puestos de trabajo)
<b>Cadena arrocerá</b>	Artigas, Treinta y T.	B1	Artigas: 250-350 en el cultivo y 310 en la industria. Treinta y Tres: 700 en cultivo y 400 en la industria.
	Cerro Largo	B <sup>A</sup> 1	550 en el cultivo y 350 en la industria
	Rivera	B1 <sup>2</sup>	40 en el cultivo (Vichadero)
<b>Cadena forestal maderera</b>	Cerro Largo	B <sup>A</sup> 1	350-400 en cultivo y 150-200 en aserraderos
	Rivera	A <sup>B</sup> 1	2000 en la forestación y algo más de 700 en la industria.
	Treinta y T.	B2	100 en forestación y 50 en carpinterías y pequeños aserraderos.
<b>Cadena cárnica-ganadera (+lana)</b>	Artigas, Rivera y Treinta y T	B1	En los establecimientos de 500 hectáreas o más se emplean en Artigas 2.360 personas (además de 40 personas en una pequeña industria), en Rivera 3.900 y en Treinta y Tres 3200 (*).
	Cerro Largo	B <sup>A</sup> 1	En los establecimientos de 500 hectáreas o más se emplean aproximadamente 5200 personas y, según INE, en la industria frigorífica cerca de 630 personas (*).
<b>Producción hortícola</b>	Artigas, Rivera y Treinta y T	D1	Artigas: 10-15 productores. Treinta y Tres: 20 productores. Rivera: 80 productores. En general actividad de autoconsumo.
	Cerro Largo	B1	15 productores tecnificados y competitivos, 100 establecimientos con la actividad (autoconsumo en la mayoría).
<b>Pequeños ganaderos</b>	Todos los deptos	D1	De menos de 500 hectáreas, según DICOSE (2009). Artigas: 1238 productores. Cerro Largo: 2952. Rivera: 2350. Treinta y Tres: 2037. Empleo para el productor y parte de su familia.
<b>Pequeños animales de granja</b>	Artigas, Rivera y Treinta y T.	D1	Rivera y Artigas: 50-60. Treinta y Tres: 40. Se produce en su mayoría como complemento de ingresos con otros rubros.
	Cerro Largo	C1	80 personas en establecimientos y 40 en manufactura de chacinados.
<b>Apicultura</b>	Artigas, Cerro L., Treinta y T.	D1	Actividad secundaria en la generación de ingresos. Cerro Largo: 100 productores. Artigas: 40 productores. Treinta y Tres: 30-40 productores.
	Rivera	C <sup>A</sup> 1	La apicultura es actividad secundaria en la generación de ingresos. 100 productores.
<b>Viñedos</b>	Rivera	B1	40 en viñas y bodegas (1 establecimiento grande de 307 hectáreas y 6 menores)
<b>Tabaco</b>	Rivera	B1	Es una cadena cerrada e integrada totalmente a una única empresa. 50 productores rurales (entre 1 y 2 puestos de trabajo por cada uno). 195 puestos en la industria.
	Artigas	B <sup>D</sup> 2	150 productores rurales (entre 1 y 2 puestos de trabajo por cada uno), que dependen de la industria de Rivera.
<b>Minería de ágatas y amatistas</b>	Artigas	B <sup>D</sup> 1	400 en minas y talleres. Decenas de empresas mineras medianas y una grande (100 empleados).

**Tabla 3: Clasificación de las actividades económicas de acuerdo a las tipologías del modelo de análisis y dimensión de la actividad según estimación de empleo.**

Actividad	Depto	Clasif.	Empleo (salvo aclaración son puestos de trabajo)
<b>Minería de oro</b>	Rivera	B2	800 puestos en una empresa en la localidad de Minas de Corrales (el personal más calificado viene desde fuera del departamento).
<b>Sector ladrillero</b>	Rivera	C <sup>A</sup> 2	135 productores.
<b>Artesanías</b>	Todos los deptos	D1	50-60 artesanos en cada departamento. Actividades que, en general, son complemento de otros ingresos.
<b>Lechería y lácteos</b>	Artigas	C <sup>A</sup> 1	30 productores pequeños en una cooperativa, que remiten a una industria láctea del departamento de Salto.
	Cerro Largo	A <sup>C</sup> 1	170 puestos en la industria láctea y 150 productores.
	Rivera	B1	15 productores y 22 puestos en una planta de una firma nacional.
	Treinta y Tres	D1	40 productores. Hay 5-6 con remisión industrial fuera del departamento, pero la mayoría venden leche cruda en los pueblos.
<b>Comercio, restaurantes y hoteles</b>	Artigas, Cerro L., Treinta y T.	D1	Artigas: 3.900 puestos. Cerro Largo: 5.100. Treinta y Tres: 2.200
	Rivera	D <sup>B</sup> 1	6.100 puestos
<b>Free Shops</b>	Artigas, Cerro Largo y Rivera	B <sup>D</sup> 2	Rivera: 45 tiendas entre 800-900 puestos. Cerro Largo y Artigas entre 200-400 puestos (algo más de una decena de tiendas en cada departamento).
<b>Bio-tecnología (inoculantes para soja)</b>	Cerro Largo	B2	10 personas en una empresa.
<b>Servicios al agro y la agro-industria</b>	Artigas y Treinta y Tres	D1	No se pudo estimar empleo, pero se identificó escasez de oferta (en cantidad y calidad) y atomización de los prestadores; pocos servicios adecuados de transporte de carga, sistema de riego, reparación de maquinaria, metalúrgica y mecánica pesada.
	Cerro Largo y Rivera	B1	Según el INE, en logística y transporte se generan cerca de 800 empleos, con dos grandes empresas y otras menores, en los servicios forestales se generan cerca de 2000 puestos de trabajo, además de identificarse en el trabajo de campo algunos talleres y empresas prestadoras de servicios agrícolas ganaderos. En Cerro Largo hay dos asociaciones de camioneros importantes y se identificó en el trabajo de campo una decena de talleres y tornerías, algunas empresas de raciones, y algunas empresas de reparaciones de equipos y sistemas de riego y bombas. Son servicios competitivos sobre los que no se pudo estimar empleo.
<b>Carnaval</b>	Artigas	A <sup>C</sup> 2	8000 personas en la preparación del evento, durante varios meses previos (3.000 de ellos son participantes directos de las Escuelas de Samba).
	Rivera	C2	La participación y movilización de personas es muy fluctuante, no se ha consolidado el evento como propio de Rivera y varios de los espectáculos vienen de fuera del departamento (la fronteriza Livramento y Montevideo inclusive).
<p>Nota: Si no se dice lo contrario, los datos de empleo son estimaciones propias sobre la base de datos del INE para 2006 (representatividad adecuada para la desagregación del estudio) ajustados por la información del trabajo de campo propio.                  (*) Estimaciones propias basadas en el ratio de empleo por hectárea en la ganadería (ratios por departamento, según el censo 2000) aplicado por tramo de productores según cantidad de hectáreas (dato de DICOSE de 2009)                  Fuente: elaboración propia.</p>			

La aplicación del modelo de análisis a permitió comprobar que, aun dentro de una lógica de integración productiva entre medio urbano y rural, predomina la desconexión y fragmentación entre los distintos sectores y actividades locales, identificando algunas pocas actividades competitivas, en un contexto general de baja competitividad y escaso dinamismo económico. Esto se refleja en el esquema 5, que resume en forma estilizada la interpretación de la organización productiva en las economías departamentales estudiadas, las que se pueden caracterizar a partir de dos grandes lógicas: las tipologías B1 y D1 del modelo de análisis. Ambas se interpretan en clave urbano-rural, pero ninguna adquiere una dimensión importante en su vinculación con el resto de las actividades productivas locales.

### ESQUEMA 5: Organización productiva en la región noreste



Fuente: elaboración propia

La tipología B1 refiere, en general, a las actividades agropecuarias y agroindustrias más competitivas que se localizan en la región mostrando una importante desconexión del resto de la economía local. Es el caso de la cadena arrocera (con la diferenciación de que en Cerro Largo se observa un mayor efecto de arrastre y vinculación con el resto de la economía local), la forestación (salvo en Rivera, donde además se potencia por el desarrollo local de la fase industrial), la ganadería y la industria cárnica (con la salvedad de que en Cerro Largo la actividad desarrolla una impronta más local), la minería, la industria del tabaco, la industria láctea en Rivera y las actividades de servicios al agro y agroindustria en los departamentos donde el sector adquiere cierta dimensión y competitividad (Cerro Largo y Rivera).

Por otra parte, la mayor parte de las empresas y del empleo que se genera en el territorio responden a actividades que funcionan en una lógica del tipo D1. Es decir, con escaso dinamismo económico, asociado a una baja competitividad y capacidad de

innovación, en un contexto de ausencia de cooperación y asociatividad. Es el caso del comercio, restaurantes y hoteles, los pequeños ganaderos y, en general, las pequeñas producciones rurales y artesanos. También presentan esta característica las actividades de servicios al agro y a la agroindustria en Treinta y Tres y Artigas, dado su escaso desarrollo y competitividad.

Sin embargo, hay algunas pocas actividades, como la forestación e industria maderera en Rivera y la lechería e industria láctea en Cerro Largo, que presentan características asimilables a la tipología A1 del modelo de análisis. Es decir, que presentan algunas relaciones en clave local que son importantes para desarrollar servicios y otras actividades en el territorio que pueden contribuir a conformar un sistema productivo local competitivo. Sin embargo, esta caracterización no está consolidada en el caso de la madera en Rivera, donde hay un núcleo de empresas industriales muy competitivas y algunos servicios forestales muy desarrollados, pero las vinculaciones de estos con el resto de la economía local son aun más potencialidades que realidades, por lo que se debe clasificar como A<sup>B</sup>1. Tampoco está consolidada una posición A1 en la lechería en Cerro Largo, sino que se clasifica como A<sup>C</sup>1, ya que la cuenca lechera e industria local deberían alcanzar un desarrollo productivo y competitivo más próximo al de las grandes cuencas del sur del país, para poder generar un proceso sostenible y de más amplia difusión sobre la economía local.

A su vez, también se identifican otros sectores que, articulando medio rural y urbano, también son de baja competitividad como en la clasificación D1, pero que logran cierto grado de relacionamiento en su interior y con el resto del medio local. Son actividades que se clasifican como C1; por ejemplo, la lechería en Artigas (a partir de un emprendimiento cooperativo, COLEAR) o la granja (en lo referido a la producción de cerdos) en Cerro Largo.

Hay también algunas actividades propias del medio urbano, sin demasiadas articulaciones con el medio rural. Se trata de los *free shops*<sup>10</sup> de la región, los ladrilleros de Rivera, el Carnaval en Artigas y Rivera, y un emprendimiento de biotecnología en Cerro Largo. Estas actividades no presentan la dimensión suficiente como para determinar un cambio importante en la interpretación de conjunto sobre estas economías dentro de las tipologías antes señaladas (en particular, respecto a la importancia de la articulación de lo urbano con lo rural). Las únicas que tienen un tamaño relevante son los *free shops* en Rivera y Cerro Largo (más precisamente, en Río Branco) y el Carnaval en Artigas. Mientras que los *free shops* reproducen el perfil general de las actividades competitivas pero desconectadas del resto de la economía local (en este caso, del resto del comercio y servicios locales), en cambio, el Carnaval en Artigas se suma a las pocas excepciones que fomentan el desarrollo de relaciones productivas locales en torno a un proyecto competitivo (rasgo propio de la tipología A, aunque se clasifica como A<sup>C</sup>2, ya que aún requiere de una consolidación en términos de competitividad y sostenibilidad de su oferta en el plano nacional y regional). Por otra parte, la minería de oro en Rivera no se relaciona en forma significativa con los actores económicos del departamento, más allá del impacto en el empleo en Minas de Corrales, donde se localiza la mina.

El análisis desarrollado, que surge del esquema 5, como se señaló, es una interpretación estilizada de las economías locales estudiadas, pero se puede ensayar una

---

<sup>10</sup> Los *free shops* son comercios que se encuentran como cualquier otro en la ciudad pero funcionan en régimen de "tiendas de frontera", exonerados de los impuestos nacionales que tienen los comercios regulares, y sólo pueden vender a consumidores extranjeros. Principalmente venden productos importados de buena calidad al público del sur de Brasil (ciudades próximas del Estado de Río Grande del Sur). Esta fue una forma que se encontró (e implementó) en los noventa para estimular la actividad económica en las ciudades de frontera de Uruguay con Brasil.

caracterización más ajustada a cada realidad departamental. Esto se realiza para las cuatro economías departamentales en el documento completo pero en este artículo, por razones de espacio, se opta por mostrar los casos de Rivera y Treinta y Tres (ver los esquemas 6 y 7).

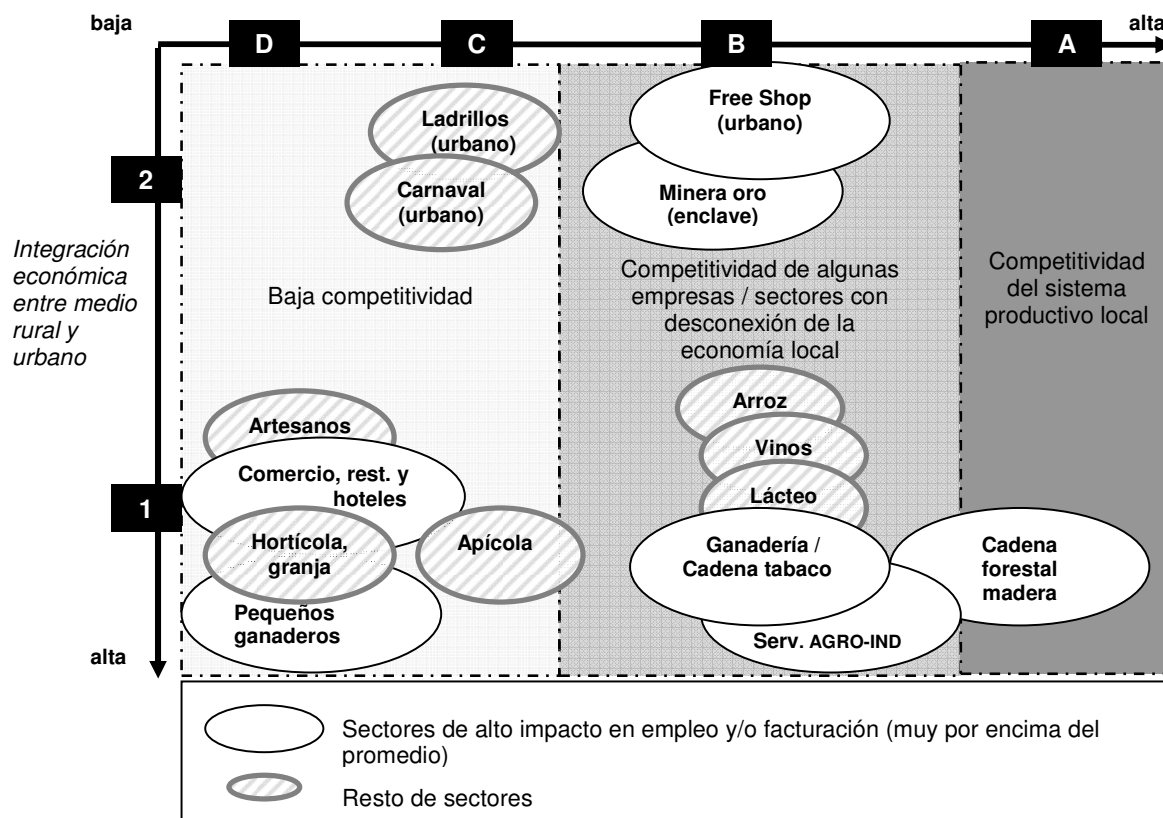
Rivera muestra un número relativo alto de actividades competitivas y con peso importante en la economía local. En cambio, Treinta y Tres cuenta con menos actividades con capacidad competitiva y peso destacado en la economía local.

Si bien en ambos casos se mantiene la característica antes señalada de una economía con dos lógicas, D1 y B1, en el caso de Rivera la cadena forestal maderera presenta características asociadas al tipo A1, más favorables a un proceso de desarrollo económico territorial. Además, Rivera cuenta con desarrollos sectoriales más importantes que, a pesar de ciertas debilidades en los relacionamientos locales, constituyen un punto de partida de mayor competitividad y potencialidad para la articulación económica local que el que posee Treinta y Tres. En especial, se puede destacar el mayor desarrollo relativo de los servicios al agro y a la agroindustria que hay en Rivera.

En Treinta y Tres destaca el desarrollo y la competitividad que presenta la cadena arrocera (productores y molinos). Sin embargo, funciona con una importante desconexión del resto de la economía local (estableciendo hacia fuera del territorio sus principales relaciones con servicios, proveedores y otros agentes económicos).

### ESQUEMA 6: Organización productiva en Rivera

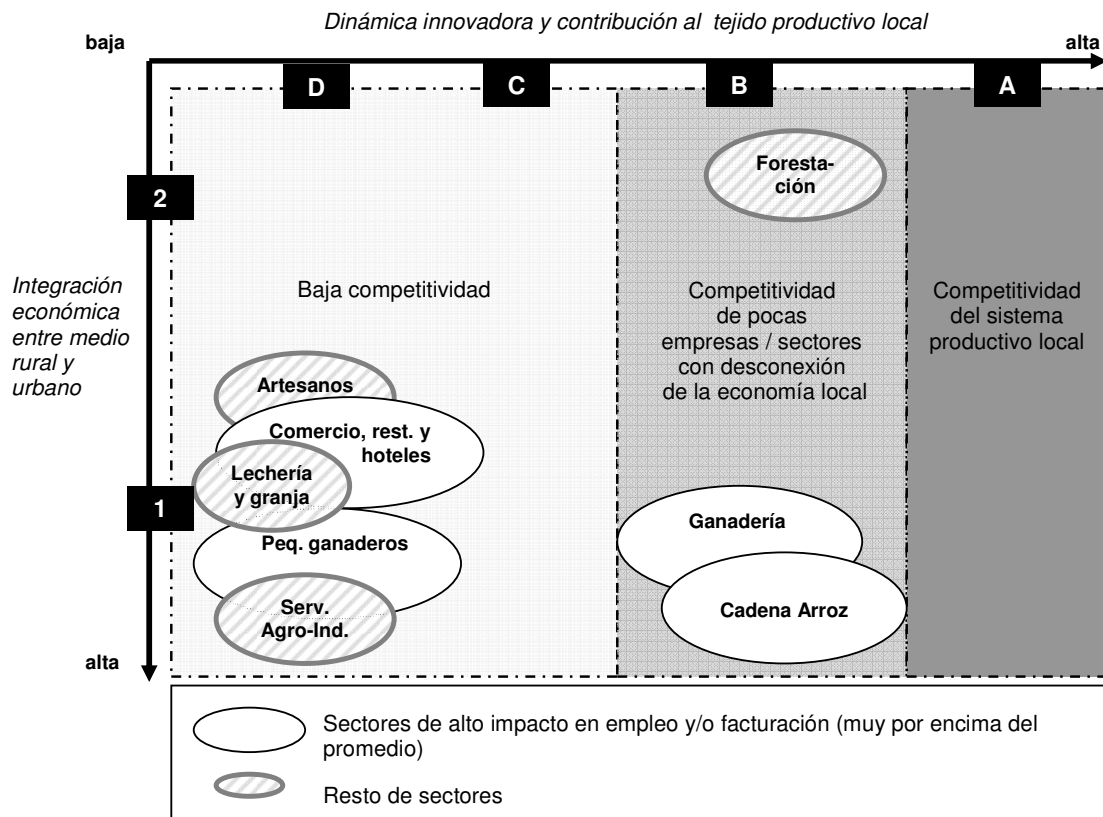
*Dinámica innovadora y contribución al tejido productivo local*



Fuente: elaboración propia



## ESQUEMA 7: Organización productiva en Treinta y Tres



### *Articulación rural-urbana y sistema productivo local*

A partir de los resultados obtenidos en la investigación, para terminar de respaldar la hipótesis de trabajo, se puede dar un paso más en la caracterización ya realizada, integrando más explícitamente el punto de vista de la articulación rural-urbana y la organización productiva con la perspectiva de la construcción de una red o sistema de relaciones económicas locales.

Por ejemplo, la cadena arrocera en Treinta y Tres, tomada como unidad, presenta una alta integración del medio rural con el urbano al mismo tiempo que desarrolla una fuerte articulación entre industria y productores. Además, esto ocurre al abrigo de una institucionalidad local representativa de todos los actores involucrados en la cadena. Sin embargo, como la unidad de análisis relevante para la investigación es la economía local, la cadena arrocera no contribuye desde esa perspectiva al desarrollo de un sistema productivo local competitivo. La dinámica de funcionamiento de dicha cadena no desarrolla suficientes relaciones con el resto del medio local, vinculándose en forma importante con sistemas de valor externos al departamento e incluso a la región (redes de proveedores de insumos y servicios de Montevideo o Brasil). Por lo tanto, incluso una actividad que integra medio rural y urbano, mostrando gran capacidad de articulación y cooperación en su interior (entre productores y entre la fase primaria y la industria), desde la perspectiva de la economía local sigue siendo caracterizada dentro de la tipología B1.

Entonces es bueno notar que, en estas economías, si bien la dimensión de articulación entre lo urbano y lo rural es muy importante para pensar en términos de sistema productivo local, no es condición suficiente ni mucho menos. En otras palabras, la naturaleza rural-urbana es una característica propia de estas economías que no tiene necesariamente por sí misma una connotación positiva o negativa respecto a la construcción de un sistema productivo local.

En la línea del anterior razonamiento, la innovación y la competitividad se pueden expresar tanto en una lógica sectorial individual como en una lógica sistémica, y una condición no tiene necesariamente que terminar derivando en la otra. Ante la ausencia de relaciones que vinculen a las actividades más competitivas con el resto del territorio, es perfectamente comprensible que no se produzcan efectos de difusión de ese dinamismo al resto de los actores económicos. En otras palabras, compartir el espacio territorial con empresas dinámicas no contagia por sí sólo de dinamismo al resto. Sin la construcción de relaciones empresariales locales que integren los fundamentos competitivos de los sectores dinámicos, el resultado más probable es que dichos sectores tengan muy poco efecto transformador sobre el resto de la economía local, que seguirá caracterizada por una baja competitividad y escaso desarrollo.

De acuerdo con las anteriores precisiones, es necesario profundizar un poco más sobre los resultados obtenidos en la investigación respecto a cuáles pueden ser las diferentes formas en que las actividades económicas en los departamentos estudiados integran, en su funcionamiento, al medio rural con el medio urbano y viceversa.

Por un lado, hay actividades que integran verticalmente producciones rurales con procesos industriales o de servicios que se desarrollan en el medio urbano, generándose espacios intermedios de articulación urbano-rural entre productores e industria, entre oferta y demanda de mano de obra y entre distintos actores vinculados a las fases primaria y secundaria de la actividad. En estos casos la relación entre ambos medios es muy fuerte, al punto que en algunos casos se obtiene una lógica de cadena productiva.

Por otra parte, hay actividades que tienen un origen principal o localización en uno de los dos ámbitos, urbano o rural, pero cuyo funcionamiento se produce, directa o indirectamente, en un espacio mixto. Por ejemplo, el caso de las actividades que teniendo su desarrollo en la ciudad, como el comercio, dependen fuertemente de las demandas del medio agropecuario local. Demandas que se dirigen a los comercios especializados en abastecer a los productores pero también al comercio en general, que en estos departamentos depende en gran medida de captar los ingresos que se generan en las actividades agropecuarias y agroindustriales (consumo personal y familiar de trabajadores rurales y productores). Otro ejemplo refiere al caso de las pequeñas producciones rurales, de escasa competitividad y tecnificación, que no podrían sustentar su actividad sin el rol que juegan los centros poblados como mercado de proximidad donde comercializan sus producciones y consiguen los insumos para la producción y los bienes de consumo familiar (muchas veces no se diferencia demasiado entre lo estrictamente productivo y la economía familiar). A su vez, en el medio productivo rural, algunos miembros del núcleo familiar pueden ocuparse también en trabajos (no agrícolas) en la ciudad, favoreciendo la diversificación y complementación de ingresos.

Por último, hay actividades que se desarrollan solamente en un determinado medio, rural o urbano, sin vincularse más que con actores de ese mismo ámbito. Por ejemplo, el sector de *free shops* en el medio urbano. También puede haber casos de emprendimientos productivos que se localizan en el territorio pero que no desarrollan mayores vínculos económicos locales con otros actores del departamento (por ejemplo, la minería en Rivera).

En consecuencia, se puede clasificar a las actividades productivas de la siguiente forma:

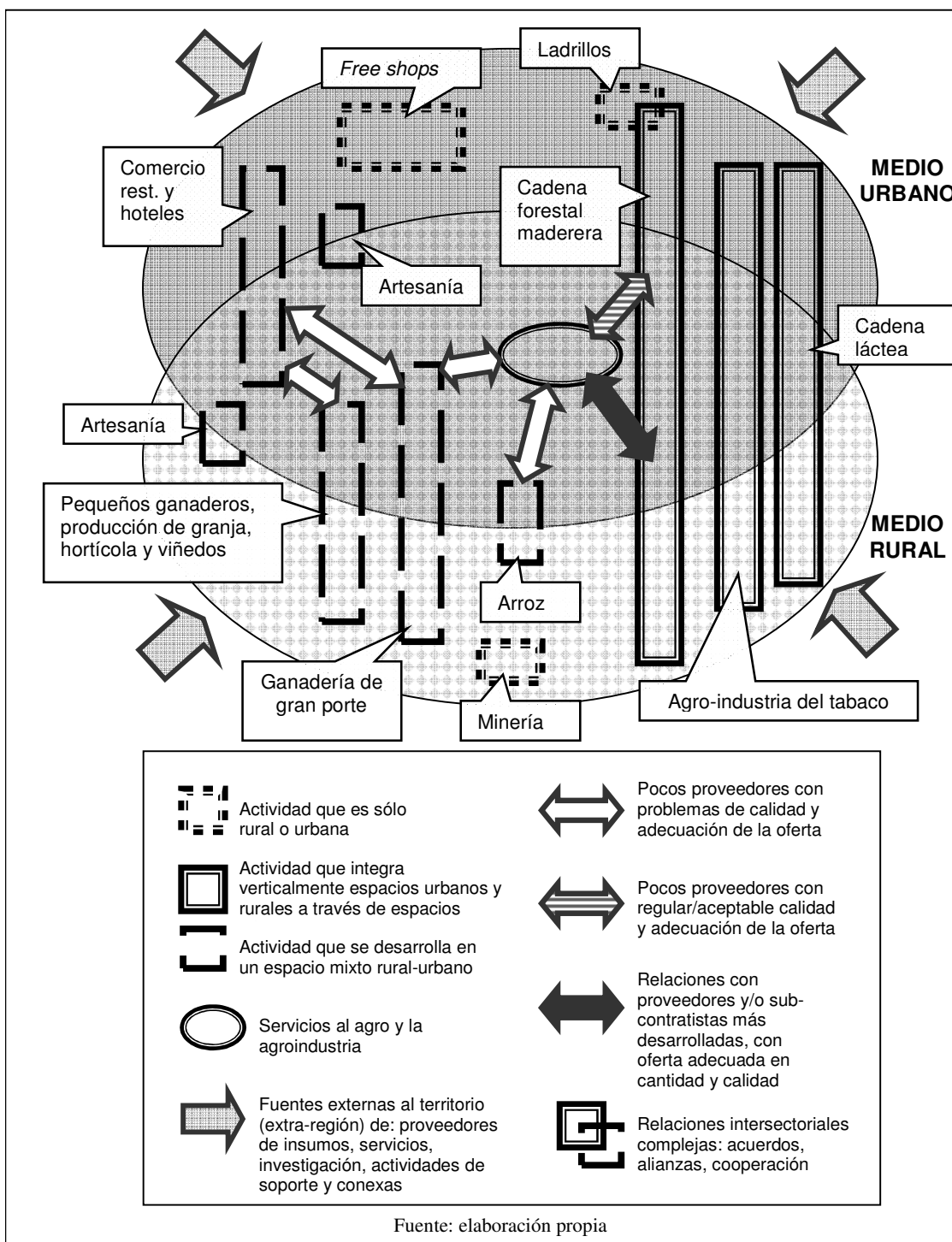
- Actividades que sólo se vinculan al medio rural: el cultivo del tabaco en Artigas (asociado a la tabacalera localizada en Rivera); el desarrollo actual de la forestación en Treinta y Tres.
- Actividades que sólo se vinculan al medio urbano: Carnaval en Rivera y Artigas; *free shops* en la región; el emprendimiento de biotecnología en Cerro Largo; los ladrilleros en Rivera.
- Actividades que integran espacios rurales y urbanos en forma vertical, generando espacios mixtos de articulación: la cadena arrocerá en Cerro Largo, Artigas y Treinta y Tres; la cadena forestal maderera, la cadena tabacalera y la industria láctea en Rivera; la cadena cárnica, la cadena láctea y la chacinería en Cerro Largo.
- Actividades que se vinculan desde lo urbano a espacios mixtos rural-urbanos: el sector de comercio, restaurantes y hoteles, algunas artesanías y los servicios al agro y la agro-industria en toda la región.
- Actividades que se vinculan desde lo rural a espacios mixtos rural-urbano: los pequeños ganaderos, las pequeñas producciones de granja, la apicultura, la horticultura y algunas artesanías (por ejemplo, “mujeres rurales”) en toda la región; el arroz y las bodegas de vino en Rivera; la lechería en Artigas y Treinta y Tres; la ganadería de gran porte en Artigas, Rivera y Treinta y Tres; la minería de piedras semipreciosas en Artigas.

Es interesante observar que esta clasificación no agrupa necesariamente a los sectores de actividad en forma similar a la clasificación de acuerdo a las condiciones de competitividad o de articulación productiva con el medio local. Esto refuerza la idea antes desarrollada de que la articulación rural-urbana no supone en sí misma una organización competitiva de la producción ni, mucho menos, articulada localmente.

Para ilustrar estas interrelaciones entre sectores de actividad y la articulación de los espacios urbanos y rurales se presentan los esquemas 8 y 9, referidos nuevamente a los casos de Rivera y Treinta y Tres (en el documento completo se realiza para los cuatro departamentos). Los esquemas muestran economías más o menos compartimentadas entre actividades y sectores, más allá de la interacción entre medio urbano y rural presente en casi todas ellas. Por lo tanto, hay sectores (en algunos casos pocas empresas) más o menos competitivos y más o menos integrados a su interior, pero no se visualiza un desarrollo importante de relaciones entre diferentes actividades que permitan identificar rasgos de sistema productivo local. En efecto, la relación de cada una de las actividades económicas es muchas veces más fuerte con el exterior que con el propio territorio, lo que se expresa por la significativa importancia de las fuentes externas como proveedoras de insumos, servicios, investigación, actividades de apoyo, complementarias y conexas. Estas fuentes son externas incluso a la región, lo cual es un resultado esperado dado que ningún departamento posee un sector de servicios o actividades de apoyo a las producciones localizadas en el territorio con suficiente desarrollo y mucho menos de proyección regional (salvo algunas empresas de servicios forestales y de transporte en el caso de Rivera).

Respecto a esto último es necesario aclarar que la integración de un sector o actividad local con sistemas de valor externos no es algo negativo en sí mismo. Por el contrario, podría ser una gran ventaja si a partir de ese vínculo todo el territorio accediera a una relación beneficiosa con el mundo exterior. El problema radica en la desconexión entre los sectores más competitivos del territorio que establecen este tipo de relación y el resto de las actividades económicas.

**ESQUEMA 8: Articulación rural-urbana y organización productiva en Rivera**



En el caso de las pequeñas producciones rurales, como los pequeños ganaderos y las artesanías, así como las producciones de granja, hortícolas, apícolas y lecheras que no se incorporan dentro de una cadena productiva desarrollada, en general transitan por condiciones de subsistencia o de reproducción de la actividad sin capacidad de generar procesos de acumulación y crecimiento. Sus vinculaciones con el medio local refieren a compras que realizan básicamente en el comercio local, a los pocos proveedores

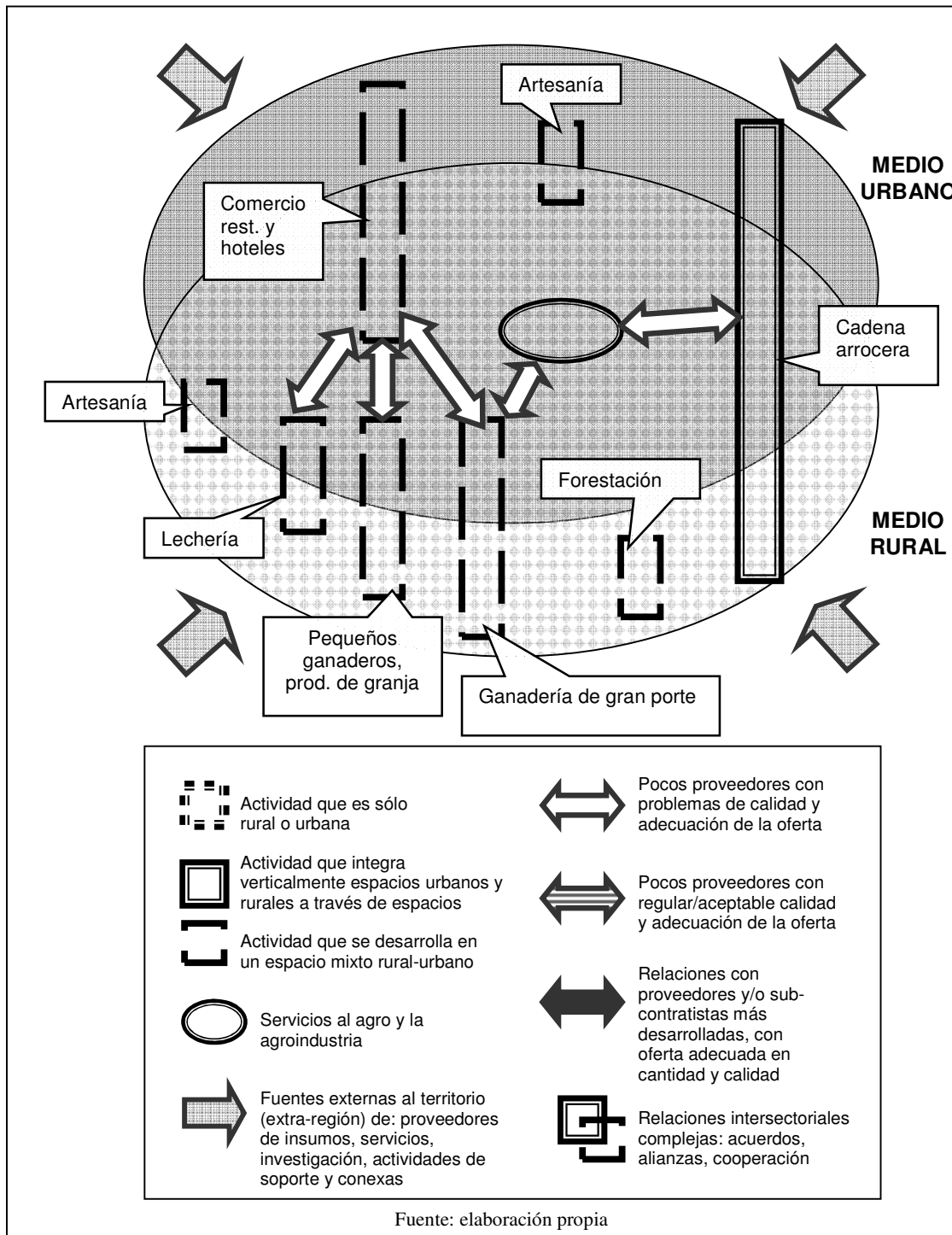
disponibles, ya que no hay servicios ni comercios especializados en atender a estas actividades (que tampoco generan volúmenes de demanda que justifiquen tales desarrollos). A su vez, hay también algunos emprendimientos de pequeñas producciones rurales que sí son competitivos, como los viñedos en Rivera, pero que igualmente funcionan en forma bastante desarticulada del resto de la economía local. En general, no hay en estas actividades lógicas de cooperación ni capacidad para generar relaciones estratégicas entre sí, ni con el comercio local u otros actores del medio. Todo se remite, en general, a relaciones con el gobierno local, que brinda asistencia a través de programas propios y articulando programas nacionales de apoyo a la producción (algunos con un carácter más social que productivo).

Dentro del contexto general descrito también hay algunas actividades que generan mayores relaciones con el medio local, como es el caso de la cadena forestal maderera en Rivera. Pero, como se ve en el esquema 8, se establecen dos relaciones diferentes con los servicios locales, ya que el territorio cuenta con una muy buena oferta de servicios y actividades de apoyo para la fase forestal pero son pocas las empresas y agentes económicos que establecen relaciones de servicios y productivas con la fase industrial maderera (donde está el mayor potencial de desarrollo a futuro).

El caso de Treinta y Tres (similar en Artigas) muestra una situación más comprometida que la de Rivera, ya que son menos las actividades y cadenas productivas potentes que se localizan en el territorio y mucho menores aún las relaciones que desarrollan con el medio local. Adicionalmente, en Treinta y Tres (similar en Artigas) el desarrollo de los servicios al agro y la agroindustria es bastante limitado (como muestra el esquema 9). En cambio, en Rivera (similar en Cerro Largo) hay un mayor desarrollo de estos servicios (sobre todo en Rivera en lo que tiene que ver con servicios forestales, carga y logística), aunque tampoco hay respuestas adecuadas a las demandas más complejas, sobre todo de las actividades industriales.

Cabe destacar que no hay desarrollo significativo (en ninguno de los departamentos de la región) de servicios a empresas comerciales e industriales (no necesariamente agroindustrias), lo que se corresponde con el escaso desarrollo de sectores productivos urbanos relevantes. Sin embargo, sí hay en la región un sector que responde al medio urbano, con un auge importante en los años recientes. Se trata de los *free shops*, sector importante sobre todo en Rivera, a los cuales se les debe sumar la aparición en el comercio regular de algunas tiendas importantes que son sucursales de firmas de Montevideo. Sin embargo, esto no ha configurado la aparición de servicios que estas actividades requieren o de actividades conexas y complementarias de carácter local, ni prácticas de cooperación o incluso de simple intercambio con el resto del comercio y servicios, por lo que muestran igual desconexión del resto de la economía que la mayoría de las grandes agroindustrias.

### ESQUEMA 9: Articulación rural-urbana y organización productiva en Treinta y Tres



## **Consideraciones finales**

En primer lugar, esta investigación permite afirmar la pertinencia de incorporar una visión integrada de la realidad rural y urbana para entender los procesos económicos en estos departamentos del noreste del país. Esto implica evitar una visión simplificadora del problema que sólo privilegie la modernización de la producción agropecuaria o sólo ponga énfasis en el desarrollo tecnológico de cadenas productivas agroindustriales que localicen sus fases primarias y/o secundarias en el territorio. También implica evitar posturas extremas que sólo prioricen la búsqueda de grandes “saltos” hacia la industrialización y el desarrollo urbano de estos territorios.

Como observación general se puede decir que, en estas economías muy dependientes de su base agropecuaria, el propio dinamismo del agro depende en gran medida de procesos que ocurren en las ciudades, referidos al desarrollo de la industria y de los servicios; y no sólo los servicios que son especializados para el agro y la industria, sino también la educación y formación para el trabajo, las actividades comerciales, gastronomía, hotelería y actividades afines, así como las infraestructuras de transporte, salud y equipamientos urbanos. Cuando estos procesos urbanos, o de carácter no agropecuario, exhiben desarrollos limitados, la capacidad del agro de promover el desarrollo del territorio también se debilita considerablemente.

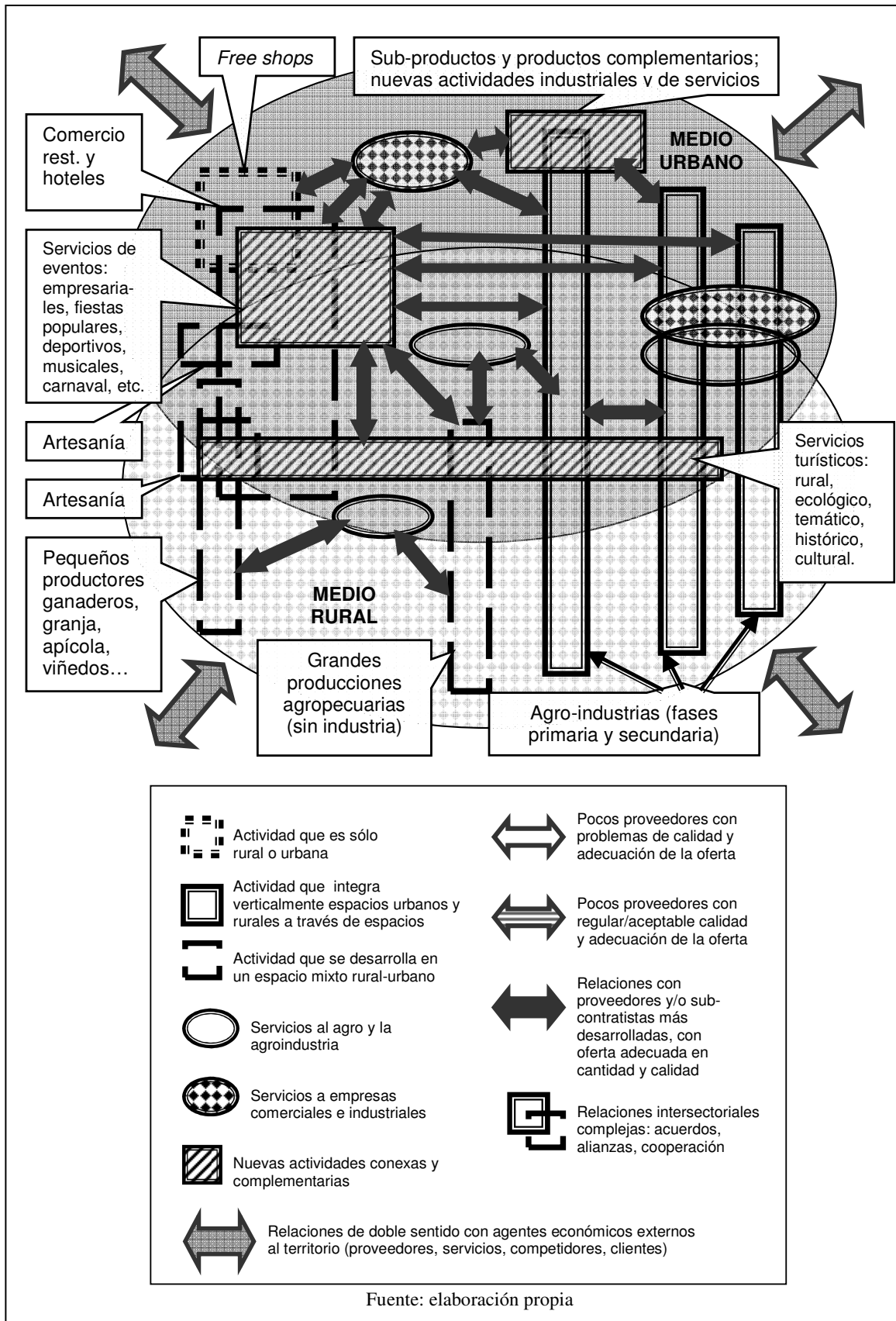
Por otra parte, se comprueba en estos territorios la complementariedad entre empleo agrícola y no agrícola, las relaciones cliente-proveedor entre comercio y productores rurales (que se produce en ambos sentidos), la incursión desde actividades productivas rurales (como las producciones artesanales) hacia actividades empresariales en la ciudad o la incursión desde actividades urbanas (servicios técnicos y profesionales al agro o simples comercios) hacia la producción agropecuaria.

No obstante, estas estrategias que combinan actividades desarrolladas en ambos medios, el rural y el urbano, parecen adoptar en su mayoría un carácter defensivo. Hay complementación y diversificación pero para sostener un nivel de ingreso bajo o mínimo, lo que se refleja en la gran cantidad de empresas y empleo que se localiza en actividades poco competitivas. Por lo tanto, el reto es capitalizar las relaciones rurales-urbanas que ya están constituidas para innovar en diversidad, no en un esquema defensivo o conformista, sino para potenciar a todo el territorio como sistema de capacidades y oportunidades. En definitiva, tratar de dar un paso más allá del actual rol que ya tienen las economías de diversidad en la región.

A partir de todo lo analizado, la pregunta que surge es: ¿Cómo lograr el desarrollo endógeno en estos territorios?

Un camino posible es promover las relaciones intersectoriales, la diversificación y las cadenas de valor en el territorio. El esquema 10 muestra un objetivo de transformación de la economía local hacia un modelo de desarrollo endógeno. En dicho esquema se muestra una economía que integra al medio rural con el urbano, pero donde opera una lógica de desarrollo que vuelve endógenos muchos de los procesos que hoy se establecen hacia fuera del territorio, referidos a relaciones intersectoriales, alianzas estratégicas y acuerdos de cooperación, relaciones entre compradores y proveedores, relaciones entre contratistas y subcontratistas, así como relaciones asociadas a variados servicios para la producción, logística y comercialización. También implica el desarrollo de nuevas actividades productivas y de servicios, que involucran a diversos actores, pequeños y grandes, del medio rural y urbano.

**ESQUEMA 10: Un objetivo de transformación de la economía del territorio**





A continuación se mencionan algunos aspectos a considerar y algunas líneas de trabajo que pueden aportar en la construcción de una economía local más próxima a la que se describe en el esquema 10:

- Es importante (y necesario) vincular a las grandes cadenas agroindustriales y las grandes producciones agropecuarias con servicios y proveedores locales. Esto supone ampliar la oferta actual de servicios al agro y la agroindustria, en cantidad y calidad. También supone una mayor especialización de acuerdo a las demandas y necesidades específicas de las grandes cadenas agroindustriales localizadas en el territorio. Se trata de posicionar al territorio (sus empresas y organizaciones) como fuente de soluciones y servicios que crean un valor diferencial respecto a las fuentes externas (al menos en algunos aspectos que sean clave para las grandes actividades allí localizadas). Para lograr estos objetivos parece un requisito necesario trabajar en una lógica de acuerdos y cooperación entre actores, tanto locales como actores externos con intervención en el territorio. Estos acuerdos deberían involucrar a proveedores locales (actuales y potenciales), productores rurales (pequeños y grandes), las agroindustrias (en muchos casos actores que pertenecen al plano nacional o internacional), los agentes encargados de las políticas nacionales en el territorio y, por supuesto, al gobierno local como articulador.
- Una observación relevante refiere a la definición de la escala de la intervención territorial. Puede suceder que, en muchos casos, para construir y fortalecer una oferta de servicios a las grandes agroindustrias localizadas en el territorio, o para desarrollar nuevas actividades productivas (por ejemplo, turísticas), la escala de intervención más adecuada sea la regional y no solamente la departamental (local). La principal dificultad (no la única) estriba en que la unidad administrativa “región” no existe, sino que hay cuatro departamentos con cuatro gobiernos locales, sin ámbitos regionales de coordinación, ni tradición en el país al respecto. Hay algunos programas (cooperación internacional, políticas públicas nacionales) que recientemente buscan trabajar en la lógica de la articulación regional, además de algunos instrumentos legales que ofrecen, en algún grado, oportunidades al respecto. Pero sin dudas se trata de un proceso “verde”, a construir.
- En particular, hay oportunidades, que se identificaron en el trabajo de campo, para desarrollar servicios que demandan las agroindustrias en su fase industrial y que no son adecuadamente satisfechos. No hay en la región servicios industriales suficientes ni adecuados, ya sea para mantenimiento o limpieza de equipamiento industrial, mecánica pesada, electromecánica, reparaciones de maquinaria y/o montaje industrial de alta complejidad. La investigación también identifica un gran desajuste entre la formación para el trabajo en la región y las nuevas calificaciones requeridas en las principales actividades en auge. La escasez de recursos humanos calificados hace que cualquier nueva inversión industrial compita con las industrias ya instaladas y algunas se queden sin mano de obra.
- Otra línea de trabajo posible refiere al aprovechamiento de demandas vinculadas a servicios de movilidad (viajes en la región o a Montevideo), alimentación del personal, seguridad, selección de personal, recepción y atención de visitantes (por ejemplo, clientes, ejecutivos, gerentes), marketing, organización de eventos empresariales, servicios informáticos y de comunicaciones, entre otros. Estas demandas, salvo excepciones, no son satisfechas localmente, lo que forma parte de las deficiencias generales de infraestructuras (físicas y de servicios) que hay en toda la región y que limitan en forma importante su desarrollo económico.

- También se observa, en general, la falta de capacidad de los actores locales considerados en forma individual y, muchas veces, del conocimiento necesario para abordar los desafíos antes señalados. Una intervención que pudiera contribuir a “organizar” estos mercados latentes para el desarrollo de proveedores y servicios locales sería muy pertinente, con una intermediación entre la oferta y la demanda, con capacidad de generar acuerdos que sustenten relaciones de mediano y largo plazo, articulando apoyos para capacitación y desarrollo de capacidades acordes a las necesidades que se identifiquen.
- Otra necesidad detectada en la región refiere al desarrollo de servicios para los pequeños productores rurales, ya que actualmente las condiciones de costos y de características tecnológicas de los servicios de maquinaria y otros servicios técnicos y productivos que se ofrecen no son adecuados ni accesibles para las pequeñas producciones (por lo que dependen de apoyos desde el gobierno local que ofrecen soluciones parciales).
- También es necesario trabajar en construir relaciones y vínculos entre el comercio local, restaurantes y hoteles, los artesanos de diversos rubros, los pequeños productores rurales, las actividades locales como el Carnaval de Artigas u otros eventos y festividades en otros departamentos de la región y los grandes emprendimientos comerciales cuando existen (por ejemplo, los *free shops*). En el marco de acuerdos entre estos actores, con el apoyo de los gobiernos locales, podría ser posible pensar en articular algunos recursos disponibles (políticas nacionales y cooperación internacional) para generar iniciativas novedosas, de forma de generar ofertas de servicios comerciales y turísticos atractivas a nivel nacional (Montevideo) y para el público del sur del Brasil.

Las anteriores sugerencias no pretenden agotar las posibilidades para transitar hacia una organización productiva como la que muestra el esquema 10, pero queda claro que se necesita generar una gran ruptura respecto a la situación actual. Hablar de una ruptura no implica cambiar radicalmente la base productiva de la economía local, al menos en lo inmediato. Por el contrario, seguramente estas economías locales seguirán estando basadas por mucho tiempo en los recursos naturales. Sin embargo, es necesario promover y provocar un mejor aprovechamiento local/regional de esos recursos, permitiendo diversificar las actividades productivas y desarrollar servicios e industrias en las ciudades que, a su vez, potencien el desarrollo agropecuario y agrícola. Esto incluye el desarrollo de nuevas actividades, nuevos emprendimientos y, por lo tanto, el desarrollo de nuevas capacidades locales. Para provocar esto es necesario un cambio en la organización económica, social e institucional del territorio, lo que implica nuevas formas de relacionamiento entre los actores locales, y entre estos y los grandes “jugadores” externos. Esta es la gran ruptura respecto a la lógica actual de funcionamiento que deben lograr (o intentar) estos territorios. No es sencillo. Requiere, en primer lugar, generar conciencia local sobre la necesidad de un cambio en ese sentido, en los empresarios, la sociedad civil y los gobiernos departamentales (incluyendo municipios, en la medida que se consoliden como actor relevante). También requiere de la capacidad de liderazgo de algunos de los actores que participen del proceso y del compromiso de la mayor parte de los actores económicos y sociales para consensuar “al interior” un proyecto común de desarrollo. Este proyecto debe implicar cooperación interna compatible con la competencia y capacidad negociadora “hacia fuera”, con los actores externos relevantes (localizados o no en el territorio, pero con intervención en el mismo).

## Bibliografía

- Alburquerque, F.** (1996), *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, ILPES, Santiago de Chile.
- ART PNUD** (2008a), *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local*. Artigas, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- (2008b) *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Cerro Largo*, ídem.
- (2008c) *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Rivera*, ídem.
- (2008d) *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Treinta y Tres*, ídem.
- (2008e) *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Bella Unión*, ídem.
- Arocena, J.** (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana y Universidad Católica de Uruguay, Nueva Sociedad (1ª ed.), Caracas.
- Aydalot, P.** (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, GREMI, París.
- Barrenechea, P., y Troncoso, C.** (2008), *El Índice de Competitividad Regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo.
- Berdegú, J.A.** (2001), *Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile*. Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication Group, Wageningen, Países Bajos.
- Boisier, S.** (1993), “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”, en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.
- CLAEH** (2005), *Desarrollo rural sostenible en el noreste de Uruguay. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial*, Regional Noreste del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Impresora Editorial, Montevideo.
- (1993), *Un potencial de desarrollo que aún es promesa: el caso de Tranqueras*, Arocena, J., Marsiglia, J. y otros. Documento no publicado.
- (1992), *Crecimiento económico y desarticulación social. El caso de Río Branco*, Programa de Desarrollo Local, Arocena, J., Bervejillo, F. y otros. Documento no publicado.
- CONSUR LTDA.** (2008) ,“Asistencia técnica local para proyecto de desarrollo social de las zonas más pobres del norte de Uruguay (PRODENOR)”. Zona: departamento de Cerro Largo. Informe final de actividades. Restringido.
- FAO** (2002), “Alianzas productivas para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural”, documento presentado en la *XXVII Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/02/03*.
- (2000), “Reforma de las instituciones para el desarrollo rural”, documento presentado en la *XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/00/5*.
- (1998), “Estrategia de desarrollo rural como eje”, documento presentado en la *XXV Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/98/3*.

- FIDA** (2002a), *Dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza*. Marco estratégico del FIDA 2002-2006, FIDA, Roma.
- (2002b), *Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, FIDA, Roma.
- (2001), *Informe sobre la pobreza rural*, FIDA, Roma.
- IICA** (2005), *Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó*, De Hegedus, P. y Miguel Vassallo, IICA, Montevideo.
- (2002), *Una nueva visión para el IICA: Promover la seguridad alimentaria y la prosperidad del sector rural de las Américas*, IICA.
- (2001), “Nueva Ruralidad”, en *Serie Documentos conceptuales*, IICA.
- ITU** (2001), *Definición de estrategias y lineamientos de actuación para el ordenamiento territorial del departamento y de la ciudad de Artigas*, Convenio UdelaR (Facultad de Arquitectura) – Intendencia de Artigas. En línea: [www.farq.edu.uy](http://www.farq.edu.uy)
- Keilbach, M.** (2000), *Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth*, Ed. Physica-Verlag Heidelberg, Alemania.
- Krugman, P.** (1991), “Increasing Returns and Economic Geography”, en *Journal of Political Economy*, vol. 99, N° 3.
- Maillat, D.** (1995), “Les milieux innovateurs”, en *Sciences Humaines*, N° 8.
- Marshall, A.** (1890), *Principles of Economics*, MacMillan, 8va. ed. 1966 (1ª ed. 1890), Londres.
- Mata Machado, M.N.** (2002), *Entrevista de pesquisa. A interação pesquisador/entrevistado*, Editorial Arte, Brasil.
- Méndez, R.** (2000), “Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores” en *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Alonso, J.L. y Méndez, R., Ed. CIVITAS, Madrid.
- OPP** (2009), *Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Aspectos Productivos*, Bittencourt, G. (coord.), Reig, N., Rodríguez Miranda, A., Torres, S. y otros, Área Estrategia de Desarrollo y Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República), Serie Estrategia Uruguay IIIS, Doc.02/09.
- Perroux, F.** (1950), “Economic space: theory and applications”, en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 64, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Rodríguez Miranda, A., y Sienna, M.** (2008), *Claves del desarrollo local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Rodríguez Miranda, A.** (2006), “Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo”, DT 02/06, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, Montevideo. En línea: [www.iecon.ccee.edu.uy](http://www.iecon.ccee.edu.uy)
- (2005), “Determinantes del desarrollo departamental. Una aproximación desde la teoría del Desarrollo Endógeno”, investigación para la obtención del D.E.A en Doctorado en Integración y Desarrollo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Rosenstein-Rodan, P.N.** (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, en *Economic Journal*, N° 53, pp 202-211.
- Saraceno, E.** (2005), “Rural Development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy: the way ahead”, en *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*, Ortner, K.M. (ed.), selección de artículos para el Seminario N° 87 de la Asociación Europea de Economistas Agrícolas (EAAE).

- Schejtman, A., y Berdegué, J.** (2004), *Desarrollo territorial rural*, Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schumpeter, J. A.** (1934), *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Stohr, W.B** (1981), “Development from below: the bottom-up and periphery inward development paradigm”, en *Development from Above or Below?*, Stohr y Taylor (eds.), J. Willey and Sons, Chichester.
- Troncoso, C.** (2008), “Agencia de Desarrollo Local de Rivera. Apoyo a la definición de acciones para desarrollar cadenas de valor territorial”. Intendencia Departamental de Rivera (IDR), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay del PNUD.
- UdelaR-FCEA** (1998), *Serie La economía uruguaya en los noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo: La economía de Treinta y Tres en los 90, La economía de Cerro Largo en los 90, La economía de Artigas en los 90, La economía de Rivera en los 90, La economía de Durazno en los 90*, Convenio UTE-Universidad de la República, Director González Posse, E., Artes Gráficas S.A., Montevideo.
- Vázquez Barquero, A.** (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.
- Yin, R.** (1993), *Case study research: Design and methods*, Sage Publications (Col. Applied Social Research Methods, vol. 5), 3ª edición (1ª ed. 1984), Beverly Hills.