

# Desarrollo económico en el noreste de Uruguay:

## Una explicación a partir de la articulación rural-urbana y la organización productiva

### Artigas, Cerro Largo, Rivera y Treinta y Tres





**Universidad Autónoma de Madrid**  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo

**Programa de Doctorado en Integración y Desarrollo Económico**

# **Desarrollo económico en el noreste de Uruguay:**

## **Una explicación a partir de la articulación rural-urbana y la organización productiva**

**Tesis que presenta:**  
Adrián Rodríguez Miranda

**Para la obtención del grado de  
Doctor en Desarrollo Económico e Integración**

**Director:**  
Antonio Vázquez Barquero

*Madrid, España  
2010*

*A mis hijos Rafael y Joaquín*

## **Agradecimientos**

*A Antonio Vázquez Barquero mi sincero agradecimiento por el apoyo que me ha brindado como profesor de curso en mi estadía en Madrid, luego como asesor de mi tesina para la obtención del DEA y ahora como director de mi tesis doctoral. En todas estas instancias debo agradecer su gran generosidad para compartir su conocimiento, así como su preocupación por mi formación como estudiante e investigador. Pero, sobre todas las cosas, por brindarme su amistad y afecto.*

*A la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República y, en particular, al Instituto de Economía, donde ejerzo como investigador en desarrollo económico territorial y desde donde he contado con el apoyo para emprender el desafío de abordar este proyecto de tesis doctoral.*

*A mis colegas y amigos Carlos Troncoso y Pedro Barrenechea. Porque el trabajo y las reflexiones que hemos compartido en nuestras experiencias laborales en distintos territorios del país han constituido un insumo muy valioso para este trabajo.*

*Al programa ART Uruguay y su director Enrique Gallicchio, por permitirme trabajar tan intensamente en relativamente pocos años recorriendo más de medio país intentando contribuir a poner al alcance de los actores locales herramientas útiles para construir un sendero de mayor bienestar para sus poblaciones. En este trabajo de tesis doctoral se refleja parte del aprendizaje obtenido en esa faena.*

*A Damián Velázquez y Magdalena Pérez, queridos amigos, por la lectura del trabajo y las sugerencias en la sintaxis y gramática.*

*A mis compañeras y compañeros de doctorado, mis amigos españoles y latinoamericanos, por haber compartido muchas instancias que enriquecieron mi formación académica pero también me enriquecieron más aún como ser humano.*

*A Patricia, Rafael, Joaquín, mis padres, hermanas, sobrinos, familiares y amigos, por su comprensión y apoyo a quien robó mucho tiempo precioso de compartir juntos para dedicar a este trabajo. Espero poder recompensarles.*

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La preocupación que da lugar a esta investigación es el problema del desigual desarrollo económico territorial en Uruguay. Al respecto, un antecedente propio de investigación para la obtención del DEA en la UAM (Rodríguez Miranda, 2005) muestra las disparidades que hay en el país en términos de un indicador de desarrollo económico territorial endógeno. El indicador refleja, para el período 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 (2002, 2005). De acuerdo a ese indicador, en el contexto nacional la región noreste es la que presenta un mayor atraso relativo. Esto se corrobora también a través de otros indicadores y antecedentes más recientes que se presentan en este trabajo y que muestran condiciones de atraso relativo en términos de ingresos de los hogares, PIB, competitividad, atracción de inversiones y desarrollo humano. Es así que surge el interés de analizar las economías de los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres, situados en el noreste, para entender cómo funcionan y, a partir de ello, analizar qué transformaciones son necesarias para lograr un mayor desarrollo económico y social.

Por lo tanto, el objetivo de la investigación es entender para el caso de las economías de los departamentos del noreste del país, en concreto 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 medio rural y urbano?. La formulación de esta pregunta tiene mucho que ver con el marco teórico que se adopta y con las características propias de estas economías (de base agropecuaria, con un sistema urbano de ciudades más bien pequeñas). Por otra parte, además de dar respuesta a la pregunta, que implica estudiar y entender cómo la interacción rural-urbana y la organización productiva dan lugar a un determinado proceso de desarrollo en esta región, también es parte del objetivo explicar si el mismo configura un proceso de desarrollo endógeno y, en caso de no serlo, cómo podría lograrse una transformación en ese sentido.

Para responder la pregunta se sigue un enfoque de desarrollo económico territorial endógeno que 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, el cambio tecnológico o la innovación 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 determina las diferentes dinámicas de los determinantes de la acumulación de capital y el cambio estructural en el territorio y, más importante aún, determina la interacción entre los mismos que es lo que en última instancia define el proceso de desarrollo económico.

El marco teórico tiene entonces como principales componentes que afectan el proceso de acumulación de capital y crecimiento económico a la innovación, la organización de la producción, las instituciones y las economías de aglomeración urbana, en el sentido que los plantea Vázquez Barquero (2005). A los que se les integra un quinto componente vinculado al desarrollo territorial rural. Con esto último se busca incorporar la dimensión de la articulación rural-urbana como forma de lograr una correcta interpretación para la región noreste de los anteriores mecanismos involucrados en el desarrollo económico territorial. Entonces, las economías de diversidad asociadas a las relaciones y vínculos que se desarrollan en un espacio rural-urbano hacen parte importante de los mecanismos que determinan el proceso de crecimiento económico en el territorio. Pero no menos importante es que, junto con el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad empresarial local, la introducción y difusión de innovaciones y el rol de las ciudades del territorio, deben ser considerados en interacción sinérgica y dentro de un marco institucional que pauta las reglas de juego de esas economías. Este efecto de sinergia, que Vázquez Barquero (2005) denomina efecto H, es parte fundamental del marco teórico ya que establece que los mecanismos

que gobiernan las fuerzas del proceso de acumulación de capital conforman un sistema que permite multiplicar el efecto de cada uno de ellos dando lugar al proceso de desarrollo económico. Así como, si actúa negativamente, puede también limitar el efecto de cada uno y terminar bloqueando el proceso de cambio estructural. La endogeneidad del proceso de desarrollo también exige una capacidad importante de decisión y control sobre el proceso por parte de los actores locales, lo que económicamente se refleja en la apropiación local de una parte significativa del excedente generado.

A partir de este marco teórico general se desarrolla un modelo de análisis inédito para la interpretación de los procesos de desarrollo económico territorial en Uruguay, atendiendo particularmente a las características de la región noreste. Dicho modelo combina un análisis de la dinámica competitiva e innovadora de las diferentes actividades de la economía con su contribución a la conformación de un sistema productivo local, es decir, en qué grado favorece la creación de relaciones económicas con el resto de la economía local que se integren en forma relevante y estratégica dentro de un mismo sistema de valor. Al mismo tiempo el modelo considera el grado de integración entre el medio urbano y rural que cada actividad económica desarrolla en su propia dinámica productiva. A partir de esa interpretación del funcionamiento de la economía local es posible analizar, para cada actividad del territorio, cuál es el potencial para el desarrollo de relaciones económicas en clave de sistema productivo o cadena de valor territorial y en qué medida el espacio más propicio es un ámbito rural-urbano, o sólo rural o urbano.

De acuerdo al modelo de análisis desarrollado se estudiaron las principales actividades económicas y productivas de la región, así como las relaciones económicas (empleo, ingresos, relaciones comerciales y productivas) entre los medios rural y urbano, lo que permitió realizar posteriormente un análisis de cada una de las economías departamentales de la región para poder responder al objetivo de la investigación.

La metodología empleada para captar la información necesaria comprendió una amplia revisión y utilización de información secundaria, el procesamiento propio de micro datos de encuestas disponibles, la consideración de una serie de antecedentes de investigación relevantes sobre los mismos departamentos en estudio (algunos de ellos en los que tuve participación directa) y aproximadamente ochenta entrevistas relevando información y visiones de más de un centenar de actores locales e informantes calificados (empresas, productores, otros agentes económicos, expertos sectoriales, actores institucionales y de la sociedad civil, organismos de gobierno local y del nacional con presencia en el territorio, así como de la cooperación internacional), lo que supuso un trabajo de campo muy importante (desarrollado entre setiembre de 2007 y julio de 2008). A su vez, muchos de los entrevistados fueron nuevamente contactados y consultados, sobre aspectos puntuales que fue necesario aclarar o profundizar.

Los principales resultados de la investigación, respecto a las economías analizadas del noreste del país, se resumen a continuación:

- Muestran un funcionamiento que mayormente se desarrolla en un espacio urbano-rural. Se trata de un espacio de interrelaciones donde lo urbano es soporte de lo rural y lo rural es fundamento de lo urbano.
- Presentan un desarrollo en forma desarticulada que no confiere a la economía carácter de sistema. Es decir que la articulación que hay entre medio urbano y rural no desarrolla una lógica de sistema productivo local.
- Lo anterior sucede en forma preocupante con las actividades más dinámicas y competitivas del territorio, que refieren a algunas pocas agroindustrias. La integración sucede muchas veces al interior de los sectores con una lógica "vertical" sectorial que vincula campo y ciudad,

pero sin vínculos “horizontales” y “transversales” entre sectores, y mucho menos en lógica de redes. Esto determina comportamientos con rasgos de enclave, relativamente desconectados del resto de la actividad económica.

- En definitiva, estas economías presentan, por un lado, procesos económicos competitivos con capacidad de crecimiento y acumulación sobre la base de la explotación de recursos naturales (cadenas agroindustriales y grandes explotaciones agropecuarias) pero que se integran a sistemas de valor y cadenas de proveedores y servicios externos (de lógica nacional) y, por otro lado, procesos que también, en gran parte, están basados en recursos naturales, pero caracterizados por una pequeña escala, baja competitividad y dificultades para generar una dinámica de crecimiento y acumulación de capital. Con las características de este último grupo se identifican también a la mayor parte de las actividades económicas de la ciudad que no son agroindustrias, como el comercio y servicios no relacionados al agro.
- A su vez, una característica general de la región es, salvo excepciones, el muy bajo nivel de asociatividad y cooperación entre los actores económicos, grandes y pequeños, que los hace incapaces de construir proyectos colectivos con potencial para transformar la realidad socioeconómica de estos territorios.

A partir de estos resultados surgen conclusiones y recomendaciones referidas a plantear el desafío de impulsar el desarrollo de un sistema productivo local competitivo a partir de la construcción de redes de empresas, relaciones intersectoriales y cadenas de valor locales. Esto supone integrar a ese desarrollo local a las actividades más potentes y dinámicas que actualmente desarrollan lógicas de enclave respecto al territorio, así como propiciar transformaciones importantes en la mayor parte de las actividades poco competitivas que funcionan con lógicas individuales y no cooperativas.

En el caso de las grandes cadenas agroindustriales, las conclusiones y recomendaciones que se realizan apuntan a lograr que actividades que generan un proceso de acumulación importante sobre la base de recursos del territorio generen también un derrame de parte de ese dinamismo en el resto de la economía local, lo que también supone que el excedente generado por esa actividad sea pasible de una mayor apropiación local. En el caso de las actividades de menor escala, baja competitividad y donde no hay grandes jugadores, el problema radica en lograr un proceso exitoso de crecimiento y acumulación que actualmente no existe (hay estancamiento o desacumulación). Para alcanzar esos objetivos, surge de la investigación que es fundamental la consideración de un espacio de desarrollo rural-urbano como escenario que permite la diversificación de las actividades productivas y de servicios, generando también nuevas actividades que hoy no existen o muestran un muy escaso desarrollo. A su vez, esa diversificación no es contradictoria con una especialización que atienda a las necesidades, demandas y oportunidades específicas que surgen o pueden surgir en el territorio. Por otro lado, la diversificación no implica sólo el aumento y variedad de actividades y sectores en la economía sino que supone también en muchos casos diversidad en la actividad económica que desarrolla cada uno de los agentes económicos.

A partir de una propuesta de transformación de la economía de la región en un sistema de relaciones y cadenas de valor con importante arraigo local y en clave competitiva, se reflexiona sobre algunas condiciones que deben acompañar ese proceso o sobre las que es necesario poner especial atención para que tales transformaciones sean posibles. Esas condiciones refieren a las intervenciones previas que pueden ser necesarias para modificar el punto de partida poco favorable de muchos de los actores locales que deben ser los protagonistas del cambio sugerido, la necesidad de fomentar la cooperación y asociatividad como forma de mejorar la competitividad del territorio, las políticas generales y específicas de formación de los recursos humanos, así como algunas recomendaciones sobre cómo avanzar en la generación local de investigación y conocimiento. Finalmente, se reflexiona sobre futuras líneas de investigación que se abren a partir de este trabajo.

## INDICE

<b>1.</b>	<b>CAPÍTULO INTRODUCTORIO.....</b>	<b>6</b>
1.1.	<b>Tema/problema de estudio .....</b>	<b>6</b>
1.2.	<b>Antecedentes y justificación de la investigación .....</b>	<b>8</b>
1.2.1.	Antecedentes en desarrollo regional y local en Uruguay .....	8
1.2.2.	Antecedentes en desarrollo en el medio rural de Uruguay .....	9
1.2.3.	Justificación de la investigación.....	11
1.3.	<b>Objetivos de la investigación .....</b>	<b>18</b>
1.3.1.	Objetivo general.....	18
1.3.2.	Objetivo específico.....	19
1.4.	<b>Hipótesis de la investigación.....</b>	<b>20</b>
1.5.	<b>Delimitación de la región objeto de estudio .....</b>	<b>21</b>
1.6.	<b>Método de la investigación.....</b>	<b>24</b>
1.7.	<b>Estructura y organización de los capítulos .....</b>	<b>25</b>
<b>2.</b>	<b>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>27</b>
2.1.	<b>Marco teórico general: un enfoque territorial y endógeno del desarrollo.....</b>	<b>27</b>
2.2.	<b>Modelo de análisis para el caso uruguayo de la región noreste .....</b>	<b>53</b>
2.2.1.	Integración del DTR con el resto de componentes del marco teórico.....	53
2.2.2.	Modelo de análisis integrado .....	61
2.3.	<b>Técnicas e instrumentos metodológicos aplicados .....</b>	<b>67</b>
2.3.1.	Procesamiento de información disponible y microdatos .....	67
2.3.2.	Entrevistas a actores locales e informantes calificados .....	69
2.3.3.	Estudio de casos.....	75
<b>3.</b>	<b>CARÁCTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA REGIÓN NORESTE .....</b>	<b>77</b>
3.1.	<b>Una región de frontera .....</b>	<b>77</b>
3.2.	<b>Las economías departamentales .....</b>	<b>79</b>
3.3.	<b>Actividades productivas en el medio rural .....</b>	<b>82</b>
3.4.	<b>Institucionalidad local para el desarrollo .....</b>	<b>84</b>
<b>4.</b>	<b>ARTICULACIÓN RURAL-URBANA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA.....</b>	<b>87</b>
4.1.	<b>Articulación rural-urbana en la región noreste.....</b>	<b>87</b>
4.1.1.	Sistemas urbanos de pequeñas ciudades.....	87
4.1.2.	El ámbito urbano-rural como espacio de vida y trabajo .....	91
4.1.3.	Las relaciones productivas y comerciales campo-ciudad .....	95
4.1.4.	Esquema resumen de interacción rural-urbana en la región.....	100
4.2.	<b>Organización productiva en la región noreste .....</b>	<b>101</b>
4.2.1.	Cadena arrocerá .....	101
4.2.2.	Forestación e industria maderera .....	116
4.2.3.	Cadena Cárnica-Ganadera (+Lana) .....	125
4.2.4.	Pequeños productores rurales.....	132
4.2.5.	Tabaco .....	146
4.2.6.	Minería .....	148
4.2.7.	Ladrilleros.....	154
4.2.8.	Producciones artesanales.....	156
4.2.9.	Lechería e industria láctea.....	160
4.2.10.	Comercio, restaurantes y hoteles (+ Free Shops) .....	166
4.2.11.	Bioteología.....	178
4.2.12.	Servicios al agro y agro-industrias .....	180



4.2.13.	Carnaval .....	187
4.2.14.	Esquemas resumen de organización productiva .....	193
<b>5.</b>	<b>VERIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>198</b>
5.1.	Articulación urbano-rural: espacio de desarrollo de la economía local.....	198
5.2.	Organización productiva: desarticulación y pocos sectores competitivos .....	201
5.3.	Articulación urbano-rural y sistema productivo local en la región noreste.....	203
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>214</b>
6.1.	Consideraciones generales a partir de la comprobación de la hipótesis .....	214
6.2.	Cómo generar un proceso de desarrollo endógeno en la región noreste.....	217
6.3.	Futuras líneas de investigación .....	243
	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>245</b>
	<b>ANEXO 1: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS .....</b>	<b>252</b>
	<b>ANEXO 2: PAUTAS PARA ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS .....</b>	<b>254</b>
	<b>ANEXO 3: INFORMACIÓN BÁSICA DE LA BASE DE INFORMACIÓN DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>257</b>

## 1. CAPÍTULO INTRODUCTORIO

### 1.1. Tema/problema de estudio

Antes de avanzar en la identificación del tema/problema es necesario realizar una pequeña introducción respecto al Uruguay. Situado en América del Sur, el país limita al noreste con Brasil y al oeste con la Argentina, contando con una amplia faja costera en el sur, que comprende al Río de la Plata desde el departamento de Colonia hasta el departamento de Maldonado (más precisamente hasta la ciudad de Punta del Este) y desde allí hasta la frontera con Brasil al océano Atlántico.

**MAPA 1: Uruguay en la región**



Fuente: INE

El país se divide en 19 departamentos (segundo nivel de gobierno, equivalente a la Provincia o Región en otros países latinoamericanos, o a la Comunidad Autónoma en España) cuyo gobierno es la Intendencia Departamental. Al respecto hay que señalar que el Uruguay ha sido hasta ahora uno de los pocos países en el mundo que tiene únicamente dos niveles territoriales sometidos al sufragio popular: el nivel central y el nivel departamental. Esta situación cambiará a partir de las elecciones departamentales de julio de 2010, debido a la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana aprobada en setiembre de 2009. La Ley crea un tercer nivel, además del nacional y el departamental, que es el Municipio: un colegiado presidido por un Alcalde y electo por el sufragio universal (para poblados de más de 2.000 habitantes, aunque en primera instancia para 2010-2015 se aplicaría a poblados de más de 5.000 habitantes)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Hasta ahora existía una aproximación a un tercer nivel de gobierno que se daba a través de las llamadas juntas locales que, como señala Arocena (2008), se fueron generando en algunas localidades a impulsos legislativos coyunturales y dando lugar a un sistema heterogéneo donde coexistían tres tipos de Juntas: las comunes, las de gestión ampliada y las autónomas y electivas. De este último tipo sólo se constituyeron tres en todo el país: Río Branco, San Carlos y Bella Unión. Sin embargo, la Junta Local de Río Branco es la que funcionó con mayor autonomía real, mientras que la autonomía de las otras dos estaba bastante recortada por la autoridad departamental.

## MAPA 2: Mapa de Uruguay



Fuente: Servicio Geográfico Militar de Uruguay

Según el censo fase I (conteo de población) de 2004 del INE (Instituto Nacional de Estadística) el total de habitantes del país es de 3.305.723 de los cuales 1.347.888 viven en Montevideo, la capital del país. Las dimensiones del país son pequeñas en la escala sudamericana (no así en la europea) ya que cuenta con una superficie de 177.508 km<sup>2</sup>. El mapa 2 muestra los diecinueve departamentos en que se divide el país: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres.

Como breve reseña histórica hay que señalar que desde el mismo proceso histórico de población del país (desde la colonización española y portuguesa hasta la influencia inglesa), que determinó que las ciudades y las infraestructuras de transporte se instalaran en función de las salidas

de la producción hacia el mar, se ha producido un desarrollo territorial desigual con una concentración de la actividad económica y la población en el litoral oeste (sobre el Río Uruguay) y fundamentalmente en la costa sur del país (sobre el Río de la Plata) con un eje principal en Montevideo y su zona de influencia (recordar que Montevideo, capital y principal puerto, concentra cerca de la mitad de la población), frente a zonas interiores con escasa densidad de población y actividad económica (sobre todo en el centro y norte del país). Sin embargo, a pesar de las desigualdades y especificidades territoriales que han existido y existen entre las diferentes regiones del país, las grandes líneas de política y las estrategias industrializadoras seguidas durante el s.XX han tenido, en general, un enfoque con sesgo nacional y sectorial, impactando territorialmente de forma diferente según el modelo aplicado pero sin considerar como parte integrante de la política a la dimensión territorial del desarrollo (González Posse, 2002).

Luego de este marco introductorio se puede establecer que el tema/problema central que da lugar a este trabajo es el diferente desarrollo económico territorial en Uruguay y, en particular, el importante atraso relativo de algunas regiones, como el noreste del país.

## **1.2. Antecedentes y justificación de la investigación**

### **1.2.1. Antecedentes en desarrollo regional y local en Uruguay**

Entre las instituciones pioneras en estudiar el problema del desarrollo local en Uruguay se encuentra la Universidad Católica, en la que destaca el Dr. José Arocena (1990, 1995, 2002), y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, 1963, 2005).

La Universidad Católica tiene un enfoque que claramente privilegia el rol del actor social como agente individual o colectivo capaz de estrategias y proyectos propios para el desarrollo de su comunidad. Recientemente en 2004 se creó el Instituto de Desarrollo Local (IDEL) destinado a estudiar específicamente la problemática local y regional. El enfoque de análisis territorial de estos investigadores, que se sustenta en los conceptos de actor local, sistema de actores e identidad local, puede apreciarse claramente en el reciente trabajo realizado sobre la localidad de La Paloma en el departamento de Rocha (Arocena, J. y otros, 2006).

Por su parte, el CLAEH realizó un trabajo pionero en 1963 (Situación económica y social del Uruguay Rural) y ha trabajado desde temprana data en la problemática del desarrollo local y la descentralización (Arocena, 1995). La interpretación del CLAEH del problema del desarrollo a nivel local está enfocada al rol de los agentes locales y la iniciativa empresarial emprendedora, por lo que la política de desarrollo local debe dirigirse a formar empresarios emprendedores y/o generar las condiciones para que los actores locales puedan desarrollar sus capacidades a través del aprovechamiento de redes de cooperación y alianzas estratégicas (incluso transfronterizas).

El CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay) realizó a principio de los noventa (Veiga, 1991) un trabajo sobre desarrollo regional en Uruguay, que es retomado en 2003 por el Dpto. de Sociología de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Acuña y Riella, 2003).

También la Universidad de la República (UdelaR) cuenta con antecedentes de aproximación a la problemática local y regional. Uno de ellos refiere al trabajo realizado a principios de los noventa de estimación del monto y composición del valor agregado generado en cada departamento en el marco de un convenio con UTE (empresa pública de energía) que tenía como objetivo proyectar la demanda de energía eléctrica por departamento a veinte años (UdelaR-FCEA, 1995, 1998). En la investigación realizada la UdelaR se explica la dinámica y características que asume cada cadena y/o complejo productivo en cada departamento, aproximando de esta forma una explicación a la diferente estructura productiva departamental. Además, en 1990 a partir de un convenio de la UdelaR con la Intendencia Departamental de Paysandú, se puso en marcha la definición de un plan estratégico para el departamento ("Paysandú 2015") que derivó en la creación de un Consejo Económico Social (que aún persiste) donde están representados el sector económico, social y político del departamento. En el 2001 también se trabajó en este sentido en el departamento de Artigas a solicitud de las principales organizaciones sociales y empresariales y de la Intendencia (González Posse, 2002).

Otro antecedente es un trabajo propio (Rodríguez Miranda, 2005)<sup>2</sup>, que presenta una primera exploración de la problemática del desarrollo económico territorial en Uruguay desde el enfoque del desarrollo endógeno, lo que da pie a la presente investigación de Tesis Doctoral.

Más recientemente otra investigación propia se centra en analizar las condiciones para el desarrollo local en el departamento de Treinta y Tres, realizada en el marco de un proyecto de investigación del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UdelaR (Rodríguez Miranda, A. y Sienra, M., 2008).

### **1.2.2. Antecedentes en desarrollo en el medio rural de Uruguay**

En Uruguay, como en otros países, el abordaje tradicional del desarrollo en el medio rural se ha orientado hacia el desarrollo productivo-tecnológico, básicamente con enfoques sectoriales. Como señala IICA (2005) la mayoría de los programas y proyectos que se han implementado poseen enfoques restringidos a lo sectorial y al crecimiento cuantitativo. Un enfoque territorial del desarrollo rural implica atender la diversidad y heterogeneidad de las regiones. Aunque Uruguay es un país pequeño, presenta diferencias regionales importantes a la hora analizar y promover experiencias de desarrollo rural en diferentes localizaciones. Al respecto volvemos a señalar el trabajo pionero del CLAEH (1963) sobre la estructuración del espacio nacional de Uruguay en torno a regiones y áreas

---

<sup>2</sup> Trabajo de investigación (Tesina) realizado por quien escribe para la obtención del DEA en Integración y Desarrollo Económico en la Universidad Autónoma de Madrid. Una nueva versión que presenta los resultados en formato de artículo se encuentra con el título "Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo", DT 02/06, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, publicado en 2006 (disponible en [www.iecon.ccee.edu.uy](http://www.iecon.ccee.edu.uy)).

locales. Sin embargo, esto no ha sido tenido en cuenta en general, predominando un enfoque sectorial por rama de actividad agrícola-agropecuaria

Respecto a las principales políticas sectoriales que afectaron al agro en Uruguay, podemos mencionar la apertura comercial y orientación al crecimiento en base a las cadenas agro-exportadoras y el turismo. Como señala IICA (2005), a consecuencia del MERCOSUR el mercado brasileño se transformó en el principal destino de los sectores agro-exportadores uruguayos más dinámicos (arroz, lácteos, carne, cebada) hasta alcanzar un pico en 1998. Desde 1999 con la devaluación brasileña se pierde dicho mercado y se comienza una reorientación (previa crisis) de las exportaciones hacia mercados de extra región. Un sector que recibió políticas específicas fue el de la forestación, con la ley 15.939 de 1987 que otorgaba exoneración impositiva, reintegro de parte del costo de implantación de bosques artificiales, y exoneración de aranceles a la importación de bienes de capital destinados al procesamiento de la madera. Para el resto de sectores existieron, y existen, programas genéricos.

Algunos programas del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) tienen un perfil, al menos parcial, de desarrollo rural. Por ejemplo, el Proyecto Uruguay Rural (cofinanciado por el FIDA) orientado hacia el apoyo a los pequeños productores y pobladores rurales pobres, a través de capacitación, asistencia técnica y financiamiento. Este proyecto es ejecutado por la Oficina de Desarrollo Rural, que ha creado Mesas de Desarrollo Rural en el ámbito local o departamental como espacio de ejecución descentralizado del proyecto (con representatividad de actores e instituciones).

Otro antecedente es el Programa Familia Rural que tenía el objetivo de potenciar el impacto social de las diversas acciones que se realizan desde el MGAP. Se trató de un esfuerzo por la coordinación de acciones para contribuir al desarrollo social de las familias rurales y así asegurar su afincamiento en el medio. Pero este programa (apoyado por OEA) terminó adoptando la forma de un proyecto (2002) que no tuvo continuidad posterior, y sus actividades finalmente se orientaron a la capacitación más que a un trabajo integral con la familia rural.

También podemos mencionar el programa MEVIR-UE, que es un Programa de Desarrollo integral para comunidades rurales con población en extrema pobreza financiado por la UE. El mismo se implementó en Tacuarembó, Rivera y Durazno, y consistió en proveer infraestructura y apoyo productivo (capacitación, asistencia técnica y crédito).

En la línea de construcción de un nuevo enfoque territorial de la problemática rural es que el CLAEH, a través de su Regional Noreste (creada en 1988), lleva adelante el proyecto "Desarrollo rural sostenible en el noreste de Uruguay" (con fondos de la agencia católica alemana para el desarrollo, Misereor). En CLAEH (2005) se puede ver una sistematización de la fase 2002-2003 del referido proyecto. Este proyecto actúa en tres líneas de acción con objetivos específicos. Uno referido a "sistemas de producción autosostenibles", que procuran lograr la suficiencia alimentaria y la generación de ingresos adicionales para la familia. Otro referido a "sistemas zonales de desarrollo socioeconómico y cultural", que apunta a construir identidad territorial local y sentido de pertenencia como potenciadores de iniciativas de desarrollo comunitario. Finalmente, "familia y mujer rural", que busca fortalecer la función de la familia como medio de satisfacción de las necesidades materiales y

afectivas, y de nexo con el resto de la comunidad. Entre las lecciones aprendidas el CLAEH destaca: la importancia del abordaje interdisciplinario; dificultades para disponer de técnicos para una intervención de carácter territorial; la importancia de la familia como unidad de intervención; resultados positivos de acciones específicas por grupos etarios; necesidad de fortalecer el rol de la escuela rural como actor en el proceso de desarrollo; la necesidad de complementar los programas de desarrollo territorial con las políticas públicas ya existentes; el desafío de lograr una mayor participación integrada de los actores empresariales con los políticos-administrativos y otras instituciones; la importancia del intercambio entre centros poblados para potenciar redes regionales; y la falta de herramientas de evaluación sistemática de las experiencias.

En IICA (2005) se presentan tres experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Paysandú, Tacuarembó y Montevideo. Sin embargo, si bien constituyen políticas y programas que destacan en el contexto nacional por tener en algunos aspectos un abordaje territorial y de desarrollo rural, el propio IICA señala que en la práctica se percibe que es muy difícil quebrar la tendencia a continuar aplicando un enfoque de desarrollo parcializado en sectores o áreas específicas (no integral), trabajando en base a demandas puntuales de localidades o grupos<sup>3</sup>. Por otra parte, estos tres departamentos tampoco escapan a la cultura general presente en el país del asistencialismo, lo que dificulta el pasaje hacia una lógica de desarrollo endógeno, basado en el desarrollo de fuerzas propias para dar alternativas sustentables a los problemas. Sumado a lo anterior, como en el resto de departamentos del país, hay un importante problema de falta de autonomía (política y presupuestal) de los organismos departamentales respecto de las instancias nacionales. Esto es un obstáculo importante para poder lograr una gestión local de los problemas e implementar estrategias y acciones acordes a las realidades de cada departamento.

En general, es una limitación importante en los diferentes trabajos que estudian y analizan la problemática del desarrollo territorial en el interior del país y, por lo tanto, en los proyectos y programas diseñados, la que refiere a la falta de una visión integral del medio rural y el urbano, como un espacio único de vida y trabajo, que es el espacio más adecuado para interpretar los procesos socioeconómicos que atañen al desarrollo.

### **1.2.3. Justificación de la investigación**

En esta sección se presenta la justificación de que la temática planteada del desigual desarrollo territorial en el país es muy relevante, tanto por la dimensión como por la profundidad del problema. A su vez, se demostrará que esta problemática adquiere particular importancia para la región noreste del país. Adicionalmente se justificará, a partir de los resultados de una investigación anterior, la pertinencia de un enfoque de desarrollo económico territorial para entender estos fenómenos.

---

<sup>3</sup> El caso de Paysandú destaca entre el resto por una mayor integración, tanto entre los actores sociales de los espacios rural y urbano, como de la órbita del gobierno departamental y la sociedad civil organizada. Nos referimos al Consejo Económico Social que funciona como ámbito propicio para implementar programas de desarrollo desde una visión más integral.

Como ya se señaló, hay 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 (sobre todo en el centro y noreste del país).

Para comprobar la existencia de esas distintas realidades regionales y locales, que se esconden detrás del concepto unificador de país, es muy ilustrativa la tabla 1 que muestra la disparidad en términos de ingresos de los hogares que existe entre los diferentes departamentos.

<b>TABLA 1: Índice de ingreso medio mensual del hogar (sin valor locativo) según departamento, año 2008.</b>			
<b>El Interior (resto del país sin Montevideo) es 100.</b>			
<b>Regiones</b>	<b>ingreso medio del hogar</b>	<b>Limite superior 20% más pobre</b>	<b>Limite superior 20% más rico</b>
Rivera	78	82	79
Artigas	83	88	82
Treinta y Tres	83	88	82
Cerro Largo	89	89	88
Rocha	90	95	89
Florida	91	93	93
Durazno	93	93	97
Tacuarembó	94	94	94
Lavalleja	95	101	96
<b>Interior</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
San José	100	105	98
Colonia	101	104	101
Salto	101	103	104
Paysandú	102	102	102
Soriano	108	105	105
Canelones	109	104	109
Flores	109	114	108
Maldonado	110	119	109
Río Negro	116	121	113
<b>Total País</b>	<b>120</b>	<b>111</b>	<b>119</b>
Montevideo	151	137	151

Fuente: Elaboración propia con datos de INE - Uruguay en Cifras 2009.

Además de la gran diferencia que hay entre el ingreso medio del hogar en Montevideo respecto al resto del país (interior), si se comparan los departamentos respecto al promedio para el interior también se observa una importante desigualdad. Históricamente el norte y noreste del país han presentado situaciones importantes de atraso relativo. En particular en 2008 los departamentos de menores ingresos son justamente Rivera, Artigas, Treinta y Tres y Cerro Largo (ver tabla 1).



Situaciones de similar disparidad se observan si se considera el valor agregado bruto (PIB). Respecto al PIB per capita departamental, según la información disponible<sup>4</sup>, en el año 2006 Montevideo presenta en dólares corrientes un monto (US\$ 7.479) que duplica el promedio del interior (US\$ 3.498). Además de Montevideo, sólo Colonia (US\$ 6.591) y Maldonado (US\$ 6.462) tienen valores por encima del promedio nacional (US\$ 5.520). Los departamentos del noreste, sobre todo Rivera (US\$ 3.030) y Artigas (US\$ 3.410), son los que presentan valores relativos más bajos de PIB per capita (ver tablas 2 y 3).

**TABLA 2: PIB per capita para 2006 por Departamento (miles de US\$\*)**

Departamento	PIB per capita
Montevideo	7479
Colonia	6591
Maldonado	6462
<b>País</b>	<b>5.520</b>
Flores	5075
Lavalleja	4906
Rocha	4839
Florida	4814
Treinta y Tres	4572
Río Negro	4550
Paysandú	4411
Cerro Largo	4120
Durazno	3995
Tacuarembó	3983
San José	3894
Soriano	3861
<b>Interior</b>	<b>3.498</b>
Artigas	3410
Canelones	3316
Salto	3146
Rivera	3030

Fuente: Cálculo propio a partir de datos de la Oficina de Presupuesto y Planeamiento de Presidencia (OPP).

\* TC interbancario vendedor mensual promedio para el año 2006: \$24,073.

**TABLA 3: Tasa de desempleo para 2008 según Departamento (en %)**

Departamento	Tasa de Desempleo
Colonia	5,4
Florida	6,1
Salto	6,6
Flores	6,9
San José	6,9
Durazno	7,1
Montevideo	7,2
Tacuarembó	7,3
Cerro Largo	7,4
Lavalleja	7,6
<b>País</b>	<b>7,6</b>
Soriano	7,6
Maldonado	7,8
Canelones	7,9
<b>Interior</b>	<b>7,9</b>
Paysandú	8,5
Treinta y Tres	9,1
Rocha	9,6
Rivera	9,8
Artigas	10,3
Río Negro	12,1

Fuente: INE – Uruguay en Cifras 2009

Otra mirada interesante de las disparidades regionales es la vinculada a la competitividad de los territorios que muestra el Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2001 (PNUD, 2002) y luego el Programa de desarrollo local ART Uruguay de PNUD (Barrenechea y Troncoso, 2008). Estos trabajos presentan un índice de competitividad regional por departamento (ICR), que se elabora con datos de 1999 y 2007 respectivamente, como un promedio de indicadores sobre infraestructura, capital humano, actividad económica y aspectos institucionales vinculados al gobierno. Según

<sup>4</sup> Fuente: Cálculo propio a partir de datos de la Oficina de Presupuesto y Planeamiento de Presidencia (OPP), Departamento de Descentralización Territorial y Gobiernos Departamentales. TC interbancario vendedor mensual promedio para el año 2006: \$24,073.

Barrenechea y Troncoso (2008) los “...departamentos de Montevideo, Colonia, Maldonado, Canelones y Salto se ubican en ambas mediciones entre los seis departamentos de mayor competitividad, reflejando que su mayor potencial y capacidad relativa respecto a los demás departamentos se mantiene en el tiempo”, siendo los departamentos del centro y noreste los que peor se sitúan en el ranking tanto para 1999 como 2007 (ver tabla 4).

**TABLA 4: Indicador de Competitividad Regional (ICR)**

Departamento	Ranking 2007	Ranking 1999
Montevideo	1	3
Colonia	2	4
Maldonado	3	1
San José	3	14
Canelones	5	2
Salto	6	6
Río Negro	7	12
Rocha	7	9
Soriano	9	5
Lavalleja	10	18
Paysandú	11	7
Durazno	12	19
Flores	12	11
Florida	12	10
Tacuarembó	15	8
Treinta y Tres	16	17
Cerro Largo	17	13
Artigas	18	16
Rivera	19	15

Fuente: Barrenechea y Troncoso (2008)

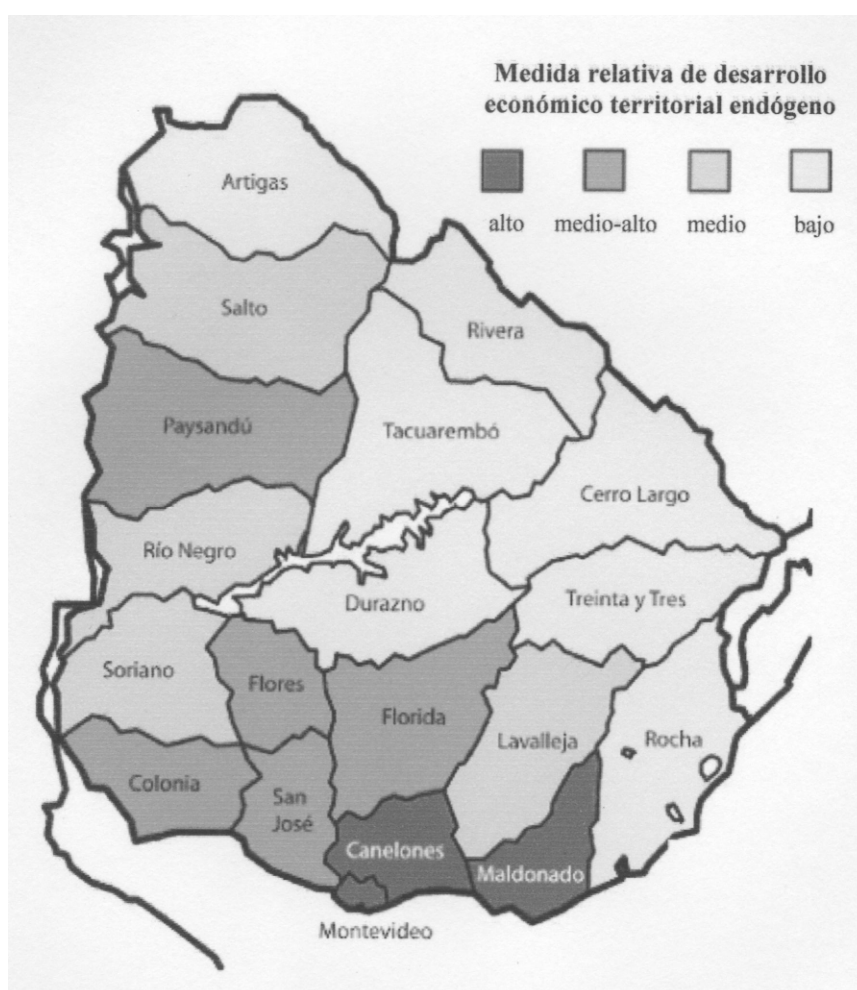
Nota: 1= el más competitivo; 19 = el menos competitivo.

El trabajo propio Rodríguez Miranda (2005), que es antecedente directo de la presente investigación, confirma también la fuerte presencia de disparidades en términos de desarrollo económico territorial. En este caso, desde una perspectiva más de mediano plazo, ya que se estudia el período de 1991-2002. Se analiza para los diecinueve departamentos del Uruguay la relación entre cuatro determinantes del desarrollo que son identificados desde una perspectiva endógena y territorial del desarrollo económico siguiendo el enfoque de Vázquez Barquero (2002). Los determinantes son aglomeraciones urbanas, instituciones, organización de la producción e innovación (los que se retoman en el marco teórico de esta Tesis). Dado que este trabajo es un antecedente importante se presentan a continuación, en forma breve, algunos detalles de dicha investigación.

Para aproximar esos determinantes se utilizó la información disponible para el período de análisis elaborando para cada caso un conjunto de sub-indicadores que luego, mediante la técnica estadística de análisis de componentes principales (ACP), se resumieron en cuatro indicadores, uno por determinante. Los sub-indicadores para el indicador de aglomeraciones son variables

relacionadas a la extensión y densidad de la red vial de carreteras (km por km<sup>2</sup> de superficie departamental), así como el tránsito promedio anual de la red vial (todos con fuente en Ministerio de Transporte y Obras Públicas), además del porcentaje de población urbana y de población en ciudades mayores de nueve mil habitantes (fuente INE)<sup>5</sup>. Asimismo, se construyó otro sub-indicador referido al efecto de las aglomeraciones urbanas regionales, que aportaba la información sobre el subsistema urbano al cual pertenecía cada departamento de acuerdo a trabajos del ITU (2000, 2004) y Bervejillo (2004).

### MAPA 3: Regionalización según indicador DETE



Fuente: Elaborado sobre la base de Rodríguez Miranda (2005)

Para el indicador de instituciones se elaboraron sub-indicadores con fuente en Ministerio de Educación y Cultura, Anuarios del Ministerio del Interior, Anuarios del Poder Judicial y datos del INE. Estos referían a cantidad de agentes culturales por habitante MEC (1994, 1998), el número de asociaciones civiles y fundaciones por habitante (MEC, 1996), cantidad de órganos de publicación periódica por habitante, así como sub-indicadores por la negativa que permiten inferir ausencia de

<sup>5</sup> Según ITU (2004) todas las mayores de 10 mil habitantes son ciudades intermedias en la escala uruguaya.

capital social como el número de delitos contra la propiedad privada en relación al tamaño de la economía departamental aproximado por su PIB, la tasa de homicidios por habitante, tasa de suicidios por habitante y cantidad de asuntos penales iniciados por habitante.

La organización de la producción se aproximó utilizando información del censo de actividad económica del INE 1996, el censo agropecuario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de 2000 y, sobre todo, el trabajo el Convenio UTE-UdelaR (UdelaR-FCEA, 1995) que estudió las economías departamentales en los noventa. A partir de esa información se construyeron sub-indicadores para reflejar la capacidad emprendedora y la iniciativa privada en cada departamento (considerando, a menor peso del gobierno departamental en el PIB y empleo de la economía, mayor capacidad del sector privado para generar dinamismo y empleo), el grado de industrialización (peso de la industria en la economía departamental, en el PIB y el empleo), la intensidad tecnológica y el grado de cooperación inter-empresarial e integración del conjunto de complejos productivos y sectores de servicios relevantes en la economía departamental, sobre la base de los resultados de UdelaR-FCEA (1996).

En el caso de la innovación, dada la restricción de información al respecto por departamento, se aproximó por capital humano. Se consideraron sub-indicadores de educación del INE (nivel de instrucción de la población, deserción en primaria, asistencia a educación de menores de diecisiete años) y el saldo migratorio interno como fuga o captación de capital humano.

Como se indicó antes, a partir de los sub-indicadores y por medio de la técnica de ACP se elaboró un indicador síntesis de cada determinante. Posteriormente, también por ACP se elaboró un indicador, combinación lineal de los otros cuatro, que cumplía con propiedades adecuadas para representar el “efecto conjunto” de los cuatro determinantes<sup>6</sup>.

El resultado en Rodríguez Miranda (2005) es que el diferente posicionamiento relativo de los departamentos en cuanto a PIB per capita e ingreso de los hogares (como aproximación al desarrollo económico) se explica significativamente por el indicador DETE (Desarrollo Económico Territorial Endógeno) de “efecto conjunto” de los determinantes mencionado anteriormente<sup>7</sup>. Esta investigación demuestra que los departamentos del sur (en particular Montevideo, Canelones, Maldonado y Colonia) son los que presentan mejor desempeño en los indicadores de los determinantes del desarrollo económico territorial, lo que se refleja en los 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 en términos de desarrollo económico. En el mapa 3 se presentan los resultados encontrados, diferenciando regiones según el desempeño relativo medido a través del indicador DETE, y en la tabla 5 se desagrega al indicador por sus componentes, con un ranking por departamento.

---

<sup>6</sup> Por mayor detalle metodológico ver Rodríguez Miranda (2005).

<sup>7</sup> Hay que precisar que el indicador DETE no se puede comparar directamente con el ICR de PNUD-ART. Aunque tienen puntos de contacto, lo que se refleja en bastantes coincidencias en el ranking de departamentos (ver tablas 4 y 5). Pero un análisis con más detenimiento permite ver que ambos indicadores son construidos con diferentes datos que son utilizados y trabajados para aproximar conceptos relacionados pero también diferentes (el primero el diferente desarrollo económico territorial y el segundo las diferencias de competitividad).

**TABLA 5: Ranking de departamentos ordenados según “efecto conjunto”**

Departamentos	Indicadores DETE (período 1991-2002)					Ranking PIB per capita	Ranking Ingreso de los hogares
	“efecto conjunto”	aglom. urbanas	capital humano	Instituciones	Org. de la prod.		
Montevideo	1	1	2	3	1	1	1
Canelones	2	2	3	15	2	18	3
Maldonado	3	3	1	8	8	2	2
Colonia	4	4	5	2	3	3	8
Florida	5	14	4	1	7	4	6
San José	6	6	7	5	5	16	5
Flores	7	8	9	4	6	6	4
Paysandú	8	7	11	10	4	5	12
Lavalleja	9	10	8	9	9	14	7
Salto	10	13	13	6	11	13	16
Río Negro	11	12	10	11	15	8	13
Soriano	12	9	12	13	12	9	10
Rocha	13	5	14	18	14	7	9
Treinta y Tres	14	16	6	17	18	11	11
Rivera	15	15	16	16	16	19	18
Tacuarembó	16	19	15	19	10	12	17
Artigas	17	11	19	12	17	17	19
Durazno	18	17	17	7	19	10	14
Cerro Largo	19	18	18	14	13	15	15

Fuente: Elaborado sobre la base de Rodríguez Miranda (2005). Nota: 1 = es el mejor posicionado en el ranking.

En Rodríguez Miranda (2005), además de justificar la existencia del problema de la desigualdad territorial en el país, se proporciona una interpretación que valida la utilidad de un enfoque económico territorial para explicar las divergencias entre departamentos en cuanto a desarrollo económico. La continuidad de esta línea de investigación da lugar y justifica a la presente Tesis Doctoral.

En particular, las zonas del centro y noreste del país, que son las de mayor atraso económico relativo, son las que cuentan con menores economías de aglomeraciones urbanas y se caracterizan por ser economías de base agropecuaria con escaso desarrollo industrial, con una estructura de pequeñas ciudades y localidades donde el vínculo urbano-rural es muy relevante. Esto marca la necesidad de incorporar, como se realiza más adelante en el marco conceptual, un enfoque de desarrollo territorial rural para poder entender el funcionamiento de esas economías y sus posibilidades de desarrollo.

En cuanto a la dimensión rural del problema del desarrollo, podemos decir que el enfoque de política agropecuaria tradicional no ha tenido éxito para lograr un desarrollo sustentable en el medio rural uruguayo ni para abatir la pobreza. Prueba de ello es el trabajo “Identificación y caracterización de pequeños productores agropecuarios en condiciones de pobreza” realizado en 1992 por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) para las Cooperativas Agrarias Federadas (citado en IICA, 2005), que realizó un estudio sobre la pobreza rural con base en las necesidades básicas

insatisfechas (NBI). El estudio concluyó que hay carencias significativas en todo el medio rural del país. Mientras en el total del país el porcentaje de NBI era del 22%, en el medio rural ascendía a un 44%. Por otro lado, se muestra que la concentración de la pobreza en el medio rural se localiza principalmente en algunas zonas de los departamentos de Canelones y Lavalleja (en el sur) y en el norte y noreste del país.

La situación parece sugerir que es necesario un cambio de enfoque. En MGAP-OPYPA (2000), donde se analiza una encuesta a hogares residentes de áreas rurales dispersas y localidades urbanas con menos de 5.000 habitantes, se presentan evidencias a favor de la conveniencia de adoptar un enfoque de desarrollo territorial rural (DTR). En esta Tesis Doctoral se incorporará un enfoque integrado de desarrollo territorial urbano y rural, como forma de interpretar mejor los procesos económicos de los departamentos interiores del país, en particular del noreste.

En suma, podemos decir entonces que la justificación de esta investigación está dada porque trata sobre un problema importante para el país por su profundidad, lo cual queda particularmente en evidencia en los departamentos del noreste del país, que presentan situaciones de atraso relativo muy importantes. Pero también por su extensión dado que, como se señala en Rodríguez Miranda (2005, 2006), para los departamentos de mejor desempeño relativo (como Montevideo y el sur del país) el hecho de que se genere un atraso relativo en ciertas regiones (como la del centro y noreste del país) implica un éxodo de población que deriva en un desbordamiento de las regiones más desarrolladas, generando cinturones de pobreza y problemas de difícil solución. Por otra parte, hay antecedentes que justifican la necesidad de continuar con una línea de investigación que aborde la temática planteada desde una visión territorial y endógena, incorporando además al enfoque de desarrollo económico territorial un enfoque de desarrollo territorial rural.

### **1.3. Objetivos de la investigación**

#### **1.3.1. Objetivo general**

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, que son los directamente afectados por el tema, importancia que también se puede medir indirectamente a través del discurso político (que lógicamente busca captar las áreas de interés de la sociedad), discurso que ha incorporado lentamente a su lenguaje palabras como “descentralización”, “desarrollo local” y “regional”, “políticas locales de desarrollo”, etc. Esta importancia del tema, sin lugar a dudas, tenderá a incrementarse en los próximos años, en el marco de la nueva Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que habilita desde julio de 2010 la elección por parte de los ciudadanos de un tercer nivel de gobierno: el municipio. Es de esperar también, en un país muy centralista (donde no hay autonomía fiscal y los recursos y poder se concentran en el nivel nacional), que la implementación práctica de la Ley genere (ya está generando) un replanteo de la relación entre el nivel nacional y el Departamental, con una creciente demanda de mayor capacidad

de decisión y recursos para actuar desde lo local sobre las realidades locales (no sólo en la prestación de servicios básicos, sino en términos de desarrollo económico).

Todo este interés y preocupación desde los agentes económicos y sociales, las autoridades de gobierno y los políticos, representan una creciente demanda desde la sociedad de diagnósticos y herramientas de análisis de desarrollo local y regional. En este contexto, la presente investigación tiene el objetivo de constituir una contribución relevante al esfuerzo que otros investigadores nacionales vienen realizando para generar nuevo conocimiento respecto a la problemática local y regional del desarrollo en el Uruguay.

Por lo tanto, se puede establecer que el objetivo general de la investigación es contribuir a la producción de conocimiento sobre las diferentes dinámicas territoriales de desarrollo económico en el Uruguay. Pero desde una perspectiva aún más ambiciosa, partiendo de la base de los antecedentes existentes, esta investigación pretende ayudar a consolidar desde la perspectiva económica el enfoque territorial y endógeno del desarrollo en el país. Desde la perspectiva sociológica hay en el Uruguay una acumulación importante, a partir de los trabajos del CLAEH y la Universidad Católica del Uruguay, en particular, a partir de los trabajos pioneros del Dr. José Arocena. También la Facultad de Arquitectura de la UdelaR posee tradición en el tema territorial, desde la perspectiva del urbanismo<sup>8</sup>. Pero sin dudas la economía ha estado, con honrosas excepciones, ausente.

Lo anterior es así particularmente en la Facultad de Economía de la UdelaR, a la que pertenezco como docente e investigador. Situación que ha ido cambiando a partir de producción académica reciente de la que he participado: Rodríguez Miranda (2006); Rodríguez Miranda y Sienra (2008). Además de algunos proyectos en curso en el ámbito del Instituto de Economía de la referida Facultad, entre los que destaca un proyecto para diseñar una metodología para apoyar el desarrollo de capacidades de “emprendedorismo” en el marco del Centro de Desarrollo Local de Carrasco Norte de la Intendencia de Montevideo (proyecto del que soy coordinador).

En definitiva, si esta investigación se constituye en un mojón (grande o pequeño) que permita una discusión que facilite avances posteriores, en la Universidad de la República o en otros ámbitos académicos del país, para ayudar a consolidar a futuro una masa crítica de investigación, enfoques y visiones sobre el desarrollo económico territorial del país, el objetivo estará más que cumplido. Con el conocimiento de que dicho proceso tiene y tendrá una fuerte demanda desde la sociedad civil y los agentes de política en los territorios.

### **1.3.2. Objetivo específico**

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,

---

<sup>8</sup> El Instituto de Urbanismo (ITU) tiene antecedentes de larga data en el análisis del sistema urbano nacional sobre una perspectiva de regiones más o menos coincidente con las divisiones político-administrativas, con trabajos más recientes que adoptan nuevos enfoques para el análisis de los sistemas urbanos de ciudades: ITU (2000); ITU (2004).

se determina un objetivo más preciso que consiste en analizar cómo funcionan las economías de los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres. En particular, entender cuál es la dinámica que explica el desarrollo económico actual de estas economías, que muestran un pobre desempeño en el contexto nacional. A partir de la interpretación de dicho funcionamiento es también un objetivo específico poder identificar algunos caminos por los cuales estas economías podrían transitar para superar sus limitaciones con miras a alcanzar un mayor desarrollo económico y social.

En última instancia, se trata de entender sí en estos territorios existen procesos de desarrollo económico endógeno y, si no es así, cómo se podría lograr una transformación en ese sentido para que sus poblaciones puedan alcanzar un mayor nivel económico y de bienestar.

Para cumplir con esos 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 medio rural y urbano?***

La formulación de esta pregunta tiene que ver con las características de estas economías (de base agropecuaria con sistemas de ciudades pequeñas que integran medio urbano con el rural) y con el marco teórico que se adopta en la investigación.

#### **1.4. Hipótesis de la investigación**

A partir de la pregunta inicial que se expuso en el anterior apartado, la investigación se plantea una hipótesis con tres partes que suponen una interpretación conjunta del problema, dado que se construyen de forma tal que cada una supone una previa verificación de la anterior.

##### **Parte 1:**

*La mayor parte del funcionamiento de la economía local se desarrolla en un espacio urbano-rural, donde la residencia y el trabajo se intercambian y complementan entre campo y ciudad, donde las principales actividades agropecuarias y agroindustriales suponen instancias muy estrechamente vinculadas entre sí de producción primaria (en el medio rural) y secundaria (en la ciudad), donde 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 de los productores y trabajadores rurales. 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:**

*Considerando que se cumple la anterior afirmación, la articulación del medio urbano con el rural es clave para entender como funciona la economía local, pero por sí sólo no es un factor que determina un desarrollo sistémico de la economía local, ni un desarrollo competitivo del territorio en su conjunto. La organización de un sistema productivo local competitivo depende de factores institucionales, del carácter emprendedor e innovador de los actores locales y de su capacidad de asociarse y cooperar para articular un proyecto local en clave de innovación y eficiencia.*

**Parte 3:**

*Cumplidas las anteriores afirmaciones, en el caso particular de la región noreste (Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres) las economías departamentales se caracterizan por contar con algunas pocas empresas muy competitivas, que articulan medio urbano y rural pero relativamente desconectadas del resto 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. Por lo tanto, la alta integración urbano-rural que presentan las diferentes actividades presentes en estas economías no implica necesariamente la configuración de un sistema productivo local integrado.*

## **1.5. Delimitación de la región objeto de estudio**

Por región noreste en este trabajo se entiende la comprendida por los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres. No se considera dentro de la región objeto de estudio a la localidad de Bella Unión, lo que se fundamenta más adelante.

El departamento de Artigas se ubica en el extremo noroeste del país, es el más septentrional de Uruguay y ocupa una superficie de 11.928 km<sup>2</sup> (6,8% del total del país). Limita al norte con Brasil (Río Cuareim) y con Argentina al oeste (Río Uruguay) y tiene como departamentos vecinos a Salto en el sur y Rivera en el este. La población del departamento, según datos del censo de 2004, es de 78.019 personas (2,4% del total del país y 4,1% del interior). La población rural es de 7.177 personas (9,2% del total).

El departamento de Cerro Largo se ubica en el noroeste del país, con una superficie de 13.648 km<sup>2</sup> (7,8% del total del territorio uruguayo, siendo el cuarto departamento más grande). Limita con Brasil al este por el Río Yaguarón y la Laguna Merín. Al norte limita con los departamentos de Tacuarembó y Rivera, al oeste con Durazno y al sur con Treinta y Tres. La población del departamento, según datos del censo de 2004, es de 86.564 personas (2,7% del total del país y 4,5% del interior). La población rural es de 10.481 personas (12,1% del total).

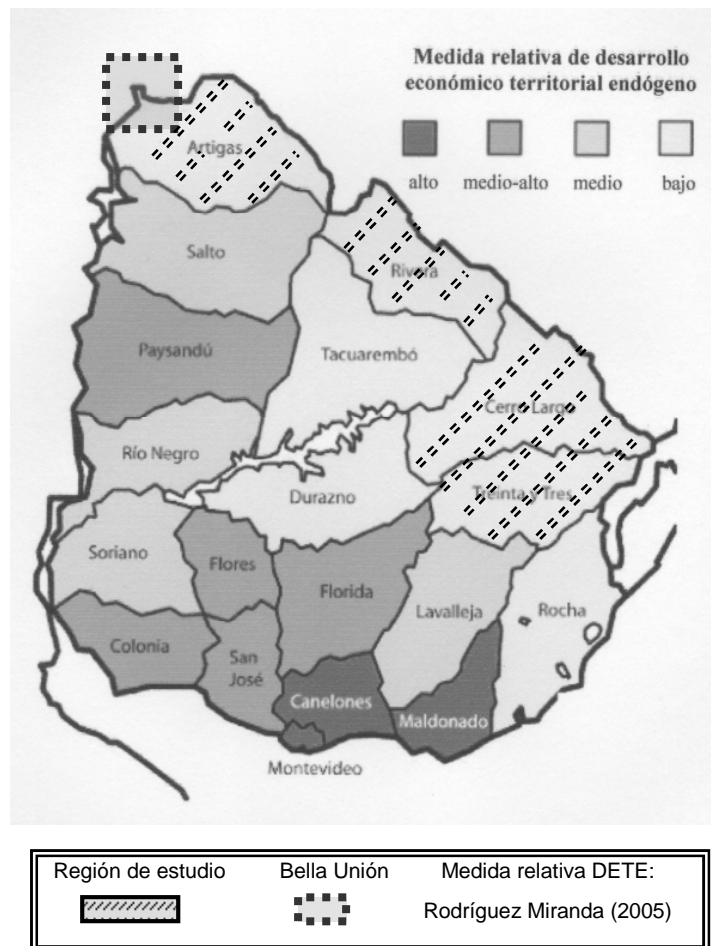
El departamento de Rivera se ubica en el norte del país, con una superficie de 9.370 km<sup>2</sup> (5,4% del total del territorio uruguayo). Limita con Brasil al noreste y con los departamentos de Tacuarembó al sur, Artigas y Salto al oeste y Cerro Largo al este. La población del departamento,

según datos del censo de 2004, es de 104.921 personas (3,2% del total país y 5,5% del interior). La población rural es de 11.500 personas (10,9% del total).

El departamento de Treinta y Tres se ubica en el este del país. Tiene una superficie de 9.529 km<sup>2</sup> (5,4 % del total del país). Al este limita con Brasil (por la laguna Merín), al norte con Cerro Largo, al oeste con Durazno y Florida, y al sur con Lavalleja y Rocha. La población del departamento, según censo de 2004, es de 49.318 personas (1,5% del total del país y 2,6% del Interior), de las cuales la población rural es de 5.079 personas (10,3% del total).

La delimitación de la región objeto de estudio recoge básicamente el antecedente, ya referenciado, del trabajo de investigación de Tesina en la UAM (Rodríguez Miranda, 2005)<sup>9</sup>, en el cual estos departamentos mostraban los peores indicadores relativos de DETE (ver mapa 4).

#### MAPA 4: Región de estudio



Fuente: elaboración propia

<sup>9</sup> Hay que señalar que dicho trabajo no puede ser actualizado ya que la información utilizada para elaborar los indicadores DETE, en lo referido a organización de la producción y las instituciones, no está disponible (no existe) fuera del período allí analizado. Por otra parte, los resultados marcan condiciones estructurales que no parecen haber cambiado significativamente si se consideran otros indicadores sí disponibles (como ingreso de los hogares, por ejemplo) o trabajos recientes sobre economías departamentales (ver estudios departamentales disponibles en la web del programa ART Uruguay de PNUD: [www.artuguay.org](http://www.artuguay.org)).

Como se observa en el mapa 4, los departamentos de Tacuarembó y Durazno (situados en el centro del país, aunque gran parte del territorio de Tacuarembó puede considerarse dentro la región noreste) muestran idéntica condición del indicador DETE que Treinta y Tres, Cerro Largo, Rivera y Artigas. Por lo tanto es válido cuestionarse por qué no se consideran en esta investigación.

En primer lugar, si bien el norte y este de Tacuarembó está muy relacionado con la realidad socioeconómica de Rivera y Cerro Largo, la zona sur de dicho departamento y Durazno, como muestran algunos trabajos de diagnóstico económico departamental de UdelaR-FCEA (1998) y otros más recientes (ver: Cuadernos para el Desarrollo Local. SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social; disponibles en [www.artuguay.org](http://www.artuguay.org)), presentan una condición bastante diferente, sin situación de frontera y con relaciones económicas que definen un posicionamiento particular como región centro del país.

Por otro lado, Rocha es un departamento que también presenta igual situación respecto al indicador DETE que la región noreste, sin embargo, tiene características muy diferentes de dicha región. Este departamento está conectado (por ruta 9) al eje más dinámico del país (en términos económicos y urbanos) que es la faja costera sur que va desde el departamento de Colonia hasta Maldonado, por lo que cuenta con una muy favorable situación respecto a las economías de aglomeración en relación con la región noreste, además de constituir en su territorio un corredor internacional de primer orden de flujos de turismo y transporte de carga. Por otra parte, su vocación oceánica es muy clara, con un perfil sur-este definido. Lo que otorga a Rocha un diferencial importante en cuanto a gran potencial en turismo de carácter internacional, así como en actividad portuaria (está última aún no desarrollada, pero con la previsión de un puerto de aguas profundas que sería el mayor de la región atlántica sur)<sup>10</sup>.

Adicionalmente, por razones de costos y tiempo no era posible realizar para dichos territorios un trabajo de campo similar al realizado en los departamentos que sí fueron estudiados, por lo que no era razonable, sin contar con una fundamentación suficientemente válida que lo justificara, embarcarse en tal faena.

Otra consideración se debe realizar respecto a la no inclusión dentro de la región de estudio de la localidad de Bella Unión (el recuadro punteado en el mapa 3). Esto se debe a que la misma constituye una localidad con una lógica económica muy específica respecto al resto de la región e incluso en el país. En efecto, en esta zona del país tuvo lugar desde mediados de los 60 un proceso de desarrollo fuertemente local y cooperativo en torno al cultivo de la caña de azúcar<sup>11</sup> (cultivo que fue introducido a iniciativa privada en los 40), con un proceso histórico que diferenció a la localidad

---

<sup>10</sup> Las razones por las que Rocha presenta niveles de desarrollo económico similares a los departamentos de la región noreste, en vez de aproximarse a los otros departamentos de la faja costera sur, están asociadas a factores institucionales y de organización que no permiten aprovechar las ventajas de recursos naturales y posicionamiento favorable en el contexto nacional respecto de las economías de aglomeración urbana (Rodríguez Miranda, 2006).

<sup>11</sup> Es en esta zona donde surge en los sesenta el movimiento popular liderado por Raúl Sendic para mejorar las condiciones de trabajo y vida de los "peludos" (los trabajadores de las plantaciones de caña), que explica posteriormente el surgimiento del movimiento armado Tupamaros.

fuertemente del resto del departamento, desarrollando una lógica de relación (y “negociación”) directa de sus condiciones de desarrollo con el gobierno nacional<sup>12</sup>. Ese proceso derivó décadas después en la constitución de un proyecto de polo de desarrollo en Bella Unión, en el marco de políticas nacionales proteccionistas y desarrollistas (modelo de industrialización sustitutiva de importaciones que se extendió por América Latina), proyecto que dejó de contar en los 90 con el apoyo del gobierno nacional (en el marco de políticas de apertura y desregulación), pero que ha sido retomado con fuerza por el primer gobierno nacional de izquierda en el año 2000 (con una fuerte apuesta, además de la producción de azúcar, a la producción de etanol y energía a partir de biomasa). No corresponde aquí analizar este proceso, pero sí queda claro que es uno bien distinto del resto de la región noreste que es objeto de estudio.

Por otra parte, diagnósticos recientes confirman que la actividad productiva en Bella Unión gira en torno al 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). En forma complementaria, también se puede establecer que la localidad de Bella Unión se relaciona (vínculos productivos y de servicios, así como bienes y servicios de consumo personal) con la ciudad de Salto (capital del departamento de igual nombre, limítrofe con el departamento de Artigas) y no con la capital del departamento de Artigas (ITU, 2001; PNUD ART, 2008e). Lo cual también es otra forma de marcar la fuerte diferenciación e incluso desconexión de este territorio (Bella Unión) respecto a la capital departamental y el resto del departamento de Artigas.

## **1.6. Método de la investigación**

Para probar las hipótesis se utilizará como marco teórico general un enfoque de Desarrollo Económico Territorial Endógeno, al que podemos referirnos en forma amplia como un “paraguas” que alberga a aquellos aportes teóricos que se han aproximado desde diferentes dimensiones a una explicación territorial y endógena del desarrollo económico. Estos enfoques y corrientes teóricas refieren al *desarrollo endógeno local* (Vázquez Barquero, entre otros), el *distrito industrial marshalliano* y la variante de los *distritos italianos* que introduce Becattini, los aportes realizados por los *neo-schumpeterianos*, la teoría de los *milieux innovateurs* (GREMI), el enfoque de *clusters* (Markusen, Porter), la *economía espacial tradicional* (Von Thunen, Christaller, Losch), la *nueva geografía económica* de Krugman, la *escuela californiana* (Sabel, Storper, Scott, Saxenian), y la *economía institucional* (Williamson, North). Esta perspectiva conjuga fundamentos de carácter endógeno del desarrollo, asociados a la innovación y la forma de organización de la producción, con una interpretación de los procesos de desarrollo económico vinculada a los territorios y marcos institucionales concretos en que esos ocurren (localidades, regiones).

---

<sup>12</sup> La historia del desarrollo “cañero” en Bella Unión está muy bien relatado en: Carlos María Domínguez (2004). *El Norte profundo. Un viaje por Tacuarembó, Artigas, Rivera y Cerro Largo*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

A su vez, el marco teórico general de la investigación incorpora elementos del enfoque del Desarrollo Territorial Rural, los que en sí mismo constituye un esfuerzo importante para lograr un marco conceptual que permita conjugar una visión territorial y endógena aplicable a procesos económicos que integran y articulan medio rural con urbano, y viceversa. El capítulo 2 trata en detalle sobre estos aspectos.

A partir de ese marco teórico general se elabora un modelo de análisis específico para interpretar el funcionamiento de las economías de la región noreste del país. Es importante señalar que el modelo de análisis surge de la integración del marco teórico general con los antecedentes y la problemática particular que se quiere analizar en esta investigación. De esta forma constituye uno de los aportes más valiosos de esta Tesis Doctoral, brindando una herramienta metodológica novedosa para interpretar las realidades regionales del país (en particular, la región noreste). Se puede decir que, sin constituir una innovación teórica radical, constituye una innovación teórica incremental que permite avanzar en forma muy importante en la interpretación de los procesos económicos de desarrollo territorial en el Uruguay.

En el nivel más instrumental de la metodología, para probar las hipótesis utilizando el modelo de análisis elaborado, se recurre al estudio de casos a través de entrevistas y al procesamiento de microdatos de encuestas e información secundaria.

El estudio de casos aplicado consiste en analizar en el territorio (en cada departamento objeto de estudio) a las actividades y sectores económicos productivos (bienes y servicios) que son más relevantes según alguna de estas dimensiones: generación de empleo, riqueza o ingresos; tanto en el medio urbano como en el rural. Para ello se realizaron más de ochenta entrevistas a profundidad.

También hay un trabajo muy importante de procesamiento de información estadística oficial publicada, procesamientos propios y específicos con microdatos de encuestas de hogares oficiales y microdatos de encuestas realizadas en investigaciones anteriores (en el caso del departamento de Treinta y Tres), así como un análisis de los materiales bibliográficos, académicos y de consultoría, que son antecedentes relevantes referidos al objeto de estudio. En el capítulo metodológico se profundiza y explica en detalle sobre el marco teórico y la metodología aplicada.

## **1.7. Estructura y organización de los capítulos**

Luego de este primer capítulo que cumple la función de introducción al tema de estudio de esta investigación, estableciendo claramente los objetivos de la misma y las hipótesis de trabajo, en este punto se describe sumariamente el contenido del resto de los capítulos.

El segundo capítulo refiere a la metodología de la investigación lo que comprende, en primer lugar, un marco teórico general que refiere a la interpretación desde una perspectiva territorial del desarrollo económico como resultado de la sinergia entre los procesos de innovación, la organización de la producción, las instituciones, las economías de aglomeración urbana y las relaciones entre medio urbano y rural signadas por las economías de diversidad. En segundo lugar, se desarrolla un modelo de análisis para el caso de la región noreste de Uruguay que constituye un aporte relevante

en términos de aplicación del marco general a una realidad particular. Dicho modelo combina un análisis de la dinámica competitiva e innovadora de las diferentes actividades de la economía y su contribución a la conformación de un sistema productivo local, con el grado de integración entre el medio urbano y rural que esas relaciones asumen. Finalmente, el capítulo muestra cuáles fueron las técnicas e instrumentos metodológicos utilizados. Estos refieren al procesamiento de información estadística disponible, al trabajo de campo con entrevistas a actores locales e informantes calificados, así como al estudio de casos a partir de toda la información procesada y generada, analizando las principales actividades económicas de la región.

El tercer capítulo presenta las características básicas de la región noreste, para situar al lector en la región objeto de análisis. Comprende una descripción breve de la situación de frontera, las características principales de las economías de los departamentos analizados, las actividades productivas en el medio rural y la institucionalidad local para el desarrollo.

El cuarto capítulo estudia cómo se organiza la producción en el territorio y cómo influye en ello la interacción entre medio rural y urbano. Para ello se analizan desde diferentes dimensiones las relaciones entre medio urbano y rural desarrollando una interpretación del funcionamiento de estas economías en clave de interacción urbano-rural. Luego se analiza la organización productiva en el territorio de las principales actividades económicas de la región, según el modelo de análisis desarrollado anteriormente.

El quinto capítulo argumenta respecto a la verificación de la hipótesis de la investigación, a partir del análisis realizado en el capítulo cuarto, culminando con un esquema del funcionamiento de cada economía departamental que integra todas las dimensiones trabajadas en la investigación, en especial las referidas al desarrollo de las relaciones económicas y productivas locales y la integración de las mismas dentro de un espacio de interacción rural-urbano.

Por último, el sexto capítulo destaca las principales conclusiones de la investigación, además de realizar una serie de reflexiones y recomendaciones.

## **2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **2.1. Marco teórico general: un enfoque territorial y endógeno del desarrollo**

Esta investigación se realiza desde un enfoque que suscribe 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 más).

Debemos decir que sobre esta visión no hay un cuerpo teórico perfectamente consensuado y articulado, pero sí es evidente la convergencia de una gran variedad de aportes teóricos e investigaciones hacia una interpretación del proceso de desarrollo económico desde el territorio y sus actores e instituciones. Esta nueva perspectiva 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 (en ciudades, localidades, regiones).

Por otro lado, estos enfoques no deben ser vistos en oposición a las teorías de crecimiento endógeno, sino que son en muchos sentidos complementarios (Vázquez Barquero, 2002b). La novedad de la perspectiva endógena y territorial del desarrollo económico (que se nutre de ideas no tan nuevas<sup>13</sup>) consiste en analizar los mecanismos endógenos que explican los fundamentos últimos del desarrollo económico (muchos de los cuales son compartidos con las teorías del crecimiento endógeno) pero desde una perspectiva territorial.

La innovación (en sentido amplio) es sin duda uno de los factores claves para explicar el desarrollo, pero la misma resulta de la interacción entre actores e instituciones que están asociados a un espacio territorial concreto y, a su vez, condicionado por la historia, la geografía y las costumbres propias de sus habitantes. Es decir que el territorio ya no es un mero soporte físico, sino que como señala Arocena (2002), es un espacio de interacción entre actores que involucra tres sistemas. El sistema político administrativo, constituido por los gobiernos locales y sus dependencias, así como los organismos nacionales. También puede incluir espacios de participación de la sociedad civil y partenariado público-privado. El sistema empresarial, que comprende tanto a las grandes empresas instaladas localmente como a las PYMES, y las asociaciones y gremios locales que agrupan a los actores vinculados a la producción y los servicios. El sistema de acción socio-territorial, que se

---

<sup>13</sup> Como plantea Vázquez Barquero (2002) estas nuevas corrientes y enfoques tienen sus raíces en viejos autores y maestros, cuyos aportes no habían sido recogidos por la corriente principal de pensamiento en economía. Son algunos ejemplos de esto Marshall con sus conceptos pioneros de “economías marshallianas”, “distrito y atmósfera industrial”; los conceptos de innovación y “entrepreneur” de Schumpeter; o los teóricos clásicos del desarrollo para los que el proceso de desarrollo resulta del uso de externalidades internas y externas en los sistemas productivos obteniendo rendimientos crecientes (Rosenstein-Rodan y Hirschman, por ejemplo).

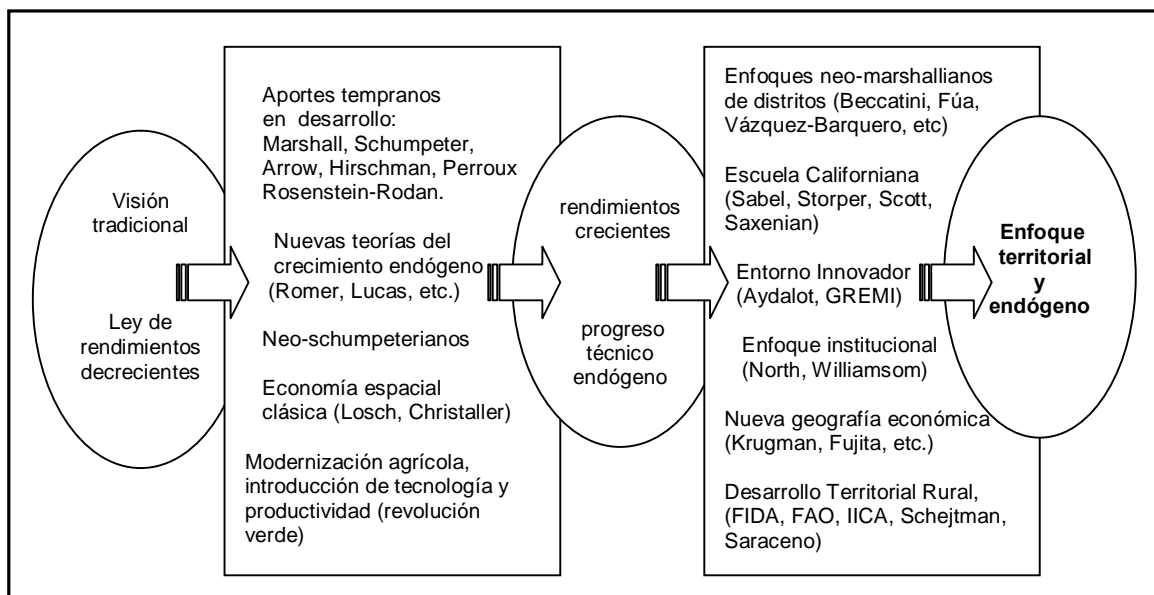
conforma por actores sociales locales agrupados en instituciones o grupos formales o informales vinculados a comisiones vecinales, barriales, de fomento, deportivas, asociaciones de profesionales, grupos de jóvenes, de mujeres, etc.

Por otra parte, 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. En definitiva, si el espacio territorial que analizamos es un espacio rural-urbano necesariamente se debe adoptar una perspectiva integradora entre lo rural y lo urbano.

A su vez, el enfoque del desarrollo territorial endógeno no es ajeno al fenómeno de la globalización. No se trata de un enfoque de autarquía o aislamiento, sino lo contrario. Se trata de reconocer en las capacidades propias de los territorios el potencial para conectarse en forma beneficiosa a la globalización, endogeneizando positivamente los recursos y conocimientos que provienen del mundo externo al territorio y utilizando las especificidades propias como fortalezas para una mejor inserción en las redes regionales, internacionales y globales de intercambio (comercial, productivo, tecnológico, etc).

El esquema 1 muestra, a través de diferentes autores y corrientes teóricas, la transición desde la visión tradicional del crecimiento económico hacia el enfoque territorial y endógeno del desarrollo económico.

**ESQUEMA 1: El camino hacia la visión territorial y endógena del desarrollo económico**



Fuente: elaboración propia



El esquema muestra cómo el enfoque territorial y endógeno del desarrollo se nutre de los aportes de los autores “clásicos” del desarrollo, como los referidos al rol del cambio técnico y el aumento de la productividad de Schumpeter (1937), las interpretaciones sobre la organización de la producción y los rendimientos crecientes de Marshall (1890) y Rosenstein-Rodan (1943) o los polos de desarrollo de Perroux (1950), entre otros autores. Muchos de esos aportes fueron recogidos en los ochenta por las nuevas teorías del crecimiento endógeno, a partir del trabajo de Romer (1986). Teorías novedosas en la aportación de evidencia respecto a la existencia de rendimientos crecientes y la endogeneidad del cambio técnico, pero desde una perspectiva funcional del fenómeno y no territorial.

También desde la economía espacial, Christaller en 1933 y Losch en 1944, se planteaba 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). Estos “viejos” conceptos son retomados recientemente por la nueva geografía económica (Krugman, 1991) que, desde la perspectiva de las economías de escala y los costos de transporte, vuelve a situar al territorio como un factor importante para explicar la organización de la economía.

Pero la aproximación a la interpretación territorial del desarrollo se consolida más recientemente a través del aporte de diversos autores, entre los que a continuación se mencionan algunos. Es el caso de 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, 2002b). Otros autores como Saxenian (1994) también ponen énfasis en los activos relacionales y las redes de empresas como factores estratégicos para el desarrollo de una región. Desde la perspectiva de la innovación Aydalot (1986) y los investigadores del Groupe de Recherche Européen sur les Millieux (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. Por su parte, Scott (1988) estudia la formación de nuevos espacios industriales en relación con el desarrollo de las ciudades y las economías de aglomeración urbana, dando lugar a diferentes modelos de organización territorial según se trate de sistemas productivos basados en recursos endógenos o exógenos, y de acuerdo al tipo de paradigma tecnológico en el que se sustentan.

De esta forma, aparece un concepto de territorio como el que planteaban Friedmann y Weaver (1979), que no es el espacio físico donde se localiza la inversión o que da soporte a determinadas actividades, sino que se entiende como una red de actores con un papel muy importante en el proceso de desarrollo a través de las iniciativas locales de inversión y capacidad de reacción ante los retos impuestos desde el exterior. 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. Por otra parte, los aportes de la nueva economía institucional (North, Williamson), que recoge el planteo inicial de Coase (1937) sobre costos de transacción, completan el

herramental conceptual para entender los procesos económicos en territorios que se configuran como redes de actores.

El problema del desarrollo en el medio rural también deja de ser visto solamente desde la visión tradicional, asociada a las economías de escala y la modernización tecnológica, para dar paso al enfoque de desarrollo territorial rural que plantea un proceso integrador de toda la población rural, con énfasis en los vínculos rural – urbano, las comunidades locales y las economías de diversidad. Es así que en los últimos años las principales instituciones y organizaciones 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).

En general, se puede decir que se configura un pensamiento heterodoxo que, como establece Storper (1988), entiende a la economía como relaciones, con agentes del proceso que son actores humanos reflexivos, tanto en forma individual como colectivamente, por lo que el proceso económico implica un proceso también de coordinación. A su vez, la acumulación no refiere sólo a bienes y beneficios materiales sino también a activos relacionales.

Por lo tanto, de acuerdo con el marco conceptual que guía esta investigación, se puede definir 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.

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, los rendimientos que pueden no ser decrecientes debido a la existencia de externalidades tecnológicas que generen efectos de derrame asociados a los procesos de inversión (Romer, 1986) o al conocimiento y la inversión en educación (Lucas, 1988) y, en general, el cambio tecnológico entendido 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 determina las diferentes dinámicas de los determinantes de la acumulación de capital y el cambio estructural en el territorio y, más importante aún, determina la interacción entre los mismos que es lo que en última instancia define el proceso de desarrollo económico.

Es decir que la interacción y sinergia que se produce en el territorio entre el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad empresarial local, la introducción y difusión de innovaciones, el rol de las economías de aglomeración urbana y las economías de diversidad asociadas a los vínculos rural –urbano, así como el marco institucional donde todo esto ocurre, es lo que determina el proceso de acumulación y, en definitiva, lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico<sup>14</sup>. Este efecto de sinergia, que Vázquez Barquero (2005) denomina

---

<sup>14</sup> Conviene apuntar que este planteo es diferente de lo que se conoce como enfoque del *potencial de desarrollo regional*, que propone que el potencial de desarrollo que puede alcanzar una región depende de la dotación de recursos públicos regionales entre los que se incluyen el capital humano, recursos naturales, aglomeraciones de

efecto H, es parte fundamental de la interpretación que el marco teórico del desarrollo económico territorial endógeno hace de los procesos de transformación de las economías y sociedades locales y regionales. Por lo tanto, además de la perspectiva territorial que otorga un papel protagonista a los actores sociales y económicos del territorio en la construcción y gestión del futuro de la economía local, este marco teórico establece que los mecanismos que gobiernan las fuerzas del crecimiento conforman un sistema que permite multiplicar el efecto de cada uno de ellos dando lugar al proceso de desarrollo económico. Así como, si actúa negativamente, puede también limitar el efecto de cada uno y terminar bloqueando el proceso de cambio estructural.

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

### ***Componentes del marco teórico general***

A continuación, con el objetivo de exponer en mayor detalle el marco teórico general, se presentan y describen sus principales componentes:

---

población, la estructura sectorial de la economía y, en especial, las infraestructuras de transporte, comunicaciones y de servicios sociales (Biehl, 1986). Otros agregan a este enfoque la consideración de factores limitantes a ese potencial de desarrollo referidos a la pobreza, la marginación y la desigualdad (Gutiérrez, 2005). El marco teórico general que aquí presentamos reconoce como necesaria una cierta dotación de recursos y potencialidades pre-existentes para generar procesos de desarrollo, pero la explicación de que ocurra o no un proceso de transformación y cambio estructural depende de procesos endógenos que están dados por la organización social, económica e institucional del territorio, que actúa sobre los determinantes de la acumulación de capital, generando sinergias que son las que permiten traducir potencialidades en procesos reales de desarrollo. Esto explica que territorios, localidades y regiones, con similares potencialidades tengan diferentes procesos de desarrollo económico y social.

- Una visión sobre el proceso de globalización
- El rol de la innovación en los procesos territoriales de desarrollo
- El rol de las instituciones en los procesos territoriales de desarrollo
- El rol de la organización de la producción en los procesos territoriales de desarrollo
- Las economías urbanas de aglomeración
- El enfoque de desarrollo territorial rural.
- La integración del enfoque de desarrollo territorial rural con el resto de componentes del marco teórico.

### ***El contexto de la globalización***

Debemos decir que no hay acuerdo sobre si la globalización es un fenómeno nuevo o no. Sin embargo, veremos que (fenómeno nuevo o no) se puede consensuar que asume características inéditas desde la última década del siglo XX.

La *globalización* interpretada como *internacionalización* o *mundialización* incluye una gran cantidad de autores y corrientes que plantean que la globalización actual no es otra cosa que un estadio relativamente más elevado de los procesos históricos de internacionalización o mundialización de las relaciones económicas y sociales (Giddens, 1997; Ferrer, 1996; entre otros). Entonces la globalización no constituiría un fenómeno novedoso sino que existiría, según el autor que se consulte, ya desde el siglo XV, o desde el siglo XIX, o a partir de la segunda postguerra. En efecto, autores como Wallerstein (1991) que pertenecen a la escuela del sistema mundial o de la economía-mundo, tienden a plantear que el capitalismo ha sido siempre global y que, por ende, la globalización existiría ya desde el siglo XV.

Para Michalet (1985) a partir de la superación de las formas precapitalistas de organización de la producción se ha desarrollado el fenómeno de la mundialización. Según este autor la mundialización concierne tres aspectos: la movilidad de bienes, la movilidad de la producción y la movilidad del capital financiero. Según la relevancia de cada una de estas dimensiones la mundialización adopta configuraciones específicas:

- la configuración internacional que va desde el siglo XIV y XV hasta los años cincuenta y donde prevalece la movilidad de bienes (con un período de interrupción entre 1885 y 1914, donde prevaleció la movilidad de capitales);
- la configuración multinacional que se extiende desde los años sesenta hasta mediados de los años ochenta, donde predomina la deslocalización de la empresas multinacionales; y
- la configuración globalización que comienza a mediados de los ochenta hasta nuestros días, donde el capital financiero viaja a través del mundo libremente.

Todos estos autores que identifican a la globalización con un nivel más elevado (o una etapa más) de un proceso más amplio de internacionalización o mundialización, en el sentido de una mayor intensificación de las relaciones económicas internacionales, reciben la crítica de algunos autores de

que no incorporan al análisis otros indicadores que permitan poner en evidencia la novedad cualitativa del proceso que se verifica a partir de las últimas décadas del siglo XX, y en particular desde los noventa.

Esta crítica proviene entonces de quienes consideran a la globalización como nueva etapa histórica que constituye un proceso complejo, inédito y novedoso. Entre otros, podemos mencionar a los autores que interpretan el fenómeno desde el punto de vista de la integración funcional de actividades económicas internacionalmente dispersas (Gereffi y otros, 1994), o como la articulación en tiempo real de actividades sociales localizadas en espacios geográficos diferentes (Castells, 1999), como un fenómeno de pérdida de capacidad del Estado-Nación para gestionar las nuevas realidades fruto de las nuevas relaciones transnacionales (Dabat, 2002), o como una forma de superar la crisis del paradigma fordista a través de nuevas formas de organización flexibles de las empresas a nivel global creando un mapa económico-geográfico mundial de redes intrincadas que cuestiona las distinciones clásicas entre Norte-Sur y centro-periferia dando lugar a lo que Pierre Veltz (1999) ha llamado la economía del archipiélago. También podemos incluir a aquellos autores que introducen el término “glocal” para describir el fenómeno de la articulación directa entre lo global y lo local (en contraposición con el relacionamiento entre Estados-Nación).

Estas posturas no entran necesariamente, o no tendrían por qué entrar, en total contraposición con la visión de que la globalización se trata de un nivel superior de internacionalización o mundialización (es decir que se encuentra ligada a un proceso histórico que es de más larga data), sino que aportan a esa visión como elemento clave que la globalización (o etapa superior de la mundialización) se trata de una realidad histórica cualitativamente, y no sólo cuantitativamente, diferente a las etapas anteriores (Dabat, 2002).

En definitiva, podemos acordar que la globalización es parte de un proceso histórico más amplio de expansión y consolidación del modo de producción capitalista (llamémosle mundialización o internacionalización), pero también podemos aceptar que a su vez presenta una especificidad única que la diferencia cualitativamente de las anteriores etapas, y que se vincula a:

- Una nueva configuración espacial de la economía y sociedad mundial.
- Una total libertad de acción para el capital y su búsqueda de realización a nivel planetario.
- Una lógica global de producción, comercialización y acumulación liderada por las multinacionales.
- Un cambio en la forma de las relaciones internacionales que cada vez más se aproxima mejor a una red intrincada que no respeta fronteras políticas y que incluso puede relacionar en forma directa lo local con lo global.
- Salvo una opción de autarquía, la competitividad pasó a ser un concepto global. Aun si no se exporta y se vende al mercado interno, siempre se compete con el “mundo”.

Éste es el contexto en el que concebimos al territorio, interconectado inexorablemente al mundo y sus redes de producción, comercialización, financiamiento e innovación. La forma de participar de estas redes globales determina gran parte de las posibilidades de desarrollo,

fragmentación o exclusión del territorio. No participar activamente implica ser participante pasivo de estos procesos y un tomador de sus efectos y resultados, no se puede escapar al efecto global (salvo una opción de autarquía).

Para el caso de las economías de los países en desarrollo, la capacidad de competir globalmente pasa a ser una condición indispensable para su viabilidad, asociado al logro de una buena inserción en los mercados externos. El dinamismo exportador y la competitividad dependerán en gran medida de la capacidad innovadora del territorio, fenómeno en el cual la conexión con redes de innovación, regionales y globales, es fundamental.

También hay que señalar que la globalización y la apertura generan a menudo procesos exportadores positivos pero que son sólo aprovechados por grandes empresas o grandes explotaciones agropecuarias, con mayor potencial para la producción, con acceso al crédito, a tecnología y a la información sobre los mercados externos. Mientras que, por otro lado, pueden aparecer pequeñas industrias y productores agropecuarios de carácter familiar y heterogéneo, que quedan excluidos del proceso de desarrollo productivo produciéndose una fragmentación social y una economía dual (tanto en el espacio urbano como en el rural). Por ende, estas diferencias de tamaños y condiciones iniciales entre los distintos tipos de empresarios industriales y productores rurales, deben ser tenidas en cuenta, sin que esto implique negar la necesaria competitividad que el territorio debe lograr para sustentar su sendero de desarrollo.

### ***La innovación***

Schumpeter (1934) fue uno de los primeros economistas en situar al proceso de innovación en el centro mismo del proceso de desarrollo. Además, es uno de los primeros en remarcar la importancia de las innovaciones de producto, además de las de producción. Sin embargo, Schumpeter considera la innovación en un sentido radical, es decir que sólo considera aquellas innovaciones que implican “rupturas” o “saltos” importantes respecto al sistema productivo e industrial imperante. Del punto de vista de los sistemas productivos locales importa también la consideración de las innovaciones incrementales. Éstas no son más que mejoras sobre las innovaciones radicales, pero a menudo llegan a tener mayor impacto económico que la innovación inicial (Vázquez Barquero, 2002).

Por otra parte, el concepto de innovación que adopta esta investigación tiene un sentido amplio, no sólo en lo referido a la consideración de lo incremental además del cambio radical, sino en la consideración de diferentes tipos de innovación además de las de proceso y producto. Como señala Méndez (2000), se puede establecer la siguiente tipología de innovación.

- 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, ninguna tecnología ni técnica es tan milagrosa como para salvar una gestión obsoleta (Pérez, 1990). Por otra parte, el éxito competitivo muchas veces depende, no 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 (Albuquerque, 1996).

Por lo tanto, son también muy relevantes las innovaciones que refieren a objetivos de mejora en la gestión y organización empresarial como dotar a la empresa de mayor flexibilidad y eficiencia, una mayor orientación a procesos (en vez de a funciones) y a clientes (en vez de a producción), o fomentar la creatividad y la iniciativa del personal, así como las innovaciones 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, etc).

En el camino hacia una interpretación territorial del proceso de innovación los evolucionistas<sup>15</sup> herederos de Schumpeter (Rosenberg, 1976, 1982; Nelson y Winter, 1974; Nelson, 1995; Dosi, 1988, Freeman y Soete, 1997; entre otros) aportan conceptos importantes desde una perspectiva sistémica, elaborando el concepto de *sistema de innovación* que tiene una aplicación con referencia explícita al territorio en sus variantes de *sistemas nacionales de innovación* y *sistemas regionales de innovación*.

Estos autores comienzan por plantear que son las empresas, y no los individuos, los actores estratégicos en el proceso tecnológico. A su vez, la tecnología es un proceso evolutivo que está rodeado de un alto grado de incertidumbre (a diferencia del concepto tradicional de la innovación como etapas sucesivas de un proceso lineal). En ese proceso incierto la firma es la "incubadora" de la innovación, que aparece como un proceso interactivo en el cual la cercanía geográfica puede favorecer la fluidez de las interacciones, provocando que las innovaciones tiendan a ser más intensas en determinados espacios regionales o locales. Se tiene así, una primera aproximación a una visión territorial del proceso de innovación.

Por otra parte, el conocimiento involucra un proceso acumulativo de aprendizaje que está sujeto a diferentes grados de oportunidad y capacidad de apropiación. Muchas veces el conocimiento para innovar es tácito, específico y acumulativo, por lo que no es algo que se pueda comprar en el mercado, ni es algo fácil de imitar, producir, decodificar o transferir. Esto lleva a que la proximidad geográfica junto a la pertenencia a un determinado *sistema de innovación* que tiene un sustento territorial (ya sea local, regional o nacional) sea clave para estimular el proceso de innovación. En

---

<sup>15</sup> Este enfoque tiene un sesgo hacia la innovación tecnológica industrial o productiva, pero los conceptos pueden ser utilizados para comprender el proceso de innovación en sentido amplio, si se incluye a la comercialización, organización y distribución de la producción como parte del sistema de valor de la firma.

cambio, cuando el conocimiento es fácilmente codificable y se asocia a avances genéricos de fácil apropiación, el ámbito espacial (territorial) donde ocurre el proceso es menos relevante.

Sin embargo, es la corriente teórica del “entorno innovador”, que tiene su origen en el trabajo de Philippe Aydalot (1986) y los trabajos del *Groupe de Recherche Européen pour les Milieux Innovateurs* (GREMI) constituido en 1984, la que se muestra netamente territorial, ya que en vez de tomar como punto de partida a la empresa optan por tomar como unidad de análisis al entorno. A diferencia del empresario innovador schumpeteriano que actúa aisladamente y en competencia con sus rivales (a fin de obtener al menos por un tiempo, una ventaja monopolística sobre su innovación), esta teoría pone énfasis en que 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, 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 sean innovadores es necesario que tengan la capacidad de actuar creativamente. Como establece Maillat (1995a), 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 entorno innovador son necesarias ciertas condiciones:

- Un espacio territorial de ámbito local, con cierta homogeneidad interna y que constituye un espacio de vida y trabajo para la mayoría de sus residentes.
- Condiciones de recursos humanos, tradición y cultura productiva, instituciones adecuadas, centros de investigación y desarrollo, infraestructuras de servicios avanzados.
- La existencia de 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 y consensos.
- Disminución de los costos de transacción entre empresas.
- Mejora de los procesos de aprendizaje y difusión.
- Reducción de riesgos y costos asociados al esfuerzo innovador
- Un mercado de trabajo con recursos altamente cualificados y un particular “saber hacer”.

### ***El marco institucional***

El rol de las instituciones en el crecimiento económico tiene raíces en los conceptos de Coase sobre los costos de transacción, que luego dieron lugar a los trabajos de North y Williamson (Vázquez Barquero, 2002). El considerar que hay costos de transacción en la economía supone levantar uno de



los supuestos de la teoría neoclásica tradicional. Los agentes no actúan en un marco de certidumbre e información completa.

Williamson (1993) analiza el concepto de confianza y lo asocia al análisis de riesgo referido a la probabilidad de que un individuo con el cual un segundo establece un acuerdo de cooperación no actúe en su contra. Según Williamson los agentes económicos en su problema de minimización de costos, además de considerar sus costos de producción, consideran los costos de transacción, que refieren a: costos de búsqueda de información; costos de identificación de la contraparte en las transacciones; costo de redactar contratos; costos de definir, transferir y proteger los derechos de propiedad; costos de monitorear la ejecución de los contratos.

Como explica North (1993) las Instituciones reducen las incertidumbres de la interacción humana, incertidumbres que surgen por la complejidad de los problemas a resolver y la información incompleta respecto a la conducta de los otros. Los costos de producción son la suma de los costos de transformación (producción) y negociación. Pero la negociación es muy costosa porque en una transacción se requieren recursos para medir los diferentes atributos que componen un bien (y determinan su valor de cambio) y para ello hay que definir y medir adecuadamente los derechos de propiedad que se transfieren, todo esto en un marco de incertidumbre y asimetrías de información y poder (donde una de las partes del intercambio engañará cuando el resultado de esa actividad sea mayor que el valor de las oportunidades alternativas). La solución que plantea North es crear un medio institucional que induzca a un compromiso social creíble. Ese marco institucional, junto con la tecnología institucional empleada, es el que puede determinar unos costos de transacción y negociación bajos haciendo posible los intercambios y, más en general, el desarrollo.

A su vez, el concepto de instituciones y “reglas de juego” se relaciona estrechamente con el concepto de capital social. Respecto al concepto de capital social y su vinculación con el desarrollo podemos mencionar entre algunos de los autores más destacados a Coleman (1990) y Putman (1993), así como algunos trabajos de organismos internacionales como CEPAL (2004), BID (2001) y PNUD-BID (2000).

Coleman (1990) define capital social como aquello que permite a los miembros de una sociedad confiar en los demás y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones. Este autor plantea que el capital social se presenta en dos planos, el individual y el colectivo. El primero se asocia al grado de integración social del individuo y su red de contactos sociales, que implica expectativas de reciprocidad y comportamientos confiables, lo que mejora la eficacia de las actividades humanas en el ámbito privado. Pero esto constituye a la vez un bien colectivo ya que, si todos siguen normas tácitas que generan confianza y certidumbre, ello redundará también en un beneficio colectivo (un bien público).

Putnam (1993) considera el capital social desde una perspectiva sociocultural. Su análisis, que se basa en las diferencias entre el norte y el sur de Italia, determina que el capital social se compone de elementos como el grado de confianza existente entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que caracteriza a una sociedad. La confianza es ahorradora de conflictos potenciales y, por lo tanto, ahorradora de costos de

transacción. El compromiso cívico (desde el cuidado de espacios públicos hasta el pago de impuestos) genera bienestar general y conductas imitativas positivas. Los altos niveles de asociacionismo indican capacidad en la sociedad para actuar en formas cooperativas, conformando redes de interacción sinérgica y capacidad para acordar y resolver conflictos a través de la concertación.

El Banco Interamericano del Desarrollo (BID, 2001) pone el acento en los aspectos éticos y culturales del capital social. Según el BID, el capital social comprende varios factores entre los que destacamos la confianza, el grado de asociacionismo, la conciencia cívica, los valores éticos y la cultura. Por otra parte, Kliksberg (2000) sitúa la participación comunitaria como un aspecto central para el desarrollo económico y social, de forma tal que la participación es percibida como una alternativa con ventajas para producir resultados en términos de desarrollo sobre las políticas públicas tradicionales.

A modo de resumen, como señala CEPAL (2004), el capital social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales. Los recursos asociativos importantes para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. La confianza es resultado de la repetición de interacciones con otras personas, la reciprocidad se entiende como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado y la cooperación implica un accionar conjunto para conseguir fines comunes.

Entonces, establecido el impacto beneficioso sobre el desarrollo que tiene la construcción de capital social (redes, confianza, cooperación) y el rol de los actores locales para liderar el proceso, es muy importante que el marco institucional sea el adecuado para promover esas dinámicas.

Costamagna (2005) señala la importancia de considerar tres aspectos clave para lograr una institucionalidad local favorable al desarrollo:

- Las competencias y el perfil de las instituciones que conforman el tejido institucional (así como las demandas de sus socios, afiliados o público).
- Las relaciones entre las instituciones (cómo circula la información en el entramado) y el grado de cooperación interinstitucional.
- Los liderazgos institucionales en el entramado, donde importa analizar la capacidad de los actores líderes de generar iniciativas, lograr consensos, negociar hacia fuera del territorio e impulsar una visión estratégica de futuro.

Finalmente, es interesante señalar la evidencia encontrada sobre la importancia del factor institucional y del actor local en el desarrollo del sistema productivo local en algunas experiencias latinoamericanas. Por ejemplo, en Rafaela (Argentina) se destaca cómo a través de sus instituciones, y también de las relaciones informales, se pudo difundir el conocimiento y reducir las incertidumbres para la actividad empresarial (Costamagna, 2000), así como favorecer un trabajo conjunto entre sociedad, gobierno y sector productivo en la generación de ventajas para las empresas (Costamagna, 2005). Por otra parte, en Villa El Salvador (ciudad próxima a Lima, Perú) se ha desarrollado con éxito

una iniciativa de parque industrial, donde han sido factores importantes (Benavides y Manrique La Rosa, 2000): los líderes comunales que asumieron el objetivo de constituir una ciudad productora (y no dormitorio), el liderazgo de la Municipalidad que fue promotora de la iniciativa del parque industrial, y la cooperación público-privada con importante presencia de instituciones de la sociedad civil (asociación de productores y ONGs, tanto de base social como enfocadas a los aspectos productivos).

### ***La organización de la producción***

El enfoque territorial y endógeno de la organización de la producción pone especial énfasis en los sistemas de producción y redes de empresas locales como mecanismos a través de los cuales el proceso de crecimiento y cambio estructural tiene lugar en las economías de los territorios. Estos conceptos, redes de empresas y sistemas productivos locales, son contrarios al planteo de la economía tradicional neoclásica, que considera a las firmas como rivales que buscan maximizar sus beneficios en forma individual a través de las señales del mercado (los precios), siendo esta la única relación entre ellas. Marshall (1890) ya proponía a fines del s. XIX que, además de la forma de organización de la gran fábrica (con sus economías internas de escala), para algunos tipos de producción otra forma de organización tan o más eficiente era la concentración de muchas pequeñas fábricas especializadas en distintas fases de un único proceso productivo en un ámbito territorial delimitado (Becattini, 2002).

Uno de los conceptos importantes asociados a la ventaja de la concentración de empresas especializadas en un territorio es el de “atmósfera industrial”, cuyo significado queda claro en la exposición de Alfred y Mary Marshall (1881): *“Donde grandes masas de personas se dedican a un mismo tipo de actividad se educan mutuamente. Habilidades y gustos necesarios para su trabajo se encuentran en el aire y los chicos los respiran mientras crecen”*. Marshall distingue entre las externalidades internas a la firma y las externalidades que dependen del desarrollo general de una industria. Estas últimas refieren a las economías externas intra-industriales (efecto distrito o economías marshallianas) que se relacionan con la localización próxima de la firma a otras de la misma industria. Los espacios geográficos donde estas *externalidades marshallianas* eran más intensas fueron denominados distritos industriales o *marshallianos*, que son concentraciones geográficas de empresas especializadas que, sobre la base de la división del trabajo en fases productivas y la especialización sectorial, logran economías que son externas a las empresas consideradas individualmente pero internas al distrito.

Becattini propone en 1979 cambiar la unidad de análisis desde la pequeña empresa individual al conglomerado de empresas, sobre la base de una definición marshalliana de distrito industrial que establece que el distrito industrial es *“una entidad socio-territorial que se caracteriza por la presencia activa tanto de una comunidad de personas como de un conjunto de empresas pequeñas en una zona natural e histórica determinada y limitada, donde la comunidad y las empresas tienden a*

*fundirse*” (Pyke, Becattini, y Sengenberger, 1992). La ventaja comparativa del distrito reside en la flexibilidad, la adaptación a las necesidades del cliente y la capacidad de adaptación al cambio.

Sin embargo, es preciso establecer que el desarrollo endógeno territorial no se limita a los distritos o *clusters* de pequeñas y medianas empresas, sino que incluye otras alternativas basadas en diferentes formas flexibles de organización. Incluso, en determinadas condiciones, la articulación de las economías locales con grandes empresas multinacionales puede constituirse en una vía alternativa exitosa de desarrollo (Vázquez Barquero, Garofoli, y Gilly, 1997). Según Vázquez Barquero (1997), en el caso de las inversiones externas y las grandes empresas, mucho depende del propio territorio receptor el que pueda aprovechar las oportunidades que esas inversiones pueden ofrecer para impulsar el proceso de desarrollo local endógeno. Es clave para ello que exista un sistema productivo local sólido y previamente constituido, con capacidad emprendedora, capacidad de adaptación al cambio y una estrategia de desarrollo local compatible con los objetivos de la empresa externa.

Para analizar los efectos de la concentración de empresas desde hace un tiempo se ha puesto de moda el término *cluster*, a partir del trabajo de Porter (1991). Para este autor los *clusters* refieren a grupos de empresas e instituciones enlazadas en un *sistema de valor*. El sistema de valor de un *cluster* está formado por empresas e instituciones vinculadas, donde la buena coordinación de todos estos actores dentro del sistema de valor (que puede ser nacional, regional o global) es lo que produce ventajas competitivas colectivas. Es decir, reduce los costos de transacción y genera mayor información para una mejor gestión, siendo la gestión de todo ese sistema la fuente clave para generar ventaja competitiva. Por lo tanto, la importancia de la dimensión local y regional en la definición de *cluster* de Porter es relativa y dependerá de las características de cada sistema de valor y del paradigma del conocimiento sobre el que se basa (cuanto más fácilmente codificable y con avances genéricos de fácil apropiación, menos relevante será la localización territorial).

En esta Tesis se utilizará el término *cluster* y distrito para establecer que hay un conglomerado de empresas en un territorio (concentración geográfica), el grado de proximidad de ello con un modelo de desarrollo endógeno territorial dependerá del tipo de interrelación entre las empresas del territorio y la dinámica innovadora del sistema (como se explica más adelante).

Por otro lado, el concepto de sistema productivo local tampoco refiere sólo al aspecto industrial, sino que abarca también la consideración de *clusters* o sistemas de empresas organizados en torno a actividades de servicios o de investigación. A su vez, en muchos casos el sistema productivo local se vincula fuertemente a la agro-industria o con actividades con base en recursos naturales. De hecho, las actividades primarias son una importante base para desarrollar otras actividades como la industria alimenticia, la biotecnología, servicios de maquinaria, insumos agrícolas, turismo rural y ecológico, etc.

En definitiva, la organización de la producción adecuada desde una perspectiva endógena y territorial no se define por el tamaño de las firmas, ni por el carácter primario, secundario o terciario de las actividades desarrolladas. Lo importante es que debe responder a la presencia de un sistema de empresas locales emprendedoras, con una cultura de cooperación inter-empresarial que se

manifieste a través de redes de intercambio y apoyo mutuo (en lo productivo, comercial y lo tecnológico), con una estrategia común que tenga como objetivo la competitividad y la innovación, respaldada por instituciones locales.

Un concepto importante que sí se corresponde con un enfoque de desarrollo endógeno es el de la organización flexible de la producción. Desde la crisis de los años setenta en los países desarrollados el paradigma de organización de la producción según los principios fordistas y tayloristas ha dado paso a otro en el que es clave la organización flexible de la producción (Piore y Sabel, 1984). Pero la flexibilidad deseable es la compleja y no la flexibilidad simple.

Según Banyuls i Llopis y otros (1999), las características fundamentales de la “flexibilidad simple” refieren a que es parcial, asimétrica y responde a una lógica de ajuste cuantitativo o numérico. Es parcial porque no afecta a las funciones que están en el núcleo de la empresa o de la red de empresas. Es decir, que no actúa sobre las funciones de concepción, gestión y organización. Por otra parte, es asimétrica porque lo que hace es trasladar el problema del ajuste a terceros (traslada el costo a los trabajadores o proveedores). Finalmente, no involucra una adaptación o un cambio cualitativo, sino más bien cuantitativo, principalmente dirigido a reducir el costo laboral por la vía de la contratación temporal, facilidades para el despido, reducción de salarios, reducción de beneficios e incluso la informalidad.

La “flexibilidad compleja”, según Banyuls i Llopis y otros (1999), afecta al conjunto de la empresa o red de empresas, tiene un enfoque integrador y la adaptación que propone no es sólo cuantitativa sino también cualitativa. Por lo tanto, afecta al conjunto de funciones y ámbitos de la empresa, desde la cultura empresarial a las funciones de gestión y organización. La flexibilidad se busca a partir de nuevas formas de organización de la producción y la comercialización, en un proceso que involucra no sólo a toda la empresa (incluidos los trabajadores), sino también a la red de proveedores de productos y servicios, clientes e incluso a empresas competidoras<sup>16</sup>. En suma, el ajuste que propone la flexibilidad compleja responde a una lógica de generación de ventajas competitivas dinámicas (de largo plazo) relacionadas a innovaciones en sentido amplio (de *input*, proceso, organización y producto).

Respecto a las estrategias hacia los trabajadores se privilegia el desarrollo de nuevas habilidades y la polivalencia de los operarios, así como una asignación flexible de tareas, de modo que la empresa logre una adecuada capacidad de respuesta a los cambios de la demanda<sup>17</sup>. Mientras en la flexibilidad simple el trabajador es un costo a reducir, en la compleja es un recurso que se busca emplear más eficientemente. En relación con la red de empresas proveedoras o la cadena productiva que se integra, la estrategia se basa en una gestión de la cadena de valor que implica que todas las

---

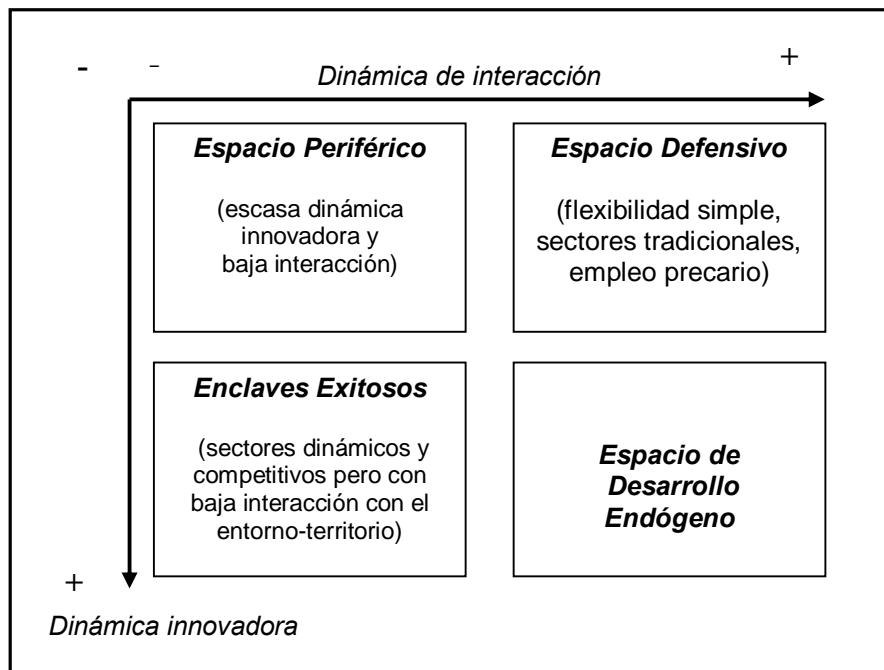
<sup>16</sup> Por ejemplo, algunas de las estrategias adoptadas refieren a la producción en series cortas, cambios de modelos y productos, exploración de nuevos mercados, producción y servicio a medida del cliente, reducción de plazos de entrega, gestión de *stocks* minimizando tiempo y espacio, alianzas estratégicas con otras empresas, proveedores, clientes o instituciones.

<sup>17</sup> Las formas más sofisticadas implican construir un relacionamiento entre los trabajadores y la dirección de la empresa que signifique una negociación y un compromiso mutuo para el logro de las metas que se establezcan en el proceso de cambio cualitativo. Esto es totalmente incompatible con las estrategias de flexibilidad simple, que refieren al empleo temporal y la alta rotación de la plantilla.

partes emprendan los cambios necesarios en el sentido de la flexibilidad y la eficiencia, para asegurar un objetivo común de competitividad del producto final.

Señalados los principales conceptos que hacen a una organización de la producción deseable desde la perspectiva teórica adoptada, a partir de una adaptación de un trabajo anterior (Rodríguez Miranda, 2006), se presenta en el esquema 2 una clasificación de sistemas productivos en relación con dos dimensiones: la dinámica de innovación y la interacción entre agentes económicos del territorio. La dimensión de innovación refiere a observar en qué medida un sistema productivo presenta un mayor o menor componente innovador (en sentido amplio). La interacción entre agentes refiere a observar en qué medida el sistema productivo configura un tejido o red de interrelaciones entre los actores económicos con un fuerte sustento territorial local. Esta interpretación da lugar a una clasificación en espacios periféricos, defensivos, enclaves exitosos y modelos de desarrollo endógeno.

## ESQUEMA 2: Clasificación de sistemas productivos en relación al impacto en el territorio



Fuente: Elaboración propia a partir del esquema en Rodríguez Miranda, A (2006).

Los **espacios periféricos** refieren a territorios con grandes dificultades, que escasamente configuran un sistema productivo local (dado el bajo nivel de interacción y relaciones entre los actores locales), pero tampoco poseen empresas o sectores que, aun en forma aislada del resto, sean exitosos. La forma de impulsar un cambio hacia una trayectoria que pueda transformar esa realidad en algo próximo a un espacio de desarrollo endógeno puede pasar por una inversión externa al territorio o un desarrollo empresarial local pero que, en principio, esté circunscrito a un sector o empresa en particular, que implique un emprendimiento competitivo, innovador y sustentable. El

riesgo es que se pase a un modelo de enclave exitoso con poca transformación del resto de la economía local. Otro camino es el de fortalecer, o más bien crear, tejido asociativo local a nivel empresarial y de trabajadores, generando ámbitos de participación y asociación que permitan estrategias y acciones conjuntas a nivel del territorio. Esto, partiendo de un nivel de capacidades iniciales muy limitadas, corre el riesgo de tener poca intensidad innovadora y caer en estrategias de flexibilidad simple, convirtiéndose en un espacio defensivo.

Los casos de tipo **espacios defensivos** refieren a aglomeraciones de empresas en el territorio que presentan un alto grado de interacción entre sí y con el entorno, pero muestran un pobre desempeño innovador. Se trata de empresas o cadenas productivas que, en general, se basan en una competencia por bajos costos, utilizando formas defensivas de mantener competitividad y no perder mercados, asociadas a la flexibilidad simple.

El espacio defensivo, a diferencia de los espacios periféricos, cuenta con cierta capacidad de interacción y negociación entre sus actores económicos. Pero como esa interacción en el conjunto de empresas o actores de la cadena productiva (a su interior y con el entorno económico territorial) se produce en clave de flexibilidad simple, no permite sustentar la competitividad de un sistema productivo a largo plazo (aunque pueda tener resultados positivos en el corto plazo, por ejemplo, evitando el cierre de empresas o la pérdida inmediata de mercados). Sin embargo, estos territorios no están *a priori* condenados a permanecer como espacios defensivos hasta desaparecer. El dar un salto desde las relaciones en clave de modelo defensivo hacia un espacio de desarrollo endógeno dependerá en cada territorio de la capacidad de sus empresarios, trabajadores e instituciones para generar alianzas y acuerdos para una estrategia de innovación y competitividad genuina.

Los casos que refieren al tipo de **enclaves exitosos** pueden ser, por ejemplo, un polo tecnológico, parque industrial, una gran empresa o una cadena productiva, que presentan una importante dinámica de innovación (que se puede ver reflejada en alta competitividad, inserción en mercados externos e incluso en una generación importante de empleo directo en el territorio) pero con baja interacción con el resto de la economía local. Es decir que, aunque dinámicos, presentan una baja interacción con el resto de los actores económicos del territorio y, como resultado, escasos efectos sobre el tejido productivo local.

La elección de la localización en el territorio de estos enclaves se puede deber a ventajas de infraestructura y logística, que pueden estar asociadas a ventajas de accesibilidad a nodos de transporte o proximidad a mercados. Otra razón que explica la localización son los incentivos específicos que se brinden a las inversiones para su radicación (por ejemplo, ventajas fiscales). También se puede explicar la localización de grandes empresas para desarrollar algunas fases de una cadena productiva en la existencia en el territorio de un determinado recurso natural. Éste puede ser, por ejemplo, el caso de la localización de empresas de extracción de minerales o las cadenas agroindustriales en sus fases primarias de cultivo o producción animal, e incluso en algunas de sus fases de manufactura.

Finalmente, los casos del tipo **espacios de desarrollo endógeno** son los que presentan, tanto una gran dinámica innovadora como de interacción entre empresas y entre las empresas y su

entorno (trabajadores, instituciones, actores socio-económicos). Estaría próximo al concepto de “medio innovador” (*milieux innovateurs*) de Maillat (1995a). Pero es preciso señalar que no hay un modelo único que se relacione con la generación de un espacio de desarrollo endógeno y mucho menos que sea el que “todo territorio debiera seguir”.

Como se señalaba anteriormente, un espacio de desarrollo endógeno admite diversos modelos de desarrollo. Por ejemplo, puede referir a los ya mencionados distritos de corte *marshalliano*, pero también puede referir a los modelos *hub-and-spoke*<sup>18</sup> como los define Markusen (1996), donde a partir de grandes empresas o actividades de punta se generan relaciones y vínculos con proveedores y subcontratistas locales que conforman un tejido productivo propio del territorio<sup>19</sup>. También pueden darse situaciones en las que a partir de un esquema inicial de relación vertical entre la firma central y los proveedores del territorio se evolucione a relaciones horizontales, e incluso independientes de la firma central (con agentes externos al territorio). Este modelo es más plausible si la firma central se desempeña en más de una industria o sector y desarrolla varias actividades, así como, cuanto más amplia sea la variedad de relaciones establecidas con las firmas y proveedores locales (Pietrobelli, 2004).

Una de las características fundamentales de un modelo de desarrollo endógeno, y la forma de organizar la producción, es la capacidad de adaptación al cambio para mantener la competitividad. Es así que en el contexto actual de la globalización surge la necesidad para los territorios de combinar las ventajas del tradicional *distrito marshalliano* con las oportunidades que ofrecen las redes globales de innovación y producción. Ante el desafío de la competitividad global no es recomendable apostar a un ajuste por flexibilidad simple, sin adoptar una dinámica de innovación en línea con las redes globales de producción. La clave está en que no es real la oposición entre lo global (y la consecuente dispersión geográfica de las actividades) y las economías de concentración espacial. Hoy surgen formas de integración productiva que combinan exitosamente la dispersión geográfica con la concentración localizada. Se trata de aprovechar ventajas que derivan de la proximidad geográfica y la estructura organizativa, que se construyen sobre un acervo de capital social que está en la base de la cooperación, el aprendizaje colectivo y la capacidad de adaptación que caracterizan a un distrito *marshalliano*, para lograr una integración beneficiosa a redes y vínculos internacionales (globales) que permiten el acceso a nuevo conocimiento, intercambio de información y tecnología, nuevas formas de organización y nuevos mercados finales y proveedores, de modo que refuercen las sinergias territoriales para garantizar el crecimiento sostenido del sistema productivo local.

En definitiva, es oportuno volver a remarcar que no hay un único camino que nos conduzca al éxito (el desarrollo territorial) y, asociado a ello, que es grande la diversidad de modelos que se pueden identificar con un espacio de desarrollo endógeno. Desde un cluster de alta tecnología como

---

<sup>18</sup> La traducción sería la de un “centro” de una rueda, representado por la firma central, que establece relaciones a través de “rayos” con las pymes locales.

<sup>19</sup> Este tipo de cluster puede generarse a partir de una única gran empresa integrada verticalmente, como por ejemplo, Boeing en Seattle o Toyota en Toyota City, pero también puede constituirse en torno a varias firmas grandes en uno o más sectores, como el caso de Ford, Chrysler y GM en Detroit, o la industria bio-farmacéutica en Nueva Jersey (Pietrobelli, 2004).



el de Silicon Valley en EEUU (Saxenian, 1994) hasta un modelo de desarrollo comunitario como en Villa El Salvador en Perú (Benavides y Manrique La Rosa, 2000).

### ***Las economías de aglomeración urbana***

El enfoque desde las economías de aglomeración urbana contribuye en forma importante a explicar por qué se produce la concentración espacial de la producción, servicios, población, trabajadores y consumidores, lo que da lugar al surgimiento de centros urbanos que juegan un rol importante en el desarrollo. En efecto, las economías de aglomeración urbana han sido un factor clave para explicar el desarrollo de la zona sur y litoral oeste del Uruguay (Rodríguez Miranda, 2006), a la vez que explican (por ausencia) las dificultades en el desarrollo de las regiones más aisladas y menos pobladas del centro y norte del país.

Conviene diferenciar economías de aglomeración de economías de aglomeración urbana. Ya que, como economías de aglomeración (o también economías de localización), se presentan los enfoques con raíces en las “economías marshallianas” que explican la especialización y concentración espacial de actividades y empresas, aspectos que se analizaron en lo referido a la organización de la producción.

Aquí se consideran: 1- El rol de las ciudades (en tanto mercados) en la relación entre economías de escala en la firma y los costos de transporte; 2- Economías pecuniarias relacionadas al tamaño de los mercados; y 3- Las economías de urbanización.

La relación entre economías de escala y costos de transporte refiere a que la firma va a analizar el “*trade off*” entre maximizar la obtención de economías de escala asumiendo mayores costos de transporte por localizar la producción en un lugar y abastecer desde allí a los mercados de destino, frente a la posibilidad de minimizar los costos de transporte renunciando a economías de escala al desconcentrar la producción en diferentes puntos de proximidad a los mercados<sup>20</sup>. Krugman (1991, 1995) en su modelo Centro-Periferia plantea que la concentración espacial surge de la relación entre los retornos crecientes de escala y los costos de transporte, representando los primeros una fuerza centrífuga y los segundos una fuerza centrípeta<sup>21</sup>.

Respecto a las economías pecuniarias<sup>22</sup> asociadas al tamaño del mercado las concentraciones urbanas generan espacios propicios para atraer actividades económicas, trabajadores y consumidores. Adicionalmente, Fujita (1993) establece que si los consumidores presentan en su función de utilidad una preferencia por la variedad,<sup>23</sup> entonces más consumidores se verán atraídos por las ciudades que presentan mayor variedad de bienes y servicios, generando

---

<sup>20</sup> Entre los modelos que explican el rol de los costos de transporte el trabajo pionero es de Von Thunen (1826). Otro modelo teórico es la “Central Place Theory”, atribuida a Christaller (1933) y Losch (1944), que extiende el modelo de Von Thunen incorporando las economías de escala.

<sup>21</sup> El aporte fundamental de Krugman es hacer explícita esa doble relación, por lo que el modelo podría ser interpretado como una versión bi-dimensional del modelo de la “Central Place Theory”.

<sup>22</sup> Ventajas que son de tipo monetario o financiero y su principal característica refiere a su operatividad a través del mercado (precios).

<sup>23</sup> Las economías de diversidad fueron planteadas anteriormente por Jacobs (1970).

mayores economías pecuniarias que atraerán a más empresas y permitirán a su vez producir mayor variedad de bienes para un mayor mercado, retro-alimentando el proceso.

Por otra parte, las economías de urbanización refieren a aspectos más generales vinculados a las ventajas que las empresas tienen al localizarse en ciudades de cierto tamaño, en relación con ciudades menores o al medio rural. Estas ventajas pueden ser un mejor y más barato acceso a infraestructuras de servicios (como energía, agua, comunicaciones, rutas, aeropuertos y puertos), empresas de servicios estratégicos y/o un mercado de trabajo con una mayor oferta y calificación (Keilbach, 2000).

La consideración de las economías de aglomeración urbana dentro del marco conceptual de esta investigación tiene los siguientes fundamentos. Primero, en un país pequeño como Uruguay, en extensión territorial (algo más de 176 mil m<sup>2</sup>) y población (3,3 millones), todos los territorios y regiones del país experimentan algún tipo de tensión respecto a Montevideo y su área metropolitana (donde reside la mitad de la población del país). Montevideo surge como punto de referencia inevitable, como mercado consumidor, centro de distribución, fuente de información y tecnología, puerto de exportación, etc. Esto implica que es importante establecer cuál es la relación del territorio y su sistema de ciudades o centros urbanos respecto de la gran centralidad urbana del país. Es decir, en qué medida las grandes economías de aglomeración que juegan a favor de la metrópolis neutralizan la capacidad de generar un proceso propio de desarrollo local. O si, por el contrario, la relación con la metrópolis puede ser utilizada como una vía para captar y endogeneizar procesos y recursos.

En segundo lugar, aun en territorios con centros poblados pequeños y una economía de base agropecuaria, las ciudades o pueblos siguen siendo el nexo y punto de encuentro entre los actores del medio rural, entre sí, con el medio urbano e incluso con el mundo exterior al territorio (la ciudad es el espacio donde se construyen las relaciones entre productores, prestadores de servicios, proveedores de insumos, asistencia técnica, logística y transporte, instituciones locales, gobierno, actores externos al territorio, etc.). En efecto, el rol del sistema urbano de ciudades es muy relevante para explicar cómo se organiza, comercializa y distribuye la producción en el medio rural.

### ***El enfoque de Desarrollo Territorial Rural***

Antes de avanzar sobre el concepto de desarrollo territorial rural (DTR) conviene, para entender mejor la realidad de un territorio con un fuerte componente rural, explicitar algunos hechos estilizados que afectan particularmente a las actividades económicas de base rural:

- El factor natural del clima y su incidencia en la producción.
- Volatilidad e incertidumbre con los precios internacionales de exportación.
- Las exportaciones de bienes de base primaria tienen un dinamismo exportador mundial menor que los bienes de manufactura y que tienen un mayor contenido tecnológico y de conocimiento.
- El espacio rural también enfrenta procesos de concentración y transnacionalización de las industrias agroalimentarias.

- También la fase de comercialización se ve afectada por la concentración y transnacionalización (por ejemplo, grandes firmas de supermercados que controlan el comercio minorista en el mercado interno).
- Ausencia o imperfección de mercados para que los sistemas de precios cumplan con la función esperada. Esto implica altos costos de transacción.
- La falta de desarrollo de mercados o los altos costos de transacción, determinan que los agentes prefieran realizar transacciones por medio de arreglos informales basados en el conocimiento personal y la confianza. Esto hace que muchos de los productores queden fuera de los circuitos de mercado que conectan con las posibilidades de negocio más rentables.
- En el medio rural se hacen más evidentes las desigualdades en el acceso a la educación, lo que favorece la reproducción de las desigualdades económicas y sociales, así como también constituye una limitante para lograr una mano de obra calificada o generar nuevos agentes emprendedores que sean factor de cambio.
- Por otra parte, el espacio rural se caracteriza por el fuerte peso de las relaciones personales y la concentración de los recursos en pocos actores que, por lo tanto, adquieren importante poder político. A su vez, los habitantes rurales pobres están dispersos y enfrentan muchas dificultades para poder realizar acciones colectivas e influir en los procesos de decisión clave para sus propios intereses y el futuro del territorio.

Estas observaciones serán tenidas en cuenta en el análisis, algunas veces para hacer notar la especificidad del medio rural frente a los procesos que ocurren en los medios urbanos asociados a grandes ciudades, y otras veces para señalar que algunos procesos (por ejemplo, transnacionalización y concentración) pueden ser de igual intensidad o mayor respecto a una gran urbe.

La definición de DTR que se asumirá es la de Schejtman y Berdegué (2004, pp.4) que establece que se trata de *"...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"*.

Sin embargo, hay que realizar la advertencia sobre el hecho de que no hay aún una elaboración conceptual acabada sobre qué es DTR. No obstante, hay gran coincidencia entre diversos autores de lo que no es el DTR. De forma que una primera aproximación a su definición es diferenciar DTR del enfoque tradicional, que presenta las siguientes restricciones (IICA, 2005):

- No toman en cuenta el alto grado de heterogeneidad de las sociedades rurales y el carácter multidimensional de la pobreza rural, hechos que exigen políticas diversas y diferenciadas.

- Se concentran en un enfoque sectorial que apunta básicamente a la actividad agrícola, desconociendo el trabajo rural no agrícola y la dimensión territorial.
- No intervienen en corregir las fallas de mercado frecuentes en el medio rural, desconociendo el peso del mercado en viabilizar u obstaculizar los proyectos de desarrollo.
- No incorporan la dimensión de reforma de las instituciones rurales.
- No consideran el papel que pueden tener las actividades no agrícolas y los núcleos urbanos, para transformar la actividad agrícola y las condiciones de vida en el medio rural.
- Son generadas desde visiones centrales, con procesos poco participativos (*top-down*).

Dado lo novedoso del enfoque de DTR, la experiencia europea sirve de guía para entender mejor esta mirada al problema rural desde lo territorial y lo diverso. De acuerdo a Saraceno (2000) las políticas rurales de la UE han pasado por tres etapas. La primera, en los ochenta, se caracterizó por una política tradicional. El enfoque era de política sectorial con una perspectiva dicotómica respecto al espacio rural y urbano. Se entendía que el sector agrícola se localizaba en las áreas rurales mientras que la industria y los servicios se concentraban en los centros urbanos, por lo que el desarrollo rural refería a los aspectos directamente ligados a la actividad agrícola principal. Lo que había que hacer era modernizar las explotaciones agrícolas, aumentar el tamaño de las mismas y su especialización (con el uso de instrumentos de subsidio).

La segunda etapa europea comienza hacia fines de los años ochenta, con un nuevo enfoque territorial y de economías de diversidad. Según Bandeira y otros (2004) el cambio en la política rural en los noventa es producto de que la Comisión Europea constata que la política agrícola común (PAC) de los ochenta había provocado la aparición de excedentes importantes que obligaban a aumentar el gasto agrícola sin que ello implicara una mejora del sector agrario ni del conjunto de los habitantes del medio rural. Por otra parte, el resultado del vaciamiento de población rural exigía la necesidad de generar políticas que promovieran también empleos no rurales.

Saraceno (2000) señala que la propia Comisión Europea reconoció que a pesar de las políticas sectoriales que buscaban especialización y escala de producción, se había producido en Europa un proceso inesperado de diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales. Esto fue evaluado en forma positiva. La diversificación de las actividades desarrolladas en las áreas rurales, el trabajo rural no agrícola y el complemento con el trabajo urbano, dieron lugar a mercados locales más dinámicos, nuevas oportunidades de aumentar los ingresos, nuevas actividades industriales, artesanas o turísticas, que contribuían en forma determinante a la competitividad del territorio. Estas nuevas oportunidades permitían frenar el mencionado vaciamiento rural, dando lugar a la necesidad de servicios e infraestructuras, lo cual reforzaba el dinamismo del mercado local.

A su vez, las nuevas políticas de desarrollo rural de la UE, con enfoque territorial, fueron acompañadas de reformas contemporáneas en los Fondos Estructurales de la UE. Los Fondos pasaron a requerir para su utilización la realización de diagnósticos completos de la economía de cada región, la participación de los principales actores económicos y sociales, y la instauración de un partenariado entre los distintos niveles institucionales que participaban en la formulación y en la

financiación de los programas: la UE, el Estado nacional y la Región. En este contexto, el principal instrumento de la política rural de Europa en los noventa fue la iniciativa comunitaria LEADER. Un programa con un enfoque territorial, multisectorial e integrado, que sigue el principio de las economías de diversificación.

En definitiva, las nuevas políticas de fines de los ochenta y de los noventa pasan a ser territoriales y dirigidas a toda la población rural, incluso al espacio urbano-rural, y no solamente a los agricultores, privilegiando la diversidad como forma de desarrollo. La forma de entender el desarrollo rural se vuelve entonces territorial y multisectorial. En contraposición al anterior enfoque unisectorial, que igualaba desarrollo rural con la aplicación a la agricultura de tecnología, economías de escala y especialización.

Sin embargo, en lo que sería una tercera etapa de este proceso en Europa, desde 2000 se asiste a un cambio que retoma algunas de las viejas políticas estructurales de modernización y especialización de la primera etapa, restringiendo (en sentido sectorial) las políticas de diversificación que habían sido experimentadas en la segunda etapa. En esta nueva etapa hay tres grandes orientaciones: un componente fuerte de política agrícola tradicional (mejora de la competitividad sectorial, modernización, inversiones y re-estructuración de las unidades productivas); una nueva dimensión que agrupa objetivos ambientales con los objetivos de re-estructuración; y una tercera orientación que refiere al tipo de política que había surgido en los noventa con énfasis en la diversificación, abarcando a toda la población rural con un enfoque territorial.

El enfoque de DTR surge entonces 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 (FIDA, 2002a; BID, 1998; CEPAL, 1999; BM, 2002; IICA, 2005). A partir de todos estos aportes se pueden definir los siguientes rasgos como distintivos de un enfoque de DTR.

En primer lugar, el DTR es diferente del desarrollo agrario o desarrollo agropecuario. No alcanza sólo con la modernización de los modos de producción agrícola y la especialización con economías de escala. Por el contrario, sólo considerar acciones sobre estos procesos puede llegar a ser excluyente de gran parte de la población rural. Como señala IICA (2005) el desarrollo agrario refiere a los aspectos agro-económicos de la producción agrícola, con el objetivo de mejorar la productividad y el producto generado. Mientras que el DTR tiene una visión conjunta e integral del territorio y todas las actividades allí desarrolladas. El DTR incluye los temas referidos a las actividades de producción y comercialización no directamente vinculadas a la producción agropecuaria (desarrollo de los complejos agroindustriales, la comercialización, la prestación de servicios, artesanía, comercio, turismo, etc.), la organización social orientada a la producción, el rol de la relación urbano-rural en el desarrollo de esas actividades, así como el acceso a la salud pública, la educación y los servicios básicos de infraestructura (electricidad, agua potable, comunicaciones, etc).

Otra característica del DTR es que privilegia lo que se conoce como economías de diversificación (Schejtman y Berdegué, 2004; Saraceno, 2005). La característica principal de las

áreas rurales (o zona de pequeños poblados) 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 (las economías de escala y la mejora tecnológica generan concentración y reducción de oportunidades de trabajo). Por lo anterior, la posibilidad de un desarrollo que incluya a toda la población rural debe involucrar economías de diversificación, que se basan en una combinación de diferentes actividades agrícolas y no agrícolas y en la sinergia que se puede generar entre ellas.

De acuerdo a lo anterior, y dado que se trata de un enfoque integral, otorga fundamental importancia a los vínculos rurales-urbanos. Por lo tanto se define un espacio de análisis y de intervención más amplio que el propio espacio rural propiamente dicho, incorporando también lo urbano. Asociado a lo anterior, se pone énfasis en las articulaciones entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, considerando a la agroindustria y el agrocomercio como motores potenciales del propio desarrollo agrícola.

Destaca también un énfasis importante en la competitividad del territorio y en la innovación como medio fundamental para lograrla. A su vez, para que se logre una dinámica innovadora es fundamental el entorno del territorio (actores locales, rurales y urbanos, instituciones, sector público y privado) y la cooperación (Berdegú, 2002).

Por otra parte, el DTR reconoce especial importancia al mercado en la determinación de tendencias, oportunidades y restricciones para el desarrollo del territorio. Se trata de un enfoque que plantea la necesidad de conectar al territorio con mercados dinámicos externos, para lo cual se debe ser competitivo. Por otra parte, es necesario entender que hay fallas de mercado muy frecuentes en el mundo rural que afectan a la población objetivo y constituyen obstáculos importantes al desarrollo. Las fallas refieren a altos costos de transacción, altos costos de búsqueda de información, poco desarrollo de mercados o dificultad de acceso, informalidad, barreras de salida y de entrada, fragmentación del mercado de trabajo, etc.

Es un enfoque de sustentabilidad económica, política, social y ambiental. Para alcanzar esa sustentabilidad, las economías de diversidad asociadas la multi-actividad, el trabajo y los emprendimientos no agrícolas, deben poder potenciar la competitividad conjunta del territorio en forma complementaria con las actividades propiamente agrícolas y tradicionales (Berdegú y Escobar, 2002). No se trata de sustituir, sino de innovar en diversidad para potenciar al territorio como sistema de capacidades y oportunidades. Además, la sustentabilidad es también política, social y ambiental. Por esto es que el DTR comprende al conjunto de la población y sociedad del territorio, y no sólo a la producción agropecuaria.

De acuerdo a los objetivos planteados, en un enfoque de DTR, el proceso de desarrollo requiere de cooperación, participación y acuerdo. Son instrumentos que viabilizan el proceso: las reformas institucionales, la descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales y el partenariado público-privado. En particular, se pone énfasis en la participación democrática y efectiva de los actores locales en la toma de decisiones.

Los conceptos que se han desarrollado en los párrafos precedentes tienen su expresión material más concreta en la ya mencionada experiencia del programa LEADER, que ha sido el instrumento principal para la promoción de la diversificación productiva de las áreas rurales de Europa con un enfoque territorial. Por ello es conveniente conocer algunas de las características principales de dicho programa (Saraceno, 1997, 2000):

- El área geográfica en la que se interviene es relativamente pequeña y homogénea: la comarca, la micro-región.
- Un esquema de decisiones desde abajo hacia arriba, con efectiva y democrática participación de los grupos locales de interés.
- Un partenariado vertical entre los distintos niveles institucionales (local, regional, nacional, europeo) que establece las orientaciones generales y las reglas de juego del programa.
- Un partenariado horizontal, público-privado, basado en los grupos de acción local (GAL).
- Los GAL agrupan a todos los actores, públicos y privados, agentes e instituciones, que tienen participación en la economía y sociedad local. Tienen la función de gestión de los fondos, concesión y pago a los beneficiarios, y control de la ejecución de los proyectos
- Es un enfoque multi-sectorial y promotor de innovaciones, se piensa la diversidad y lo específico como factor competitivo. Se busca sinergia y complementariedad entre diferentes actividades y sectores.
- Se promueve la organización y asistencia técnica en red, fomentando el intercambio entre regiones y países, para evitar un “localismo” perjudicial que lleve al aislamiento.

La anterior parece una tentadora “receta” para ser replicada, por ejemplo, en América Latina. Como señala IICA (2005), en América Latina desde hace más de medio siglo se han aplicado estrategias y políticas rurales con diferente carácter y alcance. Los autores se refieren a los enfoques de *Desarrollo de la Comunidad* de los cincuenta, las *Reformas Agrarias* (tanto marginales, como convencionales o de tipo estructural) y los enfoques de base neoclásica (apoyados en la modernización tecnológica) como la *Revolución Verde*. Sin embargo, los resultados en reducción de la pobreza y mejora de las condiciones de vida rurales no han sido lo que se esperaba. Es así que el desarrollo rural es una materia aún pendiente en América Latina.

Sin embargo, la posibilidad de transferir la experiencia del programa LEADER para América Latina, como señala Bandeira y otros (2004), debe referirse a la validez de la filosofía del enfoque, especialmente por los principios de desarrollo endógeno, participativo, *down-top* y territorial. Luego, como se analiza en Rodríguez y Pérez (2004), las enormes diferencias entre los distintos países de América Latina y sus áreas rurales, hace imposible pensar en soluciones simplistas. En el caso de zonas rurales en América Latina que sean relativamente desarrolladas y con problemas similares a los que enfrentaban las áreas rurales europeas (pérdida y envejecimiento de la población, falta de capacidad para aprovechar el potencial de los recursos endógenos del territorio, dificultades de acceso a mercados, carencias técnicas y organizativas, etc.), un enfoque con medidas al estilo de LEADER seguramente podrá ser adecuado. Pero en lugares de realmente extrema pobreza, nula

participación democrática de los actores locales y paupérrima dotación (o inexistencia) de las infraestructuras mínimas e imprescindibles, se necesitará más que un enfoque de DTR para lograr algún éxito (aquí serán claves las políticas más básicas de acceso a educación, políticas sanitarias, fortalecimiento institucional y democrático, políticas regionales de infraestructura, subsidios, intervenciones específicas, etc).

En efecto, la experiencia en la UE indica que el enfoque LEADER logra resultados importantes en cuanto a creación de capital social, identidad territorial, así como capacidad de iniciativa local para impulsar emprendimientos propios y sostenerlos en el tiempo, cuando existen ciertas bases mínimas de partida garantizadas. Estas bases refieren, por ejemplo, a infraestructura básica (física, sanitaria y educativa), así como a la existencia de una institucionalidad democrática y transparente que viabiliza el partenariado público-privado.

En el caso latinoamericano, como se señala en Bandeira y otros (2004) desde finales de los setenta hasta los noventa, se practicaron en América Latina políticas de ajuste estructural, que supusieron procesos de desregulación, privatizaciones y apertura al comercio exterior. Esto implicó un desmantelamiento del sistema estatal que había sido claramente intervencionista en la economía, y en particular también en los sectores del agro. El modelo intervencionista no es sustituido por un modelo alternativo y, en ese contexto, las políticas rurales quedan reducidas a programas pensados desde la administración central de lucha contra la pobreza y que funcionan en paralelo con políticas sectoriales destinadas a los productores agrarios.

Sin embargo, ante las repetidas crisis económicas, el creciente éxodo y la pobreza rural, comienza a producirse la reconstrucción de las instituciones públicas a partir de una nueva forma de intervención. Esta nueva visión, que no aparece aún claramente definida, parece apuntar a promover mercados eficientes corrigiendo fallas asociadas a la provisión de bienes públicos, la presencia de externalidades, las barreras de entrada, los costos de transacción elevados, etc. Por otra parte, se impulsan procesos de descentralización y aparecen programas de desarrollo local.

Un aspecto sustancial a remarcar como diferencia importante entre América Latina y Europa es que en la primera no existen procesos de integración que vayan más allá de lo comercial para incluir elementos de cohesión económica y social entre territorios, como son, por ejemplo, los Fondos Estructurales de la UE. No hay mecanismos de cohesión en el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), que busca integrar países ricos como EEUU y Canadá con el resto de los países latinos en desarrollo. En el resto de los procesos de integración, que se dan entre países en desarrollo, como el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la CAN (Comunidad Andina de Naciones), o el MCCA (Mercado Común Centroamericano) la integración adopta también un carácter más bien comercial, sin espacio para políticas comunes de desarrollo con fondos de recursos comunes<sup>24</sup>. Esto

---

<sup>24</sup> Algún avance se puede apreciar recientemente, por ejemplo, en el MERCOSUR con la constitución del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), para financiar principalmente proyectos de infraestructura. Sin embargo, la aparición de estos instrumentos es muy reciente y los montos de recursos disponibles no son demasiado significativos en relación con los recursos que se pueden obtener de los organismos internacionales o incluso otras instituciones nacionales o regionales (probablemente porque no se trata de una integración entre ricos y pobres, sino entre países en desarrollo, todos con grandes problemas y



no es menor si analizamos el rol que tuvieron, en el surgimiento del desarrollo rural en Europa, las políticas agrícolas comunitarias (PAC) y las políticas de fondos estructurales y de cohesión

Los programas de desarrollo con enfoque territorial, que se vienen ejecutando en América Latina desde los noventa, brindan un marco propicio para transitar en este continente desde las políticas tradicionales en el medio rural, asociadas al asistencialismo para mitigar la pobreza o al apoyo sectorial a los productores, hacia un enfoque de DTR como el que ya hemos definido antes. Sin embargo, como señalan Bandeira y otros (2004), América Latina enfrenta obstáculos importantes para viabilizar estrategias de DTR, que refieren a la discrecionalidad, discontinuidad y dispersión de las políticas públicas (cuando no aparece el problema de la corrupción), la falta de una estrategia clara y consensuada y una debilidad institucional que dificulta la coordinación y articulación de políticas y programas. Estos autores plantean que un enfoque de DTR sólo es posible en América Latina si previamente se trabaja en los siguientes aspectos.

- Políticas de fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil y de los poderes públicos locales, con participación democrática.
- Control (eliminación) de la corrupción
- Coordinación de los programas locales con los regionales y nacionales.
- Creación de instrumentos para retener parte del excedente económico generado local y regionalmente, para reinversión en el territorio y diversificación de la base económica local.
- Garantizar continuidad de los programas y procesos locales de desarrollo.

## **2.2. Modelo de análisis para el caso uruguayo de la región noreste**

Se debe destacar que el modelo de análisis surge de la integración del marco teórico general con los antecedentes y la problemática particular que se quiere analizar en esta investigación. Constituye, por lo tanto, una herramienta metodológica novedosa para interpretar las realidades regionales del país, en particular la región noreste. Se trata de uno de los aportes más valiosos de esta Tesis Doctoral, que contribuye en forma significativa a la interpretación de los procesos económicos de desarrollo territorial en el Uruguay.

### **2.2.1. Integración del DTR con el resto de componentes del marco teórico**

En primer lugar conviene explicitar la definición de medio rural y medio urbano con que se trabaja. Según la Real Academia Española lo rural es lo perteneciente o relativo a la vida del campo y sus labores, mientras lo urbano es lo perteneciente o relativo a la ciudad. Atendiendo a su calificación urbanística, el medio rural se define por oposición al medio urbano. El medio rural refiere a áreas no

---

asimetrías que atender a la interna de sus propios territorios nacionales). Por lo que aún hay que esperar a ver como se desarrolla su puesta en práctica para evaluar el rumbo que puedan seguir estas políticas.

clasificadas como “Área Urbana” o de “Expansión Urbana”. La Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en su artículo 31, define a la categoría rural como las áreas del territorio cuyo destino principal sea el rural productivo o rural natural. La áreas rurales productivas son las destinadas a *“la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine. También podrá abarcarse como suelo rural las zonas de territorio con aptitud para la producción rural cuando se trate de áreas con condiciones para ser destinadas a fines agropecuarios, forestales o similares y que no se encuentren en ese uso”*. Las áreas rurales naturales *“podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales..”*. Por otra parte, declara expresamente que los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización y de fraccionamiento con propósito residencial.

En esta investigación se considera como medio rural al propiamente rural, conformado por establecimientos productivos y poblaciones dispersas, además de las áreas protegidas, coincidiendo con la definición de suelo de categoría rural de la Ley 18.803. Por otra parte, en la región noreste del país el medio urbano se constituye por las pequeñas localidades urbanas y ciudades, que refieren a aglomeraciones de población en su mayoría de menos de 10.000 habitantes y con muy pocas ciudades con algunas decenas de miles (las capitales departamentales). Sin embargo, en la escala uruguaya (de acuerdo con ITU, 2004) estos tamaños determinan ciudades pequeñas pero también intermedias en aquellas que alcanzan los 10.000 habitantes e incluso grandes, como la capital de Rivera con cerca de 80.000 habitantes.

Las características de Uruguay, un país pequeño, altamente urbanizado, con universalidad en las zonas urbanas en el abastecimiento de agua potable, electricidad y otros servicios básicos, así como una muy alta cobertura de saneamiento y, en general, buenos equipamientos urbanos aun en pequeñas localidades, determinan que esa escala de sistemas urbanos, incluso en pequeñas localidades, responda a características de la vida urbana (ITU, 2004). Esto no implica que todas estas ciudades, aun las mayores (capitales departamentales), no dependan en gran medida del medio rural como base de su sistema productivo, por excelencia agroindustrial. De hecho, ésta y otras razones que se desarrollan más adelante justifican que el enfoque adecuado para entender el desarrollo de estos territorios sea uno que considere la interacción rural urbana y su incidencia en el proceso de desarrollo local y regional.

De esta forma, cuando se realicen análisis con procesamientos de información estadística, así como análisis conceptuales que refieran al medio rural, estarán respondiendo a esa clasificación de área rural que realiza la Ley 18.803 (criterio que coincide con el del Instituto Nacional de Estadística). Por otra parte, cuando refieran al medio urbano responderán a las áreas que presentan urbanización (ya sea pequeñas, medianas o grandes aglomeraciones de edificaciones y residencias con fraccionamiento urbano). Sin embargo, esta clara diferenciación entre medio urbano y rural se utilizará, a los efectos de presentar y analizar información de diversas fuentes, con el fin de poner en evidencia que existen flujos de relaciones sociales y económicas muy importantes entre ambos

medios, al punto que definen al espacio rural-urbano como el relevante para entender los procesos socio-económicos de estos territorios (espacio que en esta región noreste relaciona estrechamente al medio rural con todo el sistema de ciudades, al no existir grandes urbes). En definitiva, como establece la hipótesis de esta investigación, lo rural y lo urbano en esta región no pueden analizarse por separado y la articulación rural-urbana es clave para entender el funcionamiento de las economías locales.

En segundo lugar, es importante señalar la pertinencia del enfoque DTR para el caso uruguayo. En términos relativos en el contexto de Latinoamérica, Uruguay muestra niveles adecuados, o al menos mínimos, de infraestructuras básicas (físicas y sociales) en las zonas rurales, índices de corrupción de los más bajos en la región y una democracia relativamente consolidada, además de contar en el territorio rural con muchos recursos endógenos explotados muy por debajo de su potencial (recursos adicionales no explotados y que no refieren a los productos agropecuarios tradicionales). Nos referimos a recursos vinculados al turismo, el ocio, el patrimonio cultural, productos naturales orgánicos para mercados de primer nivel, actividades de servicios y actividades industriales complementarias de las actividades agrícolas típicas (que pueden utilizar sub-productos y recursos no explotados que surgen de las mismas actividades agrícolas), energía eólica, combustibles orgánicos, etc.

A su vez, en Uruguay no está presente la problemática indígena o de "los sin tierra", que son asuntos tan importantes en otras regiones latinoamericanas. Claro que existe en el país concentración de la tierra (y, por ende, del poder) que trae problemas de diferente peso político e influencia en las decisiones locales por parte de los propietarios y empresas con mayores extensiones de tierra (asociadas, en general, con explotaciones agropecuarias tradicionales y recientemente con las empresas forestales y grupos de siembra de cereales). Pero de todos modos no existen problemas graves de derechos de propiedad y/o de exclusión aguda de ciertos sectores de la población (como sucede en otras regiones del continente), por lo que la concertación y la participación democrática e inclusiva de la población rural en un proceso de DTR no enfrenta las enormes dificultades que hay en otros países hermanos del continente.

Por otra parte, como mencionamos más adelante el Uruguay es un país pequeño que posee un interior altamente urbanizado y que se organiza en pequeñas ciudades y poblados cuyas economías son de base agropecuaria, donde el medio urbano y el rural se vuelven indivisibles. Además, los problemas que se enfrentan son similares en muchos aspectos con los que se constataban en la experiencia europea cuando se adoptó un enfoque de DTR. Nos referimos al vaciamiento de población del campo, envejecimiento de dicha población, agotamiento de la capacidad de generar empleo de las actividades agrícolas tradicionales, dificultad de acceder a mercados externos en forma competitiva, entre otras. Esto también hace pensar en que un enfoque de DTR, aún teniendo en cuenta las especificidades propias de cada región, es adecuado para las regiones interiores del Uruguay.

Más allá de los anteriores argumentos, que muestran condiciones adecuadas para abordar la dimensión del desarrollo en el medio rural desde una visión de DTR, una de las razones

fundamentales para hacerlo estriba en que el enfoque de política rural (o política agrícola) tradicional no ha tenido éxito para lograr un desarrollo sustentable en el medio rural uruguayo, ni para abatir la pobreza. Prueba de ello es el trabajo de CLAEH-CAF<sup>25</sup> (citado en IICA, 2005), que realizó un estudio sobre la pobreza rural con base en las necesidades básicas insatisfechas (NBI). El estudio concluyó que hay carencias significativas en todo el medio rural del país. Mientras en el total del país el porcentaje de NBI era del 22%, en el medio rural ascendía a un 44%. Por otro lado, se muestra que la concentración de la pobreza en el medio rural se localiza principalmente en los departamentos de Canelones y Lavalleja (en el sur) y en el norte y noreste del país (Artigas, Cerro Largo, Rivera y Tacuarembó).

Por otro lado, una encuesta que se presenta en el trabajo MGAP-OPYPA (2000) muestra que de los hogares rurales y de localidades urbanas pequeñas el 16,5% es pobre, y un 4% está en situación de indigencia. Si sólo se mira el área rural, la pobreza alcanza al 14.5% de los hogares. Si sólo se mira las localidades de mayor tamaño, la pobreza es del 17%. Para las localidades más pequeñas es de un 21%. La estructura del empleo en las localidades de menos de 5000 habitantes se compone en un 25% de las ramas primarias, comercio 14%, la industria un 9.5% y la construcción 9%. También es importante el peso del empleo administrativo público, 10%, y del empleo en servicio doméstico, 9%. Esta situación parece sugerir que es necesario un cambio de enfoque, desde las políticas tecnológicas y agrícolas productivas a políticas que promuevan un desarrollo integrado del medio rural vinculado al urbano, sobre la base de la diversificación de las actividades generadoras de ingresos y empleo (incluyendo el trabajo no agrícola).

En efecto, el mencionado trabajo MGAP-OPYPA (2000) presenta evidencias a favor de la conveniencia de adoptar un enfoque de DTR para el medio rural en Uruguay. Al respecto, una conclusión importante que se extrae es el vínculo entre la pobreza y la poca capacidad de los hogares de generar ingresos. El 40% de los hogares más pobres, con menores posibilidades de desarrollar actividades con ingresos no vinculados a lo agrícola, concentra casi el 59% del total del desempleo del área rural y el 72% en las localidades pequeñas. Esto marca la necesidad de un enfoque de multi-actividad y que promueva el empleo no agrícola como forma de generar ingresos que complementen a los que provienen de las actividades agrícolas tradicionales.

Otro dato interesante, que va en la línea del planteo anterior, refiere al peso que tiene el origen no agropecuario en los ingresos de los hogares residentes en áreas rurales dispersas. Para el 32% de los referidos hogares el origen agropecuario es menos de la cuarta parte del total de ingresos, y únicamente el 31% de los hogares obtienen más del 75% de sus ingresos totales directamente de actividades agropecuarias. Por otra parte, en la misma línea argumental, se puede decir que el 40% del ingreso total de los hogares rurales pobres es extra-predial, mientras que en los hogares rurales que no son pobres los ingresos generados fuera de la actividad agrícola ascienden al 58% del total de ingresos. Es decir que ya hay una realidad que marca una importancia considerable

---

<sup>25</sup> CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana, UY) / CAF (Cooperativas Agrarias Federadas, UY), 1992. Identificación y caracterización de pequeños productores agropecuarios en condiciones de pobreza. Montevideo. Mimeo.

de los vínculos entre lo rural y lo urbano en la generación de ingresos en las poblaciones rurales, aspecto que escapa a un enfoque sesgado solamente hacia lo agrícola productivo.

El mismo trabajo también encuentra que para los pequeños productores agropecuarios los factores que inciden positivamente en un mayor ingreso familiar son: el tamaño de la familia (la cantidad de personas con capacidad de trabajo), el trabajo remunerado de las mujeres, la estabilidad laboral y la vinculación con diversos tipos de organizaciones y redes sociales (capital social). A su vez, la presencia de zafalidad en la inserción laboral implica una peor generación de ingresos, y se relaciona en general con personas de hogares pobres. También los porcentajes de pobreza son mayores entre las personas con menor nivel educativo. Es decir que la educación es un camino hacia mayores ingresos, por lo que es preocupante en las zonas rurales dispersas (con baja densidad de población) la dificultad que se verifica para el acceso a la educación (el 68% de la población rural dispersa en edad de trabajar, accede únicamente al nivel de instrucción primaria).

Una vez justificada la pertinencia de incorporar un enfoque de DTR en la construcción de un modelo de análisis adecuado para analizar las economías interiores de base agropecuaria en el país (en particular, en la región noreste), las siguientes líneas intentarán mostrar cómo se conecta con los otros componentes del marco teórico: organización productiva, innovación, instituciones y aglomeraciones urbanas.

El enfoque de DTR, como se señaló en el marco teórico, procura desarrollar la competitividad económica del conjunto de la economía local, entendiendo el espacio de análisis e intervención como un ámbito rural-urbano que va más allá del universo de productores agrícolas, apoyándose en las economías de diversidad y en las sinergias y complementación en el territorio entre diferentes actividades agrícolas, industriales y de servicios. Esta visión integral del fenómeno es lo que permite su integración con el resto de componentes del marco teórico general.

La contraposición de las economías de escala en la producción agropecuaria con las economías de diversidad (énfasis en la complementariedad, la heterogeneidad y las sinergias que se producen en la realización de múltiples actividades rurales y no rurales), que también puede verse como la disyuntiva entre las grandes explotaciones agropecuarias tradicionales y un concepto de competitividad sistémica que resulta de múltiples, heterogéneas y pequeñas unidades productivas, recuerda en cierta forma a la contraposición entre la gran firma industrial y los sistemas productivos industriales de pequeñas empresas. Podemos ver entonces que el DTR plantea, al igual que los enfoques de distritos o sistemas productivos industriales, que la gran empresa y las economías de escala tradicionales no son la única vía de desarrollo válida y posible.

Sin embargo, como se señaló en el componente de organización de la producción del marco teórico, no es realmente lo que importa el tamaño sino la forma de organización. En el desarrollo rural tampoco es válida la oposición irracional entre grandes explotaciones agrícolas y modelos de diversidad sobre la base de pequeñas unidades productivas. Cómo señala Saraceno (2005), analizando las políticas agrícolas de la UE, el problema no debe plantearse como una dicotomía entre elegir las políticas sectoriales dirigidas a subsidiar y promover la re-estructuración de las empresas agrícolas o las políticas de desarrollo rural. Por el contrario, hay un espacio para potenciar

racionalmente ambos tipos de enfoque. En efecto, el concepto de modernización de los agricultores debería incluir ambas economías, las de escala y las de diversidad. En este sentido, las actividades no rurales pueden generar ganancias de competitividad para el conjunto del territorio, potenciar e impulsar la modernización y reestructuración de la agricultura tradicional, así como proveer el elemento innovador y emprendedor que no necesariamente tiene que venir desde las filas de los productores rurales (sino que muchas veces viene desde otros ámbitos, incluso el urbano).

Es importante destacar que el DTR entiende que la demanda externa al territorio y el intercambio con el exterior (no rural) es el motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto, es la clave para lograr mayor productividad e ingreso. Pero para lograr ese intercambio positivo se debe ser competitivo, y la competitividad requiere innovación. En ese contexto el DTR sitúa a la innovación como factor clave del desarrollo, concibiéndola como un fenómeno colectivo determinado por la difusión del progreso técnico y el conocimiento.

Coincidiendo con las teorías del entorno innovador (del GREMI), la innovación y la competitividad se entienden como fenómeno sistémico, que depende de las características de los entornos en que están insertas las unidades productivas. Ese entorno relevante queda definido por el espacio rural-urbano de las relaciones económicas y sociales locales. En efecto, en territorios cuyas economías tienen una base primaria agrícola-ganadera que recibe el soporte de servicios y logística de pequeñas ciudades, no es posible separar lo urbano de lo rural o viceversa.

Por otra parte, como en el marco teórico general, en el DTR también se otorga gran importancia al rol del capital social e institucional. El objetivo de la diversificación se alcanza a través de la puesta en práctica de la concertación y el partenariado entre el sector público y los diferentes grupos de actores locales, lo cual se facilita sobre la base de la confianza y el conocimiento mutuo.

También se puede señalar que las instituciones de productores y actores rurales, y la propia construcción social de una identidad y un sentido de propósito compartido en una zona rural, utiliza como soporte natural para su funcionamiento a la ciudad. Es el "pueblo" el punto de reunión, para los hechos sociales y económicos. Es también el lugar que articula los apoyos al medio rural que provienen de las asociaciones civiles, entidades de fomento, instituciones técnicas e institutos de investigación. Por lo tanto, el tejido institucional relevante debe mirarse también desde una perspectiva rural-urbana.

Los anteriores párrafos permiten decir que el enfoque de DTR, haciendo abstracción de algunas particularidades, asume los principios de desarrollo territorial endógeno que se describen en el resto de los componentes del marco teórico general. 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. Proceso que depende en forma crítica de la innovación y la competitividad, las redes de actores y la cooperación, el partenariado público-privado, la participación y la capacidad local de toma de decisiones sobre el referido proceso, y de un marco institucional que favorezca las sinergias entre todos esos factores y que reduzca las fallas de mercado y los costos de transacción entre agentes (Bandeira y otros, 2004; Schejtman y Berdegué,

2004; Schejtman, 1988; Saraceno, 2005, 2000, 1997). Por lo tanto, no parece un cuerpo teórico en sí mismo, distinto del que se desarrolla en el epígrafe de “marco teórico general”, y no lo es. Sin embargo, constituye un enfoque, una mirada, una perspectiva diferencial, que incorpora conceptos específicos como las economías de diversidad asociadas al empleo no agrícola, el desarrollo de los vínculos rural-urbanos como base de la generación de empleo e ingresos para los habitantes rurales (y, más en general, para su inclusión en un proceso integral de desarrollo) y las especificidades propias del medio rural, caracterizado por poblaciones dispersas y con alta exposición a las condiciones naturales. Entonces, por ambas razones, porque forma parte de un mismo cuerpo teórico conceptual y porque también presenta especificidades y características propias, es que se vuelve conveniente, necesaria y posible la integración de esa mirada dentro del marco teórico de esta investigación.

En particular, esa integración del enfoque de DTR con el resto de componentes del marco teórico general, al interpretar que el territorio en la región de estudio que se analiza aparece como un sistema urbano-rural, plantea como necesidad analizar la relación entre las economías de diversidad que plantea el enfoque de DTR y las externalidades que plantean las teorías de las economías de aglomeraciones urbanas.

La creciente interconexión entre campo y ciudad en las economías locales de base primaria se manifiesta en las tendencias que se observan en el empleo rural. Como señalan Schejtman y Berdegué (2004), el empleo rural no agrícola cada vez tiene un mayor peso en América Latina. En efecto, la vida se transforma en un híbrido entre la actividad del campo y la ciudad. El empleo no agrícola ayuda en la zona rural a completar el ingreso familiar y a alcanzar un nivel de vida que la sola actividad agrícola no puede brindar. Por otro lado, las personas buscan diversificar sus fuentes de ingreso y reducir los riesgos asociados al factor “naturaleza” que gobierna la producción rural.

Por otra parte, no sólo se trata de personas que incursionan en lo urbano con un origen en lo rural, sino que también están las personas que vienen desde lo urbano al medio rural para ofrecer sus servicios (salud, enseñanza, administración, asistencia tecnológica, logística, etc.). También hay jubilados que no buscan trabajo sino un estilo de vida diferente, emprendedores que buscan explotar recursos turísticos y personas que eligen vivir en la zona rural aunque trabajen en la ciudad. Todas estas personas, con diferentes motivos para establecerse en el medio rural, contribuyen a aumentar y diversificar el stock de recursos locales, así como a generar nuevas demanda de bienes y servicios (provocando más economías de diversificación).

En Uruguay el 93,5% de la población total (3,3 millones) vive en el medio urbano (según INE, datos de 2006). Pero esa gran concentración de población en el medio urbano responde, en general, a una lógica de pequeñas ciudades (salvo la capital del país y alguna otra aglomeración urbana de menor peso). La mayoría de las capitales de los diecinueve departamentos en que se divide el país, a excepción de Montevideo y otros pocos departamentos (como Canelones y Maldonado), tienen menos de 100.000 habitantes, siendo entre 5.000 y 10.000 habitantes el tamaño que reportan los centros urbanos más importantes después de las capitales.

Es decir que, a excepción de la zona metropolitana de Montevideo, la población urbana de Uruguay no vive en grandes ciudades, sino en pequeñas ciudades muy vinculadas a la producción y la vida en el medio rural. Esto, por un lado, señala que no es adecuado para entender esa realidad un enfoque que sólo considere los impactos en el desarrollo de los procesos de aglomeraciones urbanas. Por otra parte, un enfoque sólo desde lo rural es también insuficiente porque el dinamismo de las economías rurales depende de las actividades industriales y de servicios localizadas en el sistema urbano de pequeñas ciudades. En definitiva, la relación entre las zonas rurales y las ciudades donde se concentran las infraestructuras logísticas, industriales y de servicios se vuelven muy relevantes (incluso indispensables) para entender la competitividad conjunta de una determinada zona o región.

Es así que cierto nivel de economías de aglomeración urbana es necesario para generar capacidad en las ciudades de la región para ofrecer la infraestructura de servicios necesaria para sostener la actividad productiva y social en el medio rural, además de ser requisito indispensable para poder ofrecer a los pobladores rurales opciones de diversificación económica asociada al empleo no agrícola. Es así que las economías de diversidad en el medio rural no son ajenas a las economías de aglomeración urbana, sino que por el contrario se benefician de éstas, a la vez que generan también actividades y relaciones entre ambos medios, rural y urbano, que potencian a las ciudades como lugares atractivos para desarrollar actividades productivas, laborales y de esparcimiento, generando un mayor potencial de consolidación y crecimiento como centro urbano.

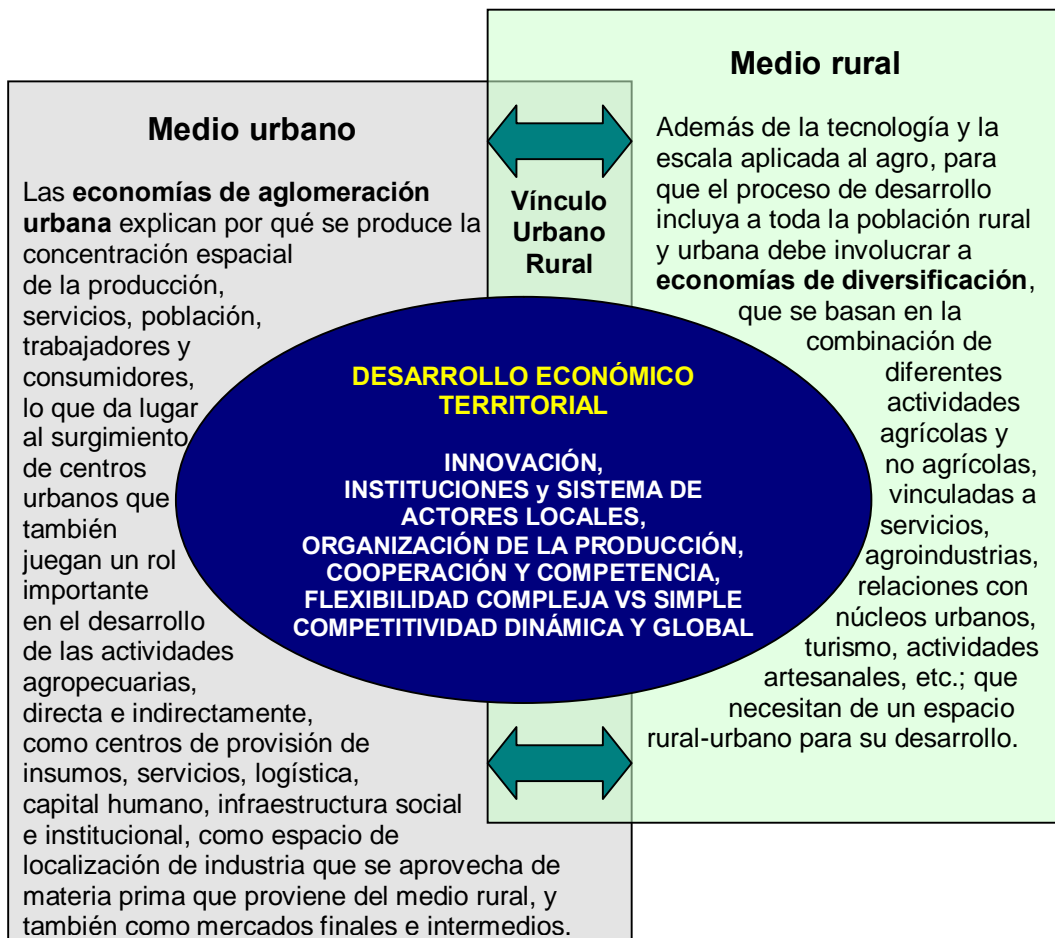
Adicionalmente, en el caso de Uruguay, la capital (Montevideo) y su zona metropolitana configuran un centro disparador de tensiones y procesos de los que prácticamente ningún territorio del resto del país (urbano o rural) puede escapar o ser indiferente (ni siquiera una región relativamente alejada como la noreste). Por lo tanto, no hay que perder de vista el posicionamiento del territorio que se analiza respecto a la capital del país y cómo se desarrolla el vínculo entre esta urbe y el sistema de pequeñas ciudades del territorio.

El esquema 3 resume la integración del enfoque de economías de diversidad con las economías de aglomeración urbana para entender las relaciones entre medio urbano y rural en los territorios del interior del país con economías de base agropecuaria.



**ESQUEMA 3:**

**La interacción y vínculos entre medio urbano y rural para el desarrollo**



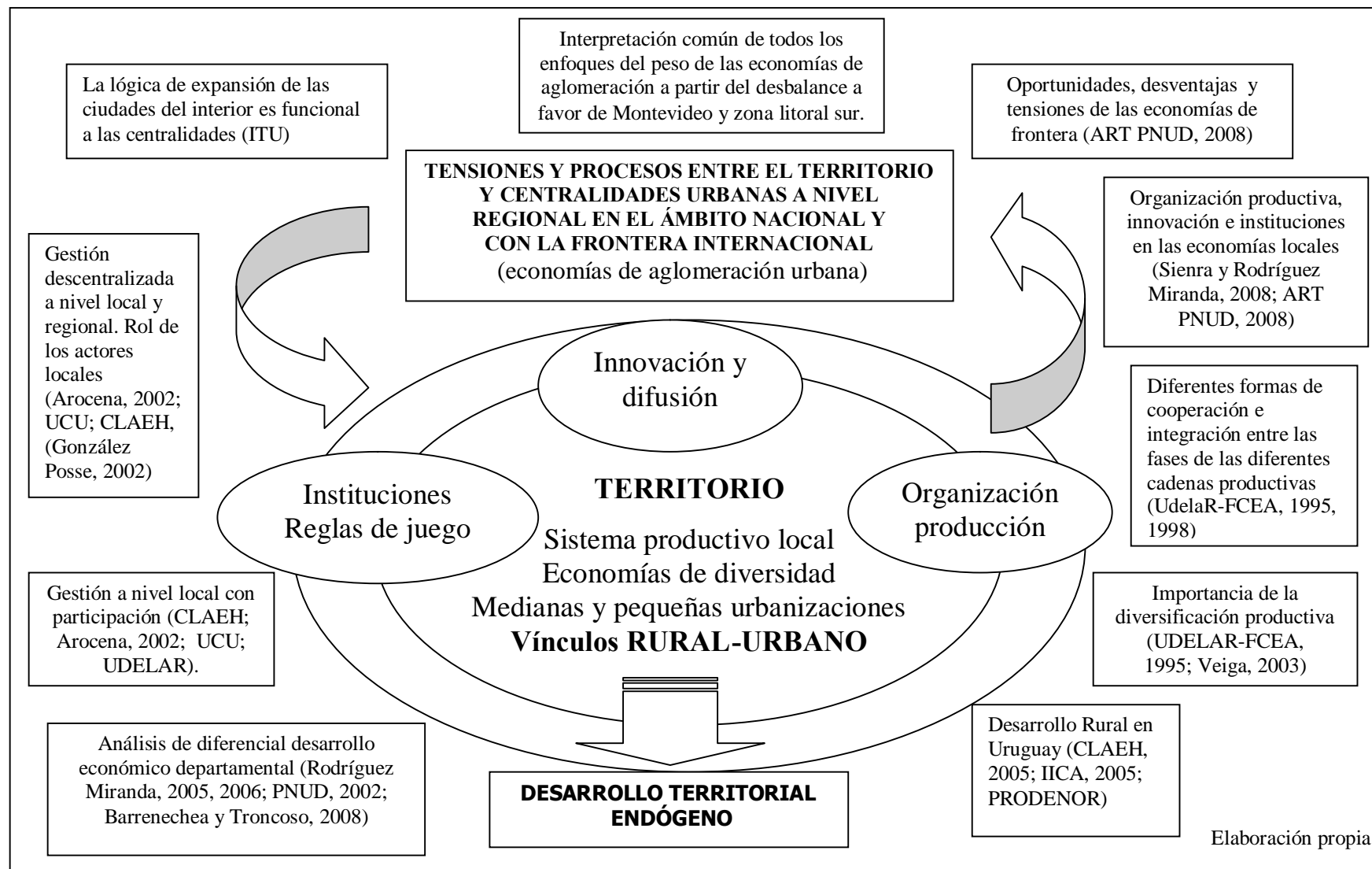
Fuente: elaboración propia

**2.2.2. Modelo de análisis integrado**

El esquema 4 resume el modelo de análisis. El mismo muestra al desarrollo económico territorial como resultado de la interacción sinérgica de los componentes que plantea el marco teórico general, vinculando a cada uno de ellos los distintos antecedentes de investigaciones que en el Uruguay han aproximado explicaciones parciales de cada fenómeno.

De acuerdo con el marco teórico general, la innovación, instituciones y organización de la producción son abordados desde una perspectiva territorial y endógena, pero se integran en el modelo con un enfoque de desarrollo territorial rural que considera, además, la interacción con las tensiones y procesos propios de las economías de aglomeración urbana, referidas a la relación de estos territorios con el área metropolitana del país, el sistema local-regional de ciudades y la relación con los centros poblados de la frontera con Brasil.

**ESQUEMA 4: MODELO DE ANÁLISIS INTEGRADO**



Adicionalmente, sobre la base de la clasificación de territorios según diferentes “espacios de desarrollo” presentada en el punto del marco teórico referido a la organización de la producción, y a la luz del modelo de análisis propuesto, se presenta en el esquema 5 distintas modalidades de desarrollo territorial en función de tres dimensiones: la dinámica de innovación, la articulación local de las relaciones económicas y productivas y el grado de integración de esos procesos en una lógica urbano-rural.

Este esquema resume el modelo de análisis de referencia que se utilizará para testear las hipótesis de esta investigación en la región noroeste del país.

**ESQUEMA 5: Modalidades de desarrollo territorial**

	<b>Dinámica de innovación y competitividad</b>	<b>Tejido económico y productivo local</b>	<b>Vínculos entre medio urbano y rural</b>	<b>Modalidad de desarrollo territorial</b>
<b>Modelos favorables al crecimiento</b>	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 ó en medio rural</i>
		Relaciones locales débiles.	Integración urbano-rural	<i>B1: Enclaves competitivos que articulan medio urbano y rural, con relaciones débiles con el resto de la economía local.</i>
			Poca articulación urbano-rural.	<i>B2: Enclaves competitivos en medio urbano ó rural, con relaciones débiles con el resto de la economía local.</i>
<b>Modelos de estancamiento o retroceso</b>	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 ó 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 ó rural, en una economía local poco competitiva.</i>

Fuente: elaboración propia

El esquema parte de una primera dimensión que refiere 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. Esto recoge del marco teórico el factor clave de la innovación como un primer nivel de interpretación del modelo de desarrollo que ocurre en el territorio.

En una segunda dimensión de la interpretación se diferencian las situaciones previamente clasificadas de alta y baja competitividad según el tipo de relaciones que predominan en el tejido económico y productivo local. Es decir, si en el territorio predomina una articulación sistémica de un conjunto importante de empresas o, por el contrario, si las interrelaciones económicas locales son débiles y características de una economía fragmentada y desarticulada.

En el caso que el territorio posee buenas capacidades de innovación y competitividad, que se corresponden con importantes interrelaciones locales en la mayor parte de las actividades económicas y productivas, se puede hablar de una economía del territorio con características de sistema productivo local dinámico y competitivo. En cambio, cuando el territorio presenta una alta competitividad y procesos importantes de innovación, pero que están asociados a unas pocas empresas o actividades desconectadas del resto de la economía local, se puede hablar de economías territoriales que presentan enclaves competitivos pero con relaciones locales débiles.

Cuando el territorio presenta un desempeño pobre en cuanto a competitividad e innovación puede presentar, a su vez, características de sistema productivo local (dada la existencia de importante interacción en el tejido productivo entre los agentes locales, incluso con alta cooperación) pero que asume características defensivas asociadas a modelos de estancamiento o retroceso. Si se da el caso de que, además de la baja competitividad, las relaciones locales son débiles, el modelo resultante será una economía del territorio altamente fragmentada en estancamiento o retroceso.

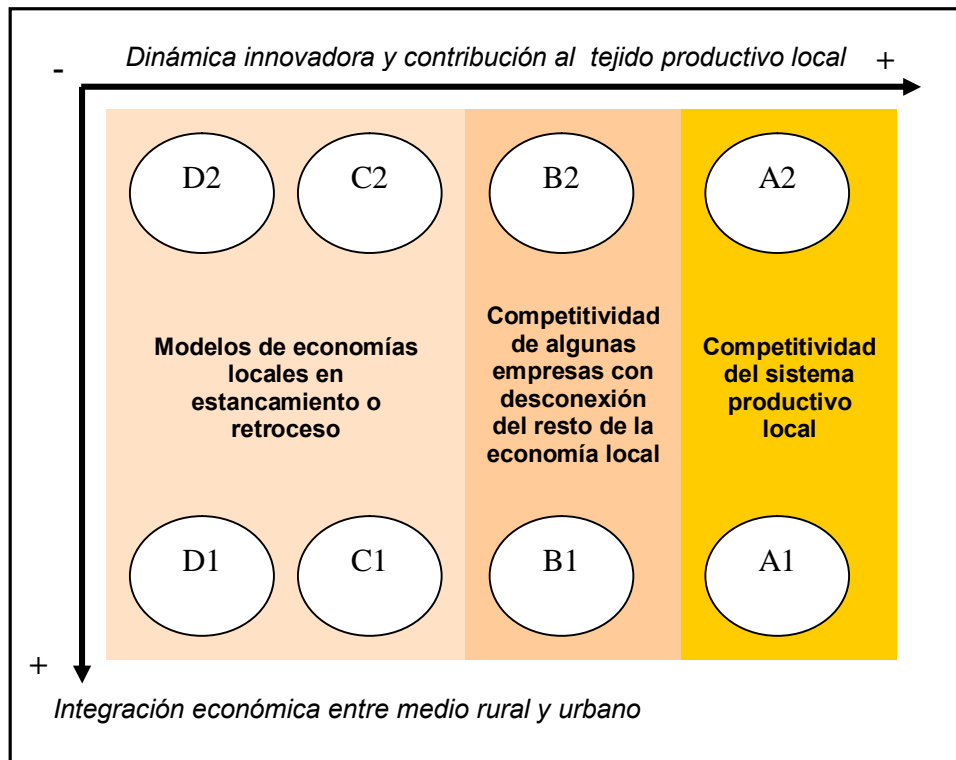
Por último, se considera una tercera dimensión que diferencia según el grado de integración entre el medio urbano y rural. En este caso se analiza si el territorio presenta una integración alta entre los medios urbano y rural en el funcionamiento de las actividades económicas productivas o, si por el contrario, es un esquema de funcionamiento puramente urbano o rural. En esta dimensión intervienen los aspectos del marco teórico vinculados al desarrollo territorial rural y las economías de aglomeración urbana.

De las combinaciones entre las tres dimensiones descritas, que se desarrollan en forma de “árbol”, se obtienen las tipologías: A1, A2, B1, B2, C1, C2, D2, D3.

Estas tipologías se presentan en un nuevo esquema (esquema 6), que se adopta para facilitar la caracterización gráfica de las economías en análisis (que se realiza más adelante), pero que no es más que otra forma de presentar las diferentes combinaciones que surgen del anterior esquema. En este caso se toman dos dimensiones que definen dos ejes, “x” e “y”, que son respectivamente la “dinámica innovadora y contribución al tejido productivo local” y la “integración urbano-rural”.

Este 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 de enclave y modelos competitivos de sistemas productivos locales. A su vez, en cada caso permite diferenciar entre alto o bajo grado de articulación urbano-rural.

### ESQUEMA 6: Modalidades de desarrollo territorial



Fuente: Elaboración propia

Dicho de otra forma, en el eje "dinámica innovadora y contribución al tejido productivo local" a medida que nos movemos más a la derecha, con connotación positiva, significa que las actividades económicas presentan un funcionamiento más competitivo e innovador pero, a su vez, con relaciones económicas importantes en el conjunto de la economía local. En el eje "integración urbano-rural", a medida que se avanza hacia abajo, significa que la economía del territorio se acerca más a una lógica urbano-rural en su funcionamiento. Cuanto más cerca del origen, en dicho eje la interpretación corresponde a economías territoriales en las que los procesos asumen características más propias y exclusivas del medio urbano o rural.

La utilidad de este nuevo esquema es que permite transformarlo en una herramienta práctica para la caracterización de la economía del territorio a través del análisis de casos referidos a las distintas actividades económicas locales. Es decir que, a partir de la clasificación de las diferentes actividades económicas del territorio de acuerdo a las dos dimensiones, ejes "x" e "y", en particular

considerando las más importantes o representativas (por ejemplo, según peso en el empleo, la producción, las exportaciones), se puede aproximar una interpretación del funcionamiento global de la economía del territorio.

Las economías que concentran sus actividades en las tipologías D y C refieren a modelos de economías en declive, ya que en todos los casos responde a situaciones de baja innovación y competitividad. La diferencia entre ambos casos es que en las tipologías C hay relaciones importantes dentro del tejido productivo local, pero refieren a lo que llamamos “espacios defensivos” ya que la articulación e interacción entre agentes y actores locales toma la forma de la “flexibilidad simple” sin capacidad innovadora. A su vez, los casos C1 y D1 refieren a las características antes asignadas a cada tipología (C y D) pero en territorios cuya economía se interpreta en forma integrada entre medio urbano y rural. En los casos C2 y D2 el espacio territorial de interpretación se restringe al medio urbano o al medio rural.

Si la economía del territorio concentra la mayoría de sus actividades productivas en algunas de las tipologías anteriores (D o C), mientras que muestra algunas actividades que se clasifican en la tipología B, entonces se aproxima a situaciones en las que hay procesos importantes de innovación que se reflejan en algunas pocas empresas o sectores que son competitivos, pero con vínculos muy débiles (o desconexión) con el resto de la economía local (que presenta una situación de baja competitividad). Lo que llamamos enclaves competitivos.

La lógica de los enclaves competitivos puede referir a una organización con integración entre medio urbano y rural (B1) o a un desarrollo vinculado solamente al espacio urbano o rural (B2).

Por otra parte, las economías locales que concentran sus actividades en la tipología A se asimilan a territorios innovadores y competitivos, pero que además conforman sistemas productivos locales. Desde el punto de vista del marco conceptual adoptado estas situaciones son las más favorables al desarrollo del territorio. En estos casos la propia innovación y competitividad se sustenta en la integración del tejido productivo local y lo refuerza, con lo cual la dinámica innovadora es sistémica, a diferencia de la tipología B, porque se difunde en toda la economía local y no se restringe a un sector o a unas pocas empresas.

Dentro de esta caracterización, la tipología A1 refiere a sistemas productivos locales competitivos que integran el medio rural y urbano, mientras que la tipología A2 refiere a sistemas productivos locales competitivos pero que se desarrollan sólo en el ámbito urbano o el rural. Estas tipologías A son las que se asimilan a lo que en el componente de organización de la producción del marco teórico se llamaban “Espacios de Desarrollo Endógeno”.

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

con el tipo A1, o que podría transformarse en ese sentido en el mediano plazo, se identificaría con la notación: C<sup>A</sup>1.

## **2.3. Técnicas e instrumentos metodológicos aplicados**

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

En primer lugar se utilizó información secundaria diversa y disponible sobre cada departamento y sus localidades, en general, producida por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y otros organismos oficiales (como los Ministerios y las Intendencias Departamentales). Esto implicó la primera mirada e interpretación de las economías locales en estudio.

También se realizaron procesamientos propios a partir de microdatos de bases de datos oficiales. En particular, de la base de datos de la ENHA 2006 (Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del INE) y del último Censo Agropecuario del MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) que refiere al año 2000. Esto permitió generar nueva información acorde a las necesidades de la investigación, que no está disponible en las fuentes oficiales publicadas. Cabe destacar que las encuestas de hogares del INE anteriores a 2006 no tienen representatividad de las zonas rurales ni de las localidades menores de 5.000 habitantes. La representatividad de estas encuestas se limita a las áreas urbanas de las capitales departamentales (por lo que tampoco es representativa de la población urbana de la totalidad del departamento). En cambio, la ENHA 2006 tiene representatividad de las zonas rurales y de toda la población urbana del departamento (incluyendo pequeñas localidades). Si bien en el transcurso de la elaboración de este trabajo se publicaron los microdatos de la encuesta continua de hogares (ECH) de 2007 y de la de 2008, dichas encuestas se realizaron con una muestra sensiblemente menor que la ENHA 2006, por lo que para el caso de la representatividad de zonas rurales y pequeñas localidades en la región de estudio es más apropiado utilizar la ENHA 2006<sup>26</sup>.

Otro trabajo de procesamiento propio de microdatos, para obtener información según requerimientos específicos de esta Tesis Doctoral, se realizó con encuestas disponibles en el Instituto de Economía de FCEA-UdelaR para el departamento de Treinta y Tres. Se trata de tres encuestas realizadas en el marco de una investigación del referido Instituto que yo mismo dirigí (Rodríguez Miranda y Sienra, 2008) y que se propuso indagar sobre las condiciones de desarrollo local en la

---

<sup>26</sup> La ENHA 2006 tiene una muestra total de cerca de 256,9 mil casos, a partir de la cual la muestra para la población ocupada es de cerca de 108,5 mil casos, correspondiendo a la región de estudio 9.432 casos en el medio urbano y 3.368 casos en el medio rural. Esto representa, según el departamento, entre 8% y 15% de la población ocupada total estimada para el medio urbano y entre el 22% y 24% de la población ocupada total estimada para el medio rural. En el caso de las encuestas ECH 2007 y 2008, la muestra total es de 143,2 y 144,5 mil casos respectivamente. Esto no ofrece muestras tan adecuadas como las de la ENHA 2006 para las estimaciones que se realizan en este trabajo, en particular para la población ocupada en el medio rural por departamento. En toda la región, los casos referidos a población ocupada en el medio rural son 870 casos en 2007 y 694 en 2008 (aproximadamente entre 100 y 200 casos por departamento, en promedio entre 4% y 6% de la población ocupada total estimada en el medio rural). De todas formas, los cálculos realizados en el capítulo 4, epígrafe 4.1, se realizaron también con las ECH 2007 y 2008, sin ofrecer resultados significativamente diferentes, por lo que ante iguales o muy similares resultados es mucho más consistente trabajar con la ENHA 2006.

ciudad de Treinta y Tres y el medio rural del departamento. Las encuestas se realizaron a empresas de la ciudad capital de Treinta y Tres (una muestra de 180 casos); productores rurales arroceros, ganaderos y lecheros (una muestra de 119 casos); y a pasajeros de ómnibus y huéspedes de hoteles en la ciudad (400 casos). Las encuestas a empresas y establecimientos rurales indagaban principalmente sobre las condiciones de innovación, asociatividad y organización productiva, mientras que las encuestas a pasajeros de ómnibus y huéspedes de hoteles indagaban sobre los motivos que estaban por detrás del flujo de visitas de no residentes y los viajes de los residentes hacia otras localidades y ciudades, buscando aproximar el rol de la capital Treinta y Tres en el sistema urbano regional y su capacidad o debilidad en la generación de procesos endógenos asociados a economías de aglomeración urbana.

Además del manejo de información estadística disponible, se realizó un relevamiento de los antecedentes existentes sobre la temática y la región objeto de estudio. De esta forma, se trabajó con la información resultante de varios documentos bibliográficos, consultorías y estudios (algunos no disponibles al público, lo que implicó un costo de búsqueda y acceso adicional) que constituyen trabajos previos relevantes para su consideración en la presente investigación. Entre todos los materiales consultados (que se incluyen en la bibliografía) se pueden destacar algunos como los antecedentes más importantes:

- Rodríguez Miranda, A. y Sienra M. (2008) *Claves del Desarrollo Local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*. Investigación realizada en el Instituto de Economía FCEA-UdelaR, financiado por el Fondo Prof. Clemente Estable, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Barrenechea, P., Troncoso, C., Rodríguez Miranda A. - ART PNUD (2008) *Cuadernos para el Desarrollo Local. SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social*. Informes de los departamentos de Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo y, en el caso del departamento de Artigas, con informes por ciudad de Artigas (capital y su entorno rural de influencia) y localidad de Bella Unión (ciudad y su entorno de influencia). Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (PNUD).
- Troncoso, C., ART-PNUD (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.
- 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.
- CLAEH (2005) *Desarrollo rural sostenible en el noreste de Uruguay. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial*. Regional Noreste, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo: Impresora Editorial.
- UdelaR-FCEA (1998), Serie: *La Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo. VOLUMENES: 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.*  
Convenio UTE-Universidad de la República. Ed. Artes Gráficas S.A., Montevideo.

- CLAEH (1993) "Un potencial de desarrollo que aún es promesa: el caso de Tranqueras". Autores: José Arocena y otros. Informe no publicado.
- CLAEH (1992) "Crecimiento económico y desarticulación social. El caso de Río Branco", Programa de Desarrollo Local. Autores: José Arocena y otros. Informe no publicado.

### **2.3.2. 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 (determinadas por la hipótesis de trabajo) fue necesario recabar información primaria y específica recurriendo a entrevistas semi-estructuradas. Esta técnica también es llamada entrevista guiada. Las entrevistas semi-estructuradas no tienen una estructura predefinida, aunque sí tienen una pauta que guía al entrevistador sobre los aspectos a indagar y la información que se quiere obtener. 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 dinámica de la entrevista, así como contextualizar las experiencias de las personas (Mata Machado, 2002).

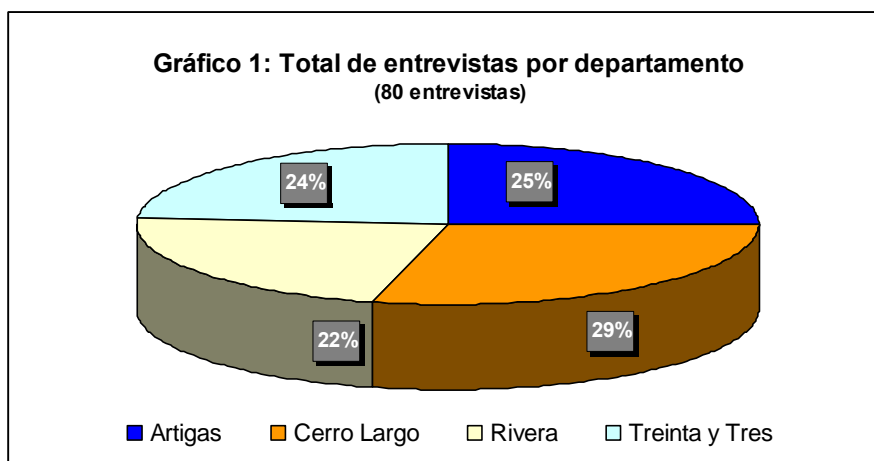
Entre las ventajas de la técnica de entrevistas se puede mencionar que es relativamente poco costosa para el volumen de información que produce, permite obtener información de cualquier tipo de población o tema, permite realizar ajustes sobre la marcha al estar en contacto directo con la fuente (el entrevistado), así como también permite profundizar en determinados aspectos o incorporar preguntas relevantes que fueron omitidas en la pauta previa. Por otra parte, si la elección de los informantes calificados es adecuada permite al entrevistador lograr una buena interpretación de los fenómenos sociales y económicos sobre los que quiere conocer o actuar. Sin embargo, la técnica requiere de capacidad crítica sobre la información que se recibe, escucha perceptiva y gran capacidad de observación, que son cualidades que toman tiempo y requieren de un refinamiento que solamente se consigue con la práctica (Mata Machado, 2002). Algunas de las desventajas de la técnica refieren a justamente a la necesidad de que su diseño e implementación sea realizada por un profesional con habilidad y experiencia, de modo de evitar sesgo tanto en la elección de los entrevistados como en la interpretación de respuestas con grado alto de subjetividad.

Para esta investigación se realizaron en cada departamento (Treinta y Tres, Cerro Largo, Artigas y Rivera) entrevistas a autoridades del gobierno local, representantes de asociaciones empresariales, empresarios y actores locales del medio urbano y rural, así como a referentes y organizaciones sociales. En general las entrevistas fueron individuales, pero algunas se hicieron en forma colectiva (a más de un actor). Se trata de informantes calificados que son representativos de alguna categoría (productores ganaderos, comerciantes, etc) o de puntos de vista sobre la economía y sociedad local. Las entrevistas se realizaron entre octubre de 2007 y setiembre de 2008. Para su

realización se aprovecharon los contactos desarrollados con actores locales de estos cuatro departamentos, así como las posibilidades de viajes y estadías más o menos prolongadas, a través del trabajo realizado entre 2006 y 2008 en diferentes proyectos de investigación y consultorías en el marco de la Universidad de la República (Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración) y del Programa de Desarrollo Local ART del PNUD. También se facilitó el trabajo de campo a partir de diversos viajes que realicé por motivos docentes a estos territorios, lo que fue aprovechado para la presente investigación.

La cantidad de entrevistas y la delimitación del universo de entrevistados se definió sobre la base del análisis previo de antecedentes sobre las economías locales y su funcionamiento. Sin embargo, el punto de corte o la decisión de incorporar o no nuevos informantes se realizó, sobre todo, a partir de la verificación en la práctica de convergencia y/o redundancia en los discursos y respuestas de los entrevistados (lo que indicaba que 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.

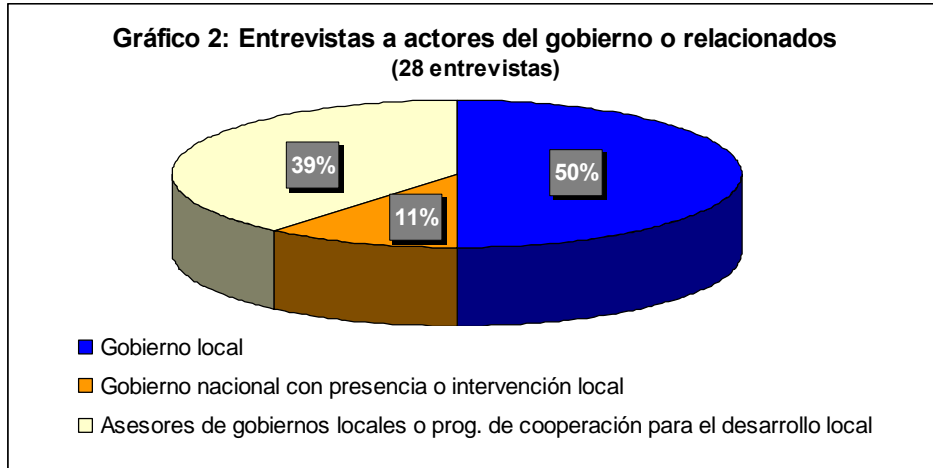
Los gráficos 1, 2 y 3, así como la tabla 6, muestran algunas de las características de las entrevistas realizadas. Por otra parte, en el anexo se listan e identifican en detalle a los entrevistados en cada departamento (ochenta entrevistas en total, que tuvieron una duración de hora y media, involucrando a más de un centenar de personas).



Fuente: elaboración propia

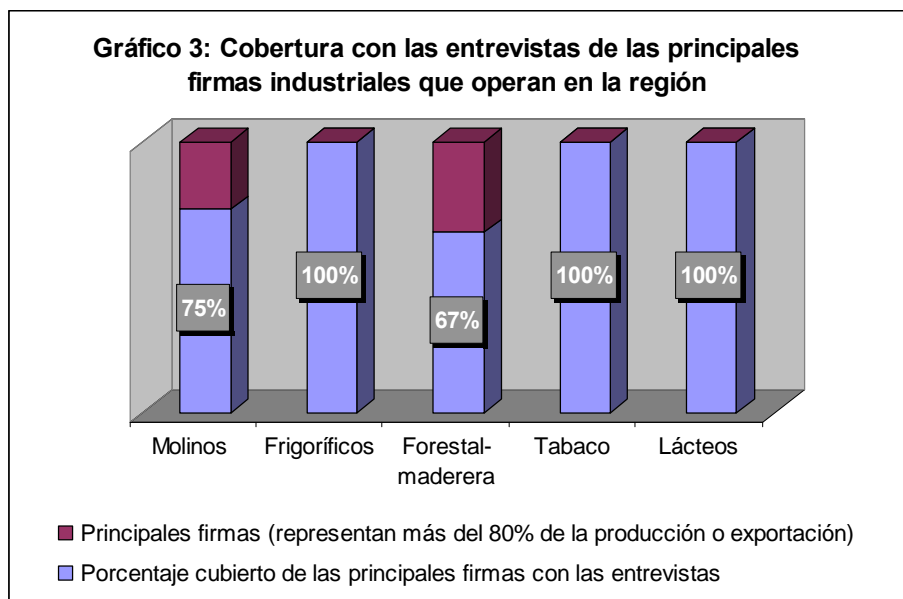
El gráfico 2 muestra la distribución de las entrevistas realizadas a actores del gobierno o relacionados. En cuanto a los agentes de gobierno se logró una cobertura total de todas las Direcciones de las Intendencias vinculadas a la promoción del desarrollo económico y social (con entrevistas a los directores, e incluso en algún caso al Intendente, además de personal técnico).

También se entrevistaron a asesores de los gobiernos locales (Intendencias), así como a agentes del gobierno nacional pero con presencia o intervención en el territorio estudiado, así como a consultores de programas de cooperación vinculados al desarrollo local.



Fuente: elaboración propia

El gráfico 3 muestra la amplia cobertura que se logró de las principales firmas industriales que tienen plantas en la región. Esto es importante porque son muy pocas las industrias grandes (apenas superan la decena en toda la región) y bastante diferentes entre sí, lo que hace que sea relevante cubrir la mayor cantidad posibles de casos para conocer las diferentes realidades de estos grandes "jugadores". De todas formas, esta información sobre estas grandes empresas también se obtiene por medio de las entrevistas a informantes calificados, los agentes de gobierno y el resto de actores económicos y sociales que son entrevistados y que se relacionan con ellas en el territorio.



Fuente: elaboración propia

En sectores como, por ejemplo, productores de ganado, chacras arroceras o comercios, donde existen muchos agentes con lógicas bastante similares, se pueden obtener buenos resultados con una menor cobertura de casos con las entrevistas. Esto se debe a que no se trabaja como en una encuesta con la intención de hacer inferencia estadística, sino que se busca identificar situaciones y visiones representativas de esos colectivos, a través de referentes del sector, informantes calificados y asociaciones de empresarios o productores.

**TABLA 6: ENTREVISTAS A EMPRESARIOS, PRODUCTORES E INSTITUCIONES VINCULADAS AL DESARROLLO O LA PRODUCCIÓN. PORCENTAJE SEGÚN EL RUBRO DE ACTIVIDAD E IMPORTANCIA RELATIVA DE DICHO RUBRO EN EL PIB DE LA REGIÓN (52 entrevistas).**

<b>Rubro de actividad</b>	<b>Porcentaje del total de entrevistas</b>	<b>Estimación propia del porcentaje que la actividad representa del PIB regional</b>
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 social y económico	8%	-
Instituciones de investigaciones agropecuarias	2%	-
Otros	2%	-

Nota: Estimación de participación en el PIB sobre la base de datos de PIB de 2006 por departamento con fuente OPP y los análisis sectoriales del trabajo OPP (2009) para la región de estudio.

Fuente: elaboración propia

También es importante señalar que las entrevistas realizadas a empresarios, productores y asociaciones e instituciones vinculadas a la producción o al desarrollo del departamento (52 entrevistas), relevan información que cubre en forma adecuada a las actividades más relevantes de esta región en cuanto a la generación de PIB, como muestra la tabla 6. En efecto, aproximadamente el 65% del PIB de la región se explica por esas actividades, mientras que el porcentaje restante se compone principalmente por las actividades del gobierno local y central (que según datos de OPP para 2006 puede alcanzar de un 14% a un 24% del PIB según el departamento), los rubros de electricidad, gas y agua que dependen de empresas públicas (según la misma fuente de OPP rondan el 5% a 6%, según el departamento), la construcción (con comportamiento cíclico, que para 2006 muestra participaciones entre 3% y 7%, según el departamento), además de otros rubros menores que en conjunto son menos del 10% del PIB. De acuerdo al estudio UdelaR (1998) e incluso simplemente analizando las características propias de las actividades, se puede observar que las que fueron objeto de entrevistas son las que se vinculan al mercado y tienen capacidad de generar dinámicas propias, mientras que el resto refiere mayormente al peso del sector público en estas

economías que, como se analiza más adelante, cumplen un rol de generación de empleo ante la falta de suficiente dinamismo económico privado.

A continuación se reseñan los aspectos principales sobre los que se indagó con las entrevistas. En el anexo se pueden ver las pautas completas que se siguieron para las entrevistas semi-estructuradas.

Las entrevistas a los actores del gobierno local, asociaciones empresariales y organizaciones civiles, así como a informantes calificados (conocedores de la vida económica y social de la comunidad) tuvieron la finalidad de comprender el funcionamiento general de la economía y sociedad local con énfasis en los siguientes aspectos:

- Las principales actividades productivas que definen el perfil socio-económico del territorio o lo que algunos llaman la “vocación territorial”.
- Las relaciones entre estas actividades económicas principales y el resto de la economía local. Si existen, cuáles y cómo son.
- Las relaciones entre el medio urbano y el medio rural. Económicas y sociales.
- Las tensiones entre centros urbanos regionales (economías de aglomeración urbana) y las relaciones con las localidades brasileñas de frontera (impactos económicos y sociales).
- Los aspectos institucionales, las relaciones entre los diferentes actores locales y la capacidad de acuerdo y cooperación de los mismos.
- La capacidad de innovación y la competitividad territorial.

Las entrevistas con los empresarios y actores representativos de las actividades económicas y productivas en el territorio se centraron sobre los mismos temas pero con mayor profundidad, relevando aspectos específicos como:

- Importancia de la actividad o empresa según empleo, facturación o exportación.
- Capacidad de innovación, “saber hacer” y factores de competitividad, con énfasis en aquello que se sustenta en la localización en el territorio en estudio.
- Relación con proveedores locales y demanda de servicios satisfechos en el territorio y fuera del mismo. Encadenamientos económicos entre el sector y el resto de los sectores y actores económicos locales, incluyendo los vínculos entre actividades urbanas y rurales.
- Relaciones de cooperación y asociatividad entre los actores económicos de la actividad o sector en cuestión.
- Grado de institucionalidad del sector o actividad y su funcionamiento en cuanto a impacto real en la vida económica de los actores involucrados.
- Relación con los recursos humanos del territorio: demanda, calidad y requerimientos, satisfacción, ventajas relativas a otros territorios, problemas y necesidades.
- La relación de la actividad del sector con la generación de ingresos locales: ingreso principal o complementario, permanente o zafra, de corte urbano o rural.
- Relación con el resto del medio social y económico local, incluyendo al gobierno local.

El procesamiento de la información recabada de las entrevistas fue el siguiente. En primer lugar, hay que señalar que se aseguró a todos los entrevistados la confidencialidad de las respuestas u opiniones vertidas. Para poder analizar la información recogida, de modo que pudiera ser ordenada para permitir comparaciones y facilitar una búsqueda rápida de temas y aspectos específicos contenidos en la pauta, se construyó una base de información de las entrevistas (BIE). La BIE se elaboró en el software Excel, de sencillo manejo. La misma consiste en la selección de una serie de “campos” para ordenar las respuestas y opiniones que surgen de cada entrevista. De esta forma se tiene una matriz donde cada fila es una entrevista y en cada columna se llena un “campo” que refiere a determinada información. La BIE no sigue estrictamente la pauta de las entrevistas, lo que busca es reducir una gran cantidad de información vertida en las entrevistas en un formato binario (por ejemplo: sí o no, tiene o no tiene) o categórico (por ejemplo: bueno, regular, insuficiente), lo que supone una codificación de la información de las entrevistas, dejando lugar para “campos” complementarios que refieren a observaciones o comentarios que reproducen el discurso del entrevistado (para interpretar mejor la anterior codificación).

En el anexo se reproducen los “campos” que conforman la BIE y se muestran en porcentajes sobre el total las diferentes características (respuestas) del universo de entrevistas. Pero es preciso recordar que no se trata de una encuesta y que no permite ninguna inferencia estadística, por lo que esos porcentajes en sí mismos no significan nada (más que las características de las respuestas del total de entrevistas). Se trata de una base de información cualitativa que la ordena de forma tal que facilita su manejo y análisis, para interpretar y comparar los diferentes puntos de vista de los diferentes actores entrevistados, de forma que el investigador elabore su propio diagnóstico e interpretación. Esto último requiere cruzar toda la información y compararla en forma crítica. También la comparación y contrastación debe hacerse con la información estadística disponible (que se dijo era muy limitada, pero existe). Por ejemplo, si un actor local dice que una actividad genera poco empleo ese dato puede ser contrastado no sólo con lo que dicen otros actores (entrevistados) sino que hay datos oficiales del INE o del MGAP que se pueden procesar para obtener información sobre ese departamento y actividad productiva. En otros casos (la mayoría) sólo se cuenta con la información de las entrevistas.

Por lo tanto, la interpretación que ofrece este trabajo de investigación a partir de las entrevistas realizadas no está contenida en la BIE, sino que es el resultado del análisis crítico que se presenta en el capítulo cuarto, en particular al analizar la organización productiva. La BIE es uno de los insumos que permite ese análisis, junto al manejo de la información estadística que sí está disponible (o es posible elaborar). En definitiva, no puede verse tal análisis como una lectura simple de la BIE, sin interpretación y análisis crítico y comparado, y mucho menos como una extensión automática de visiones particulares al funcionamiento de la economía local (no hay inferencia estadística, ni es lo que se busca con la BIE, por el contrario el conjunto de entrevistas representa en sí misma una muestra sesgada de actores locales según la capacidad de aportar visiones ricas para

la interpretación). Dadas estas advertencias, la BIE es de acceso restringido y con algunos “campos” vacíos para no permitir la identificación del entrevistado.

### **2.3.3. Estudio de casos**

Para poder testear las hipótesis de la investigación, en particular en lo que refiere a la organización productiva de las diferentes actividades económicas en el territorio, es necesaria una caracterización de las economías locales analizadas según el modelo de análisis propuesto. A partir de la información estadística recogida de fuentes secundarias y la generada especialmente para esta investigación a partir de micro-datos, pero sobre todo con la información de las entrevistas realizadas, se realiza un estudio de casos de actividades y sectores productivos (bienes y servicios) en cada departamento: Treinta y Tres, Artigas, Cerro Largo, Rivera. A partir de este análisis se procede a clasificar a las actividades o sectores que se estudian en alguna de las tipologías sugeridas por el modelo de análisis. Una vez que se posee este análisis para un amplio grupo de actividades y sectores de las economías analizadas, se realiza una interpretación del funcionamiento del conjunto de la economía del territorio.

Conviene entonces definir que es un estudio de caso. 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. Esto implica una presunción de que incluir el contexto podría ser altamente pertinente para comprender el fenómeno que se analiza.

El enfoque teórico de esta investigación asocia al fenómeno del desarrollo con un espacio territorial, que no es meramente físico sino también cultural y social. De forma que el desarrollo resulta de la interacción en ese espacio de los procesos de organización de la producción e innovación, influidos por el posicionamiento de la localidad en el sistema urbano y las relaciones con el medio rural, en un marco institucional determinado. Por lo tanto, una metodología de estudio de caso que permite no prescindir del contexto resulta muy adecuada.

Para determinados análisis que afectan a las hipótesis del trabajo sí fue posible y adecuado procesar información estadística a partir de micro-datos de encuestas disponibles con representatividad del universo analizado, como por ejemplo, para demostrar la importancia de los vínculos entre el medio urbano y rural en lo referido a los ingresos y empleo de los hogares. Pero no se cuenta con igual información estadística para analizar otros aspectos, como la forma que adopta la organización productiva en las diferentes actividades económicas del territorio y en qué medida se relacionan entre sí y con el resto de la economía local.

Por otra parte, la metodología de análisis de datos de archivo con econometría no es posible en esta investigación ya que, lamentablemente, no hay datos adecuados sobre los que trabajar con

estas técnicas<sup>27</sup>. En efecto, una evaluación de la información secundaria disponible (la que se puede encontrar y la que se puede elaborar a partir de procesamientos propios), la que se puede obtener con las entrevistas a informantes calificados y el acceso a datos e información que dichos actores manejan (a veces con acceso restringido, en otros casos con componentes tácitos difíciles de captar si no es a través del discurso y el diálogo) permite reconocer un material de trabajo que se ajusta mucho más a la metodología de estudio de casos que al análisis estadístico.

Respecto a la validación externa de los resultados hay que decir que la generalización que busca un estudio de caso no es una inferencia estadística, sino una que busca obtener resultados que contribuyan a la explicación del fenómeno en cuestión y una validación de la teoría. Asumiendo la postura de Yin (1993), consideramos a los estudios de casos múltiples y de casos individuales como una misma metodología. Es decir que un estudio de caso es el equivalente a un experimento y un estudio de múltiples casos es como si se tratase de múltiples experimentos. 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 el objetivo es explicar el fenómeno que se analiza y generalizar conclusiones y regularidades hacia la teoría.

En el caso de esta investigación la metodología de estudio de casos busca contribuir a explicar cómo es el funcionamiento de las economías departamentales del noreste del Uruguay. Para lograr ese objetivo se incluyen 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. Esto no implica un recorrido exhaustivo por toda la actividad económica de cada departamento que se estudia. A pesar de que, como se muestra en la tabla 6 y el gráfico 3 del anterior epígrafe, se puede establecer que la selección de casos realizada incluye a todas las principales actividades económicas de los territorios que son objeto de estudio, lo que también tiene respaldo en trabajos recientes realizados para la región (ART PNUD, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d).

En definitiva, a partir del estudio de las actividades económicas en cada territorio, siguiendo el marco teórico y el modelo de análisis presentado, se construye una interpretación global del funcionamiento de las economías locales de la región noreste, de modo de poder extraer conclusiones y evidencias que ayuden a la verificación de las hipótesis.

---

<sup>27</sup> La estadística disponible es bastante limitada, como se señaló, muchas veces debe ser generada con procesamiento propio a partir de microdatos y, aún así, no permite la construcción de series de datos completas, homogéneas, comparables, ni con las características y períodos de tiempo que se requieren para aplicar técnicas econométricas. Aún más importante: no hay información estadística de ningún tipo sobre muchos de los aspectos que se indagan en esta investigación.



### **3. CARÁCTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA REGIÓN NORESTE**

Este capítulo presenta un primer análisis de las economías de los departamentos en estudio sobre la base de la información secundaria y estadísticas oficiales disponibles, sin considerar aún la información generada por el trabajo de campo propio. El objetivo es presentar los datos básicos de los territorios estudiados y establecer un contexto de base que permita luego interpretar mejor los análisis particulares de las diferentes actividades y sectores analizados para cada departamento así como la interpretación del conjunto de relaciones entre los medios urbano y rural en estos departamentos.

#### **3.1. Una región de frontera**

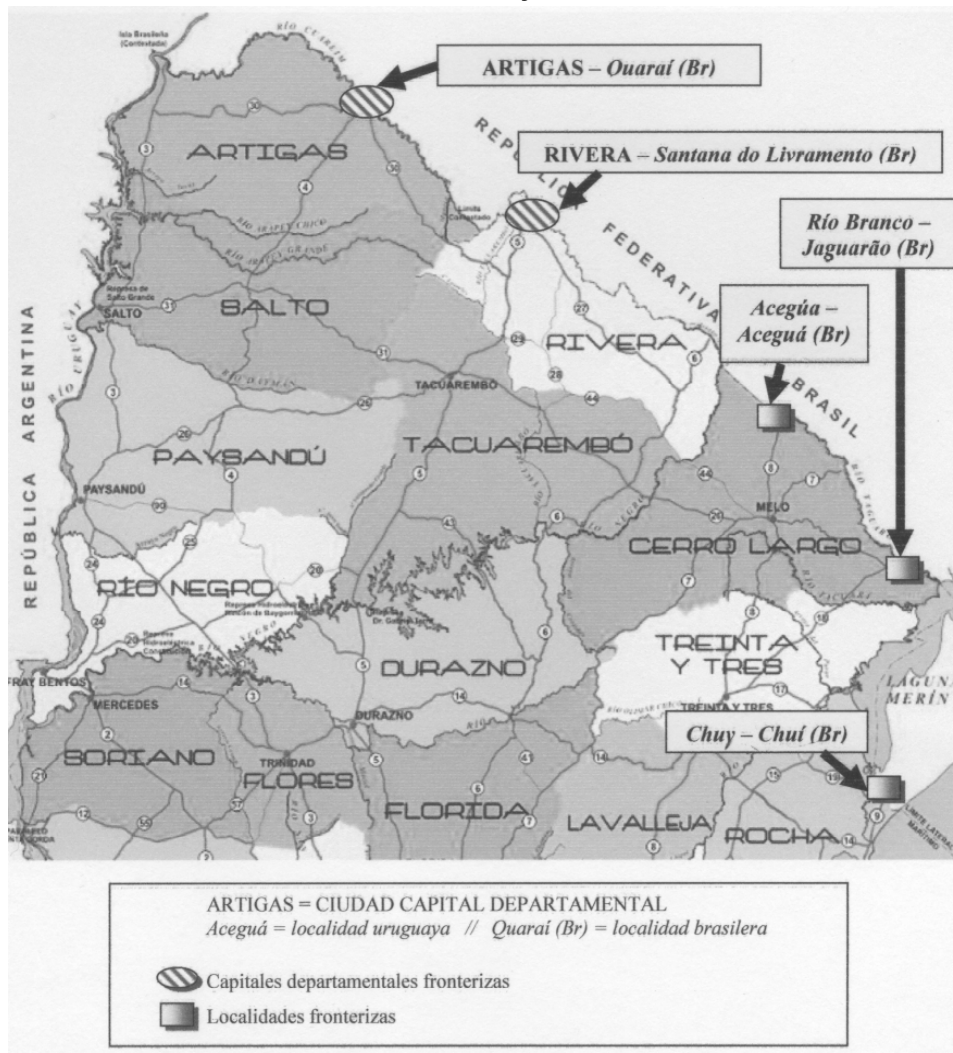
Una característica común muy importante entre los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres es la situación de frontera con Brasil. En particular, dada una relación cambiaria históricamente favorable al país vecino, se ha desarrollado una fuerte cultura de abastecimiento de alimentos y bienes de consumo duradero en la frontera, disminuyendo las posibilidades de desarrollo del comercio local.

En efecto, la frontera internacional no es una separación sino una integración de las ciudades brasileñas fronterizas en el juego de tensiones entre centros urbanos que afecta directamente a los territorios analizados. De esta manera, a pesar de que la frontera política restringe legalmente las interacciones económicas formales, las ciudades brasileñas de la frontera han jugado históricamente un rol de competencia (y mucho menos de complementación) con las ciudades del “lado uruguayo”, principalmente como centros urbanos comerciales y de servicios para la región. El contrabando, que afecta a todo el país (ya que la mayor parte del mismo siempre se comercializó en Montevideo), así como el abastecimiento de alimentos y bienes duraderos por parte de la población local en la frontera brasileña, fueron desde siempre un hábito incorporado en la vida social y económica del noreste.

Sin embargo, hay que señalar que desde la crisis del 2002 en Uruguay (devaluación del peso uruguayo) y la apreciación del real (moneda brasileña) en los últimos años, la relación cambiaria ha marcado un vuelco histórico favoreciendo a Uruguay y revirtiendo el flujo de compra de bienes en la frontera: hoy son brasileños los que cruzan a comprar a las ciudades uruguayas. Sin embargo, esta situación que, desde hace algunos años, ha marcado una mejor coyuntura para el comercio local de estos departamentos es un proceso que no pierde memoria de lo que ha sido la historia y que, por lo tanto, vive con el fantasma de un posible futuro vuelco a un tipo de cambio favorable al comercio de Brasil. Al respecto, la actual evolución del tipo de cambio desde principios de 2009 marca una tendencia que se comienza a asemejar más a la histórica, perdiendo el atractivo cambiario el “lado uruguayo” de la frontera e incluso frenándose por momentos los flujos de compra desde el Brasil en la frontera uruguaya.

La relación entre ciudades fronterizas en estos departamentos marca el siguiente panorama. En el departamento de Treinta y Tres la frontera con Brasil es la Laguna Merín, no existiendo paso de frontera en el propio departamento. Sin embargo, la relación con Brasil se da en forma fluida por vía terrestre a través de la ciudad de Río Branco (que se sitúa en el departamento de Cerro Largo). La ciudad de Río Branco posee unos 12.000 habitantes y limita (a través de un puente sobre el Río Yaguarón) con la ciudad brasileña de Jaguarão, municipio que tiene unos 28.000 habitantes. Dado el tamaño de la ciudad capital del Treinta y Tres, de unos 30.000 habitantes, Jaguarão representa un factor importante de atracción en una situación de cambio favorable a las compras de bienes y servicios en Brasil. También hay alguna relación con la frontera con Brasil por el departamento de Rocha, con la ciudad uruguaya de Chuy y la brasileña Chui, pero de menor importancia que el flujo e intercambio con Río Branco - Jaguarão.

**MAPA 5: Ciudades de frontera y vínculos con la frontera**



Fuente: elaboración propia (con mapa del Servicio Geográfico Militar)

En el departamento de Cerro Largo la frontera con Brasil es por vía terrestre a través de Río Branco- Jaguarão (paso de frontera ya mencionado), pero principalmente a través de la ruta 8 con el paso de frontera Acegúa – Aceguá. La ciudad uruguaya de Acegúa tiene casi 1.500 personas y la homónima brasileña 4.200 habitantes. En relación con Melo, la capital de Cerro Largo que tiene 50.600 habitantes, el paso de frontera de Aceguá es insignificante en población, pero ha sido históricamente (por razones cambiarias) centro de compras y flujo de bienes de consumo desde Brasil a Melo.

En el departamento de Rivera, la capital del mismo nombre limita con la ciudad brasileña de Santana do Livramento (las ciudades están unidas por una calle). La capital de Rivera tiene 77.000 habitantes y Santana do Livramento 83.500 habitantes. En conjunto, ambas ciudades configuran un nivel de población muy importante en la escala uruguaya, mercado que históricamente volcaba su comercio del lado brasileño por razones de tipo de cambio, a excepción de la política de frontera de los Free Shops (que se explica más adelante).

En el departamento de Artigas, la capital del mismo nombre limita con la ciudad brasileña de Quaraí a través de un puente sobre el río del mismo nombre. La ciudad de Artigas posee más de 40.000 habitantes, mientras que la brasileña Quaraí posee 22.500 habitantes. A pesar del mayor tamaño de la ciudad uruguaya, históricamente el comercio ha favorecido las compras y la actividad comercial en Quaraí, salvo en lo referido a los comercios de Free Shops (al igual que en la ciudad de Rivera).

Los Free Shops se crean en la segunda mitad de los años noventa (cuando se instalaron más de medio centenar en Rivera) para compensar los cada vez más frecuentes ciclos económicos desfavorables (debido al tipo de cambio). Estos son comercios establecidos del “lado uruguayo” con exoneraciones impositivas para las ventas a extranjeros, ofreciendo artículos importados de alta calidad a una clientela de poder adquisitivo alto en el Estado brasileño de Río Grande del Sur (fronterizo con Uruguay, con ciudades próximas que carecen de ese tipo de productos, salvo si se recorren distancias importantes hasta grandes ciudades como Porto Alegre). Esto sin ser una solución económica genuina fue un gran paliativo que creó más de 5.000 puestos de trabajo en Rivera (Domínguez, 2004). Luego se instalaron Free Shops en Río Branco y recientemente se han instalado los primeros en Acegúa.

### **3.2. Las economías departamentales**

Los últimos datos disponibles por departamento, del año 2006, muestran un PIB departamental<sup>28</sup> de 270,6 millones de dólares para Artigas; 366,3 millones de dólares para Cerro Largo; 328,4 millones de dólares para Rivera; y 228,4 millones de dólares en el caso de Treinta y

---

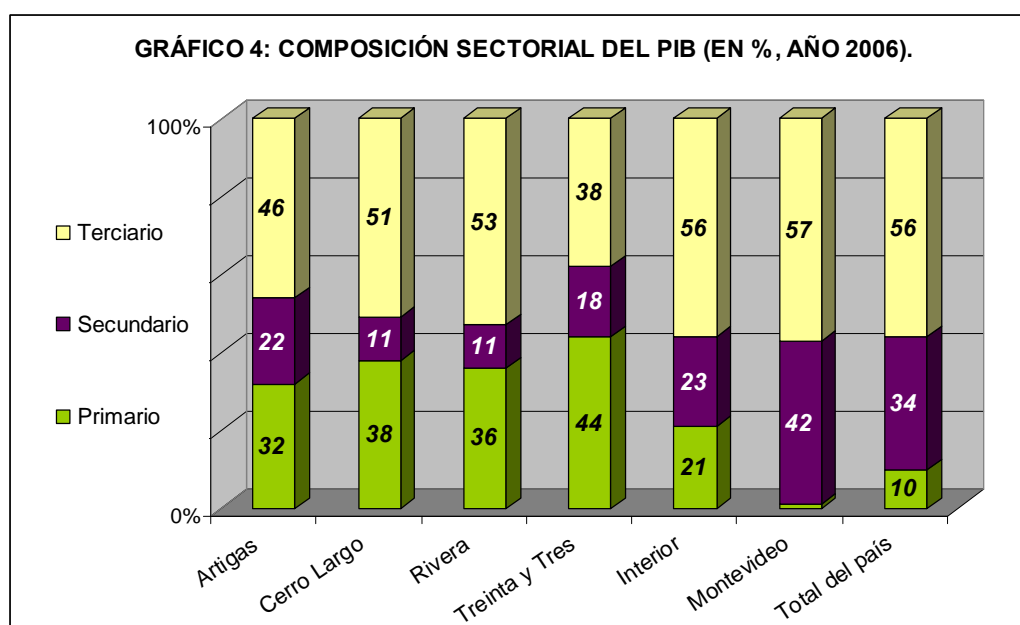
<sup>28</sup> Cálculo propio a partir de datos de OPP sobre PIB departamental, al tipo de cambio interbancario vendedor promedio anual de 2006.

Tres. Estos valores representan porcentajes entre 1,2% y 2% del PIB nacional<sup>29</sup>. Respecto al PIB per capita, para dicho año, se sitúa en 3.410 dólares en Artigas, 3.030 dólares en Rivera, 4.120 dólares en Cerro Largo, y 4.572 dólares en Treinta y Tres.

Como ya se señaló anteriormente, estos valores sitúan a los departamentos Artigas y Rivera entre los de menor PIB per capita del país (también es un valor relativo bajo el de Cerro Largo y un valor intermedio el de Treinta y Tres). Esta situación es aún más desfavorable para la región si se considera como indicador a los ingresos de los hogares. Como se mostró anteriormente, para el año 2008, los departamentos de menores ingresos son justamente Rivera, Artigas, Treinta y Tres y Cerro Largo.

En la composición sectorial del PIB se observa en todos los casos una elevada participación del sector primario, entre 32% y 44% del total, superior al promedio para el interior del país (21%) lo que revela una alta especialización agropecuaria. Por su parte, el sector secundario presenta una participación inferior al promedio del país y del interior, que es la otra cara del gran peso de la economía primaria.

Tanto la situación relativa desfavorable de estos departamentos en cuanto a situarse entre los niveles más bajos de PIB per capita en el país, así como la estructura sectorial del PIB que muestra el mayor peso relativo del sector primario en esta región respecto al resto del país, son características estructurales que se mantienen en el tiempo, como muestran los trabajos UdelaR-FCEA (1998, 1995) y OPP-AECI (2006), por lo que la información que se presenta es la última disponible (2006) pero que no presenta una distorsión respecto al comportamiento de largo plazo de esas variables.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OPP.

<sup>29</sup> Artigas 1,5%; Cerro Largo 2%; Rivera 1,8%; Treinta y Tres 1,2%.

El caso de Artigas, el peso del sector secundario de 22% del PIB departamental refleja básicamente el aporte de Bella Unión y su industria del azúcar y alcohol a partir del cultivo de caña (y en menor medida la industria hortícola de congelados). Como en esta investigación se explicó que no se considera a Bella Unión, para el resto del departamento este porcentaje pasaría a ser sensiblemente menor (probablemente la mitad), reflejando casi exclusivamente actividades asociadas a la fase industrial de la cadena arroceras. Por otro lado, sin considerar Bella Unión el porcentaje de participación del sector primario sería más elevado aún que el promedio que se tiene para todo el departamento (probablemente próximo al 40%).

En Treinta y Tres el porcentaje del sector secundario refleja el aporte de la industria de molinos de arroz, sin embargo, ese mayor peso es consecuencia también del escaso desarrollo de los servicios.

En Rivera hay que puntualizar que se destaca la industria de la madera que es de reciente desarrollo y su impacto en el PIB recién podrá observarse en su real dimensión con los datos de PIB departamental de 2008, aún no disponibles (ya que en 2006 su desarrollo era muy incipiente). Esto puede implicar cierto cambio en el perfil del departamento, pero sin dejar de ser agroindustrial y sin modificar el hecho de que el sector primario sigue siendo el principal generador de PIB (a partir del desarrollo de la industria forestal y maderera, el sector de transporte y logística también debió ver visto aumentado su peso).

Por último, el sector terciario (servicios) presenta una participación en el PIB departamental para todos los casos inferior al promedio nacional y del interior del país (56%). En particular, es bajo el porcentaje de los servicios en los departamentos de Treinta y Tres y Artigas.

**TABLA 7: Participación de servicios en el PIB departamental, 2006, en porcentajes**

Región	Peso en el PIB de SERVICIOS (por sector de actividad)			
	Comercio, restaurantes y hoteles	Transporte y comunicaciones	Servicios financieros, inmuebles y a empresas	Servicios comunales, sociales y personales
Artigas	6,2	8,3	15,2	16,1
Cerro Largo	6,1	5,4	15,1	24,3
Rivera	8,8	4,6	18,2	21,6
Treinta y Tres	5,4	4,5	14,4	13,8
<i>Interior</i>	<i>13,4</i>	<i>10,2</i>	<i>15,5</i>	<i>16,4</i>
<i>Montevideo</i>	<i>14,2</i>	<i>10,2</i>	<i>12,3</i>	<i>19,9</i>
<i>Total del país</i>	<i>13,8</i>	<i>10,2</i>	<i>13,7</i>	<i>18,3</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OPP.

Si se analiza la composición del PIB del sector de servicios destaca, en la comparación a nivel del país y el interior, el menor peso de comercio, restaurantes y hoteles, así como del sector de transporte, logística y comunicaciones. También destaca, en general, el gran peso del sector de

servicios comunales, sociales y personales que refiere en su mayor parte a los servicios públicos (lo que refleja la gran importancia del empleo y actividad del sector público en la economía, o si se quiere, el escaso dinamismo del sector privado).

Es decir que, con matices, se trata de economías fuertemente agropecuarias en las que hay una escasa industria, a excepción de algunas agroindustrias, y en las cuales el desarrollo de servicios responde fundamentalmente a las demandas básicas de la población, el empleo público y demandas del sector primario<sup>30</sup>.

Respecto al empleo, según INE la tasa de desempleo para Artigas y Cerro Largo<sup>31</sup> era en 2006 de 15,2%, las más altas del país, seguidos Treinta y Tres con un 13,3% y Rivera con 11,0%. Sin embargo, datos más recientes del INE muestran, en general, una mejora significativa de la tasa de desempleo. Esto sigue la tendencia que se produce también a nivel del país<sup>32</sup>. Para el primer cuatrimestre de 2009 (último dato disponible por departamento a octubre 2009) Artigas presentaba una mejora en la tasa situándose en 8,0%, Cerro Largo una mejora muy sustantiva con un 4,7%, mientras que Rivera y Treinta y Tres mostraban tasas mayores, respectivamente 11,0% y 9,1%. Con excepción de Cerro Largo, a pesar de las mejoras que la mayoría presenta en el indicador, el resto de los departamentos analizados siguen mostrando en 2009 tasas de desempleo superiores al promedio nacional (7,8%) y al del interior (7,6%).

Otro aspecto importante a resaltar es la mayor incidencia de la informalidad en el empleo en la región noreste respecto a los promedios nacionales. Según la ENHA 2006 a nivel país el 35% de los ocupados no estaban registrados en el Banco de Previsión Social (BPS), situando dicho guarismo en el 39% para el interior. En la región en estudio Artigas presenta un 49%, Cerro Largo 50%, Rivera 54% y Treinta y Tres 40%. Seguramente la situación de frontera incide en estos valores superiores al resto del país.

### **3.3. Actividades productivas en el medio rural**

Las principales actividades productivas en los departamentos de la región noreste son las ganaderías vacunas y ovinas (que se realizan en gran medida en forma mixta), seguidas por el arroz (con bastante importancia en Treinta y Tres y Cerro Largo) y la lechería (con menor peso). En Rivera también es importante la forestación (con alguna importancia también en Cerro Largo). En particular, en la forestación, los datos del censo de 2000 muestran un peso menor que el que se tiene en la actualidad, lo que se analizará más adelante en esta investigación.

---

<sup>30</sup> Además del PIB, la importancia del sector primario también se refleja en el empleo, ya que en estos departamentos el empleo agropecuario es superior al promedio nacional (11%) del interior (18%). En Artigas el empleo en el sector primario es 26% del total, en Cerro Largo 22%, en Rivera 20% y en Treinta y tres 25%. Por otra parte, cómo sucede para todo el país (68%) el sector terciario es el mayor empleador (respectivamente 58%, 60%, 62% y 59%).

<sup>31</sup> Porcentaje de la población económicamente activa que busca trabajo y no lo consigue.

<sup>32</sup> Para el país la tasa de desempleo desciende de 10,9% en 2006 a 10,4% en 2007 y alcanza la cifra record de 6,9% en el último cuatrimestre de 2008.

Cabe señalar que el peso de la horticultura en el departamento de Artigas corresponde a Bella Unión, por lo que no se considera (los datos del cuadro corresponden a todo el departamento, pero en el caso de Artigas se pone énfasis al comentarlos en diferenciar la situación del departamento exceptuando a la zona de Bella Unión).

Si bien la ganadería vacuna y la ovina representan más del 50% del empleo permanente total en el medio agropecuario en la región, se trata de prácticas extensivas. Según los datos del censo 2000 la ganadería vacuna ocupa en la región entre tres y cinco personas cada mil hectáreas en vacunos y entre cinco y doce en la ganadería ovina. También el arroz y la forestación son cultivo con baja ocupación por hectárea, aunque tienen picos zafrales de empleo importantes. En el cultivo de arroz aproximadamente diez personas cada mil hectáreas y unas cuatro personas en la forestación.

Por otra parte, lo más frecuente en el medio agropecuario es la combinación de varios rubros productivos en la explotación. Según el censo agropecuario 2000 en Rivera el 44% de los establecimientos tienen más de un rubro de actividad generador de ingresos, en Artigas el 59%, en Cerro Largo el 61% y en Treinta y Tres el 67%. La producción ganadera vacuna y ovina se realiza, en general, en forma mixta. También hay complementación de rubros entre el arroz y la ganadería vacuna, además de rubros de pequeños animales que pueden aparecer como complemento de rubros principales.

**TABLA 8: Cantidad de explotaciones y empleo según rubro principal fuente de ingreso.**

Actividad principal fuente de ingresos	ARTIGAS		CERRO LARGO		RIVERA		TREINTA Y TRES	
	Explot.	Empleo	Explot.	Empleo	Explot.	Empleo	Explot.	Empleo
Vacunos de carne	44,7%	47,0%	62,0%	64,0%	62,2%	60,6%	73,0%	63,3%
Ovinos	17,6%	13,2%	14,5%	11,4%	5,6%	4,5%	12,8%	9,6%
Arroz	4,2%	7,3%	1,9%	6,1%	0,6%	2,2%	4,4%	19,4%
Vacunos de leche	4,1%	4,1%	4,5%	4,8%	4,1%	4,7%	3,0%	2,6%
Explot. no comerciales <sup>2/</sup>	4,8%	3,4%	6,8%	4,8%	17,1%	12,8%	2,2%	1,2%
Cerdos	1,4%	1,1%	2,5%	2,0%	1,6%	3,0%	1,6%	1,2%
Horticultura	12,4%	11,6%	1,7%	1,7%	3,2%	3,2%	0,9%	0,9%
Aves	0,7%	1,0%	1,7%	1,4%	0,5%	0,4%	0,7%	0,6%
Forestación	0,6%	0,3%	1,2%	0,9%	2,3%	5,5%	0,4%	0,3%
Otras <sup>1/</sup>	0,6%	0,4%	0,6%	0,4%	0,7%	0,5%	0,4%	0,2%
Servicios de maquinaria	0,2%	0,7%	0,4%	0,5%	0,1%	0,1%	0,3%	0,4%
Otros cultivos cereal e ind.	8,1%	8,3%	2,0%	1,8%	1,2%	1,2%	0,1%	0,3%
Viveros y plantines	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,2%	0,5%	0,0%	0,1%
Fruticultura	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%
Viticultura	0,2%	1,3%	0,0%	0,0%	0,1%	0,4%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>2.152</b>	<b>6.283</b>	<b>3.460</b>	<b>9.062</b>	<b>3.056</b>	<b>8.107</b>	<b>2.034</b>	<b>5.514</b>

<sup>1/</sup> Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.

<sup>2/</sup> Incluye explotaciones que no generan ingresos, destinándose la producción para autoconsumo.

Fuente: MGAP, Censo Agropecuario 2000

### **3.4. Institucionalidad local para el desarrollo**

Como señala Arocena (2008), el Uruguay era uno de los pocos países en el mundo que presentaba solamente dos niveles territoriales sometidos al sufragio popular, el nivel central y el nivel departamental. El nivel departamental está compuesto por el Intendente y la Junta Departamental (órgano legislativo donde el partido ganador de la elección Departamental tiene asegurada por ley la mayoría). Hasta ahora (2009) no había un nivel intermedio, que en otros países se reconoce como el nivel municipal. Sin embargo, con la aprobación en 2009 de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, tendremos municipios (como tercer nivel electivo) a partir de la próxima elección de gobiernos departamentales a realizarse en mayo de 2010.

Hasta ahora la única aproximación a un nivel municipal eran las Juntas Locales. Pero como explica Arocena (2008), salvo las Juntas Locales autónomas y electivas el resto de las Juntas (comunes) dependen del Intendente del departamento y están sometidas a su control y decisión. En particular, de este tipo de Junta autónoma y electiva en la región de estudio está la Junta Local de Río Branco (también hay una Junta electiva en Bella Unión, pero no es parte de la región de estudio), que es en verdad la única en el país con un margen real de autonomía<sup>33</sup>.

Sin entrar en las estructuras concretas de las Intendencias Departamentales de la región (que han cambiado bastante en los últimos años) se puede decir que han incorporado elementos modernizadores a partir de una estructura tradicional de Direcciones que separaban en forma compartimentada los temas de: finanzas; apoyo productivo (sobre todo al medio agropecuario); vialidad e infraestructura; servicios y políticas sociales; salud y medioambiente; educación, cultura, deporte y juventud. Estos elementos nuevos corresponden a la creación de Direcciones de Desarrollo y Promoción con una visión más amplia que lo vinculado a servicios de apoyo al medio agropecuario, intentando una visión integral de lo productivo (agro más actividades productivas industriales y de servicios), incorporando elementos de planificación y coordinación con las otras Direcciones, con unidades de apoyo técnico a proyectos, así como la incorporación de aspectos vinculados a la descentralización. En algunos casos se crearon Direcciones de Descentralización como paraguas de las Direcciones de Desarrollo y Promoción, así como Gabinetes de Direcciones para mejorar los aspectos de coordinación. También se reforzaron los aspectos vinculados al ordenamiento territorial y mejoras de la gestión en general.

De todas formas, hasta el presente (2009) las Intendencias Departamentales mantienen un alto centralismo con control y dirección desde las capitales de las políticas y acciones que se pueden

---

<sup>33</sup> La Junta de Río Branco, autónoma y electiva, tiene cinco miembros que conforman un colegiado. Son electos por voto directo en la jurisdicción correspondiente a la tercera sección del Departamento, siendo el Presidente el primer candidato de la lista más votada. La Junta tiene además una estructura permanente formada por funcionarios y personal que es contratado y designado por ésta, lo que le brinda mayor autonomía que las otras dos juntas electivas del país (Bella Unión y San Carlos), en las que esta función corresponde al nivel central de la Intendencia. La Junta cuenta con un Secretario que opera de enlace entre las decisiones de la Junta y el resto de la estructura. Sin embargo, a nivel de muchas tareas técnico profesionales la Junta depende del envío de personal calificado desde la Intendencia (nivel central). En el nivel financiero la Junta cuenta con autonomía real (dentro del marco impositivo que compete a lo departamental, vinculado básicamente a los servicios que brindan los gobiernos departamentales y el uso del suelo, ya que en Uruguay la mayoría de los impuestos son competencia del nivel nacional, como por ejemplo el IVA y el impuesto a la renta).



ejecutar en el resto del territorio, incluyendo aquellos que cuentan con Juntas Locales (Juntas de Tupambaé, Acegúa y Fraile Muerto en Cerro Largo, con la excepción de la Junta de Río Branco; Tomás Gomensoro y Baltasar Brum en la zona de Artigas objeto de estudio, exceptuando a Bella Unión; Tranqueras y Vichadero en Rivera; Vergara y Cerro Chato en Treinta y Tres). Esto se refuerza por las carencias de recursos que presentan estas Juntas Locales. Carencias que significan, no sólo la imposibilidad de algún margen de autonomía, sino incluso que la política definida desde la capital tenga problemas serios para ser implementada localmente.

En línea con lo anterior, no hay en estos territorios una institucionalidad fuerte a nivel de la sociedad civil y las asociaciones empresarias urbanas o rurales que se manifieste en ámbitos colectivos participativos para el impulso de estrategias, políticas o iniciativas para el desarrollo del territorio. No obstante, destacan algunas iniciativas, como la del programa ART Uruguay de desarrollo local del PNUD que trabaja en estos departamentos en la conformación de Grupos de Trabajo integrados por actores locales. Otro aspecto novedoso es el reciente impulso a las Agencias de Desarrollo en Cerro Largo y Rivera, con apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia (OPP) y el programa ART Uruguay (no hay agencias en Artigas y Treinta y Tres).

En Cerro Largo, la Agencia de Desarrollo se creó en 2006 conformada por catorce instituciones locales, siendo una de ellas la Intendencia<sup>34</sup>. A pesar de la intención en su creación de constituir un ámbito de participación público-privado para el desarrollo, aún tiene una lógica muy dependiente de la Intendencia y no ha logrado ser internalizado y apropiado como instrumento propio por la sociedad civil y los actores privados del territorio. Para cambiar esto se ha abordado recientemente una estrategia para fortalecer el rol de la Agencia y la capacidad de articulación de los actores locales para la planificación del desarrollo con mirada de mediano y largo plazo. Es así que se está trabajando en un proyecto de *“Creación y fortalecimiento de herramientas de planificación y gestión del desarrollo del Departamento”* que reconoce como punto de partida a revertir que no existe una visión comprensiva e integral del desarrollo de Cerro Largo (además de un desempeño flojo de la Agencia como ámbito de participación local para impulsar el desarrollo del departamento). Esto se realiza con apoyo de OPP, el programa ART y contando con insumos generados en el marco del programa PRODENOR (CONSUR LTDA, 2008), donde se elaboró el documento *“Bases Mínimas para la Elaboración del Plan Estratégico Económico y Social del departamento de Cerro Largo”*.

En Rivera la Intendencia ha marcado como una de sus prioridades el apoyo a la recientemente constituida Agencia de Desarrollo Local. Dicha Agencia se conforma en el marco del Programa ART de PNUD y programas del gobierno nacional (OPP), así como con el apoyo de AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional). La iniciativa comenzó en marzo de 2007 con la formación de un grupo de trabajo para la articulación de redes territoriales en la ciudad de Rivera, que

---

<sup>34</sup> Además de la Intendencia el acuerdo que da nacimiento formal a la Agencia fue firmado por la Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo, COLEME (Cooperativa Lechera de Melo), Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA), Centro Comercial e Industrial de Cerro Largo, Sociedad de Fomento de Cerro Largo, Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo, Casa del Artesano, Grupo de Artesanos Unidos de Cerro Largo (GAUCEL), Asociación de Cunicultores, Sociedad de Apícola de Cerro Largo, Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas de Cerro Largo (APYMECEL) y la Mesa Representativa del PIT- CNT

ha desembocado en la formalización de la Agencia, pero también se ha logrado instalar más recientemente grupos de trabajo en la localidad de Tranqueras (donde ya había una mesa de turismo y desarrollo que, a impulso propio, se sumó a la iniciativa), así como en las localidades de Vichadero y Minas de Corrales. Actualmente hay treinta y un actores activos en el grupo de trabajo que sostiene a la Agencia de Desarrollo de los cuales veintidós son actores del área privada, siendo el resto actores del sector público (del ámbito nacional y departamental)<sup>35</sup>. Esta Agencia es uno de los procesos que en su corta vida se ha mostrado más exitoso en la segunda generación de Agencias que se instalan en el país (la primera generación son las Agencias de Desarrollo del Departamento de Colonia de los noventa). En el momento de escribir esta Tesis, se estaba avanzando en el análisis de cadenas productivas y en la definición de líneas de priorización, así como en la elaboración del Estatuto y Reglamento Interno y del Plan de Negocios de la Agencia. Sin embargo, el propio grupo de trabajo de la Agencia de Rivera reconoce como desafíos importantes y no resueltos la consolidación de los diferentes niveles de articulación (con apropiación local del proceso), para lo que es necesario empezar a visualizar resultados, así como lograr una mayor incorporación de los actores económicos productivos al proceso (empresas).

Otra política presente en estos departamentos (en los cuatro), que es una iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social implementada junto con las Intendencias<sup>36</sup>, refiere a los Centros Públicos de Empleo (CEPE). Tienen el objetivo de detectar necesidades de capacitación para ofrecer cursos destinados a lograr inserción laboral en las empresas locales. Su funcionamiento ha sido dispar. Actualmente el referido Ministerio está realizando una reformulación de sus políticas con la creación de un Instituto Nacional de Empleo con Comités Departamentales de Empleo.

Por último, es interesante señalar que en el marco del Programa Uruguay Integra, de la Unión Europea y el Gobierno Nacional (OPP), fueron aprobados dos proyectos de cohesión social y territorial, uno que involucra a Cerro Largo con un monto cercano al millón de euros (que involucra a las poblaciones de Cerro Chato, Tupambaé, Fraile Muerto, entre otras sobre el eje de Ruta 7, buscando desarrollar la producción de cerdo, cordero pesado y cunicultura), y otro de carácter regional que involucra Treinta y Tres junto con Rocha, Maldonado y Lavalleja, con un monto superior a los 3.000.000 de euros (que afecta a diez localidades menores de estos departamentos para apoyar la elaboración y la ejecución de proyectos de desarrollo regional, construcción participativa de agendas de desarrollo local y micro-local, fomentar la participación y asociatividad y mejorar la producción rural familiar y la organización de las familias productoras). Sin duda estos proyectos tienen un potencial impacto nada despreciable, habrá que ver si los resultados avalan esa expectativa (comienzan a ejecutarse en 2009/2010).

---

<sup>35</sup> En esta iniciativa están vinculados y participan la Intendencia, ONGs locales, Asociación Comercial e Industrial de Rivera, y diversos actores locales privados sociales y económicos que han formado grupos de trabajo en el marco del programa ART.

<sup>36</sup> En Treinta y Tres hay también un Servicio de Apoyo Empresarial (SAE) impulsado por la Intendencia con apoyo del programa REDEL de la OIT. Ha logrado asesorar a algunos grupos de empresas y busca articular con el CEPE.

## **4. ARTICULACIÓN RURAL-URBANA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA**

### **4.1. Articulación rural-urbana en la región noreste**

Una primera parte de la hipótesis de la investigación refería a que la región objeto de estudio presenta un funcionamiento de la economía que se desarrolla en un espacio integrado urbano-rural. Esto se manifiesta fuertemente en el plano de las relaciones productivas y comerciales que desarrollan las empresas del territorio, pero también tiene como resultado que el espacio de vida y trabajo de gran parte de la población se constituye en un continuo urbano-rural o rural-urbano.

Esta hipótesis implica reconocer que las formas de interacción e interdependencia entre las actividades del campo y la ciudad son muy variadas e impregnan la gran mayoría de las relaciones económicas y productivas de la región, ya sea en forma directa o indirecta.

A continuación se presentan una serie de argumentos que respaldan la referida hipótesis para la región noreste. En primer lugar, se analizan los sistemas de pequeñas ciudades que caracterizan a los departamentos de esta región, muy vinculados a las necesidades de las principales actividades agropecuarias. Luego se argumenta sobre la existencia de un espacio de vida y trabajo para estas poblaciones que integra lo urbano con lo rural y viceversa. Para culminar con un argumento planteado desde la importancia para las empresas del territorio de las actividades productivas y comerciales campo-ciudad. Se muestra al final de la sección un esquema que resume los resultados encontrados en términos de interacción rural-urbana en la región noreste.

#### **4.1.1. Sistemas urbanos de pequeñas ciudades**

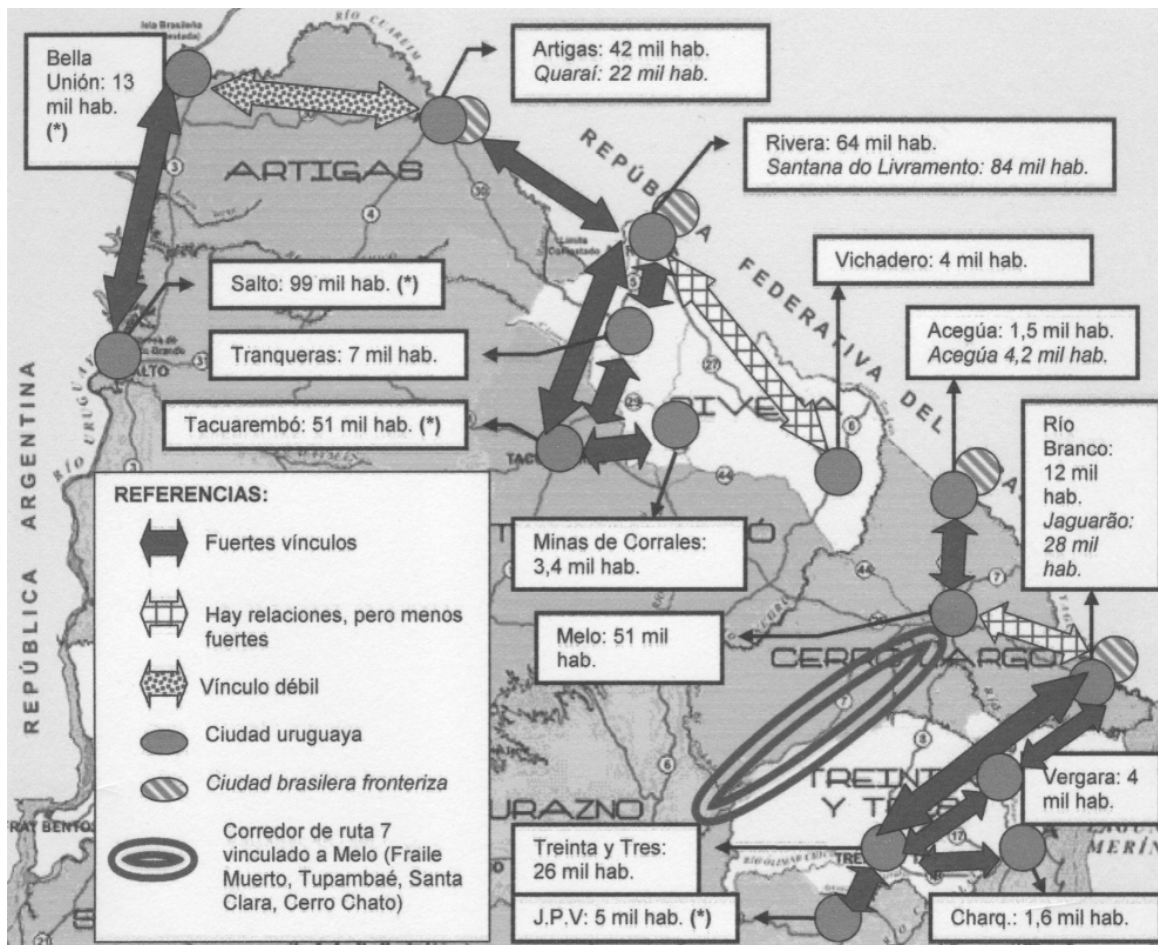
La región se caracteriza por su alta población urbana (como en todo el Uruguay) pero que se organiza en el territorio en sistemas de pequeñas ciudades, muy vinculadas al medio agropecuario. No hay grandes aglomeraciones urbanas, las capitales departamentales son las ciudades de mayor tamaño pero que en ningún caso superan los 80.000 habitantes (censo fase I 2004). En la capital Artigas, residen 41.687 habitantes aunque considerando su periferia alcanza aproximadamente a 44.000 habitantes (56% del total departamental y 62% de la población urbana). En la capital de Cerro Largo residen 50.578 habitantes (59% del total departamental y 66% del total urbano). En la capital de Rivera residen 64.426 habitantes, pero incluyendo barrios periféricos alcanza los 77.000 habitantes (73% del total departamental y 82% del total urbano). La capital Treinta y Tres residen 25.711 habitantes, pero con villas y barrios periféricos alcanza los 33.000 habitantes (67% del total departamental y 74% del total urbano). Estas ciudades capitales departamentales concentran la mayor parte de la población, sin ser grandes urbes, por lo que el resto de ciudades y poblados son de tamaño aún más pequeño.

En Artigas (sin considerar Bella Unión, que alberga a 13.187 habitantes), destacan las localidades de Tomás Gomensoro y Baltasar Brum con aproximadamente 2.800 y 2.500 habitantes. En Cerro Largo, luego de la capital, destaca Río Branco con 13.456. El resto de las localidades son

más pequeñas, entre las que se puede mencionar a Fraile Muerto (3.229 habitantes), Isidoro Noblía (2.462 habitantes), Aceguá (1.493 habitantes) y Tupambaé (1.169 habitantes). En Rivera, luego de la capital, la segunda localidad es Tranqueras que cuenta con 7.284 habitantes, seguida por Vichadero con 4.074 y Minas de Corrales con 3.444. Por último, en Treinta y Tres la segunda ciudad de mayor tamaño es Vergara que alberga cerca de 4.000 habitantes, la sigue Santa Clara de Olimar con 2.305 habitantes, Cerro Chato y General Enrique Martínez (Charqueada) con aproximadamente 1.600 habitantes cada una (también hay que agregar, por su proximidad y vinculación con el departamento, a la ciudad de José Pedro Varela que con poco más de 5.300 habitantes está situada en el departamento de Lavalleja pero en el límite departamental con Treinta y Tres).

A partir de varios antecedentes de estudios nacionales y departamentales (ITU, 2000, 2001, 2004; Bervejillo, 2004; ART PNUD, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d; Rodríguez Miranda y Sierra, 2008) en el mapa 6 se muestra cual es el relacionamiento entre las principales ciudades en cada departamento analizado y qué sub-sistemas urbanos conforman la región. Cabe señalar que estas interpretaciones fueron confirmadas por las visiones de los actores locales entrevistados.

**MAPA 6: Relaciones entre principales centros urbanos en la región noreste**



Nota: (\*) No es parte de la región de estudio.

Fuente: elaboración propia (con mapa del Servicio Geográfico Militar)

En el departamento de Artigas destaca una cierta desconexión entre las dos principales localidades del departamento, la capital Artigas y Bella Unión, lo que refuerza la exclusión de esta última localidad de la región de estudio. Esta situación divide en dos ejes de interacción urbana al departamento, el litoral oeste que conecta a Bella Unión con Salto (departamento que no está dentro de la región objeto de estudio) y la ciudad de Artigas y su zona de influencia (que es parte de nuestra región analizada), que se conecta, a su vez, con la ciudad de Rivera.

En el caso de Rivera, su capital mantiene un vínculo estrecho con Tacuarembó (ciudad que se sitúa fuera de los departamentos estudiados), mientras que es algo menos intensa la relación con Artigas, aunque sin dejar de ser relevante (sobre todo para Artigas, para la cual Rivera es un punto de referencia no menor). Respecto a las ciudades menores del departamento, como Tranqueras, Vichadero y Minas de Corrales, la ciudad de Rivera mantiene relación de supremacía jerárquica, por la concentración y localización de servicios administrativos departamentales y servicios para la población (salud, educación, etc). En el caso de Tranqueras las relaciones son más intensas por proximidad y por estar situada en el eje de comunicación entre Rivera y Tacuarembó. En el caso de Vichadero las relaciones con Rivera son más débiles por situarse en el extremo opuesto a la capital del departamento. Por otra parte, Minas de Corrales se relaciona directamente con Tacuarembó.

En Cerro Largo, la ciudad de Melo mantiene relaciones importantes con las ciudades de Río Branco y Acegúa, mientras que su relación con la ciudad capital del vecino departamento de Treinta y Tres es bastante débil (por lo que no se marca en el mapa). A su vez, hay que precisar que la relación de Río Branco es más fuerte con Treinta y Tres que con la propia capital departamental Melo. Por otra parte, se identifica sobre la Ruta 7 una serie de centros poblados pequeños (tanto en el departamento de Cerro Largo como de Treinta y Tres) que pertenecen a una zona de influencia ligada a Melo, aunque el volumen de interacción sea relativamente bajo dado los tamaños pequeños de estas poblaciones.

En el caso de Treinta y Tres, la capital se relaciona fundamentalmente con las ciudades próximas y de menor tamaño, como José Pedro Varela, Vergara y Charqueada. La relación es de cierta supremacía jerárquica de la capital como centro de ciertos servicios básicos para población que se radican allí en función del mayor tamaño relativo, pero los vínculos económicos son débiles. Como se establece en Rodríguez Miranda y Sierra (2008)<sup>37</sup>, la ciudad de Treinta y Tres no logra posicionarse de forma tal de constituir un centro de actividades productivas y de servicios de impacto regional. Como se señaló antes, la relación con su par de Cerro Largo (Melo) es débil y presenta características de flujos de personas que se desplazan por motivos familiares, sin mayor peso de relaciones económicas y productivas. Por otra parte, la capital Treinta y Tres presenta respecto a Montevideo una relación fuerte de dependencia económica (es decir, la capital del país es el principal proveedor de servicios y bienes para Treinta y Tres, mientras que no configura un mercado para la colocación de bienes y servicios locales).

---

<sup>37</sup> Donde se realiza un análisis de los flujos de personas y actividad económica a partir del posicionamiento de la ciudad capital de Treinta y Tres en el sistema urbano departamental y regional.

La relación de dependencia con Montevideo también se reproduce en la relación de dicha metrópoli con el resto de las capitales departamentales de la región, pero aparece como mayor la dependencia en Treinta y Tres y Artigas, dado el menor desarrollo de estos centros urbanos respecto a la situación de Melo y, sobre todo, respecto a Rivera. También es interesante señalar que la ciudad de Artigas, si bien podría estar a resguardo de relaciones desfavorables de dominación respecto con la capital del país (ya que es el departamento más alejado de Montevideo), no logra consolidar un liderazgo regional y mantiene una situación de periferia, dependiente de procesos que se deciden y controlan en Montevideo.

Como ya se señaló oportunamente, es importante destacar también las relaciones de frontera con Brasil. En ese sentido, la ciudad brasileña de Quaraí está separada de la capital de Artigas solamente por un puente sobre el Río Cuareim, conformando un ámbito urbano integrado. Pero el tamaño relativo pequeño de ambas ciudades fronterizas y la característica de ese paso de frontera, que no es de los más importantes puntos de ingreso y egreso de transporte carretero de carga (con sólo 2% del movimiento nacional de mercaderías<sup>38</sup>), reducen el impacto económico de dicha integración.

En Rivera la frontera es un factor importante con peso económico no menor. Su ciudad capital tiene una muy fuerte relación con la ciudad brasileña de Santana do Livramento (las ciudades están unidas por una calle, sin ningún accidente geográfico que las separe), junto con la cual conforman un conglomerado urbano de cerca de 180 mil personas. Además, como paso de frontera, Rivera representa un 11% del movimiento total de transporte internacional de carga (13% si sólo se consideran las exportaciones). Esto lo sitúa, junto con Salto, como el cuarto punto más importante de movimiento internacional de carga por carretera, detrás de Fray Bentos (24%), Río Branco (17%) y Chuy (14%)<sup>39</sup>.

También en Cerro Largo la frontera determina una dinámica económica importante, en relación con el resto del departamento, en la localidad de Río Branco y su vecina brasileña Jaguarão. Aunque tampoco hay que olvidar a la pequeña localidad de Acegúa, vinculada a Melo, que ha sido históricamente (por razones cambiarias) centro de compras y flujo de bienes de consumo desde Brasil hacia Melo (contrabando). Sin embargo, mientras el paso de frontera de Acegúa sólo representa un 2% del movimiento total de transporte internacional de carga, Río Branco constituye el punto más importante a nivel nacional de salida de carga por carretera (24% del total de carga nacional). Esto se vincula fuertemente con la localización de los molinos arroceros y el transporte carretero de la producción hacia Brasil, a través del eje Ruta 17 y Ruta 8, entre las localidades de José Pedro Varela, Treinta y Tres, Vergara y Río Branco. Esta razón es la que determina una vinculación económica

---

<sup>38</sup> Fuente: Anuario MTOP 2007

<sup>39</sup> El departamento cuenta con transporte ferroviario de carga, con cuatro estaciones en funcionamiento que son las estaciones de Rivera, Zona Franca de Rivera, Tranqueras y Paso Ataques, que representan un valor cercano al 6% del movimiento ferroviario total del país de carga de mercaderías. Esta vía de transporte funciona mayormente para el traslado de la producción de madera del departamento de Rivera y Tacuarembó al puerto de Montevideo, pero dado su estado de deterioro no permite volúmenes ni velocidades adecuadas siendo claramente insuficiente, por lo que se utiliza mayormente el transporte carretero. Por otro lado, Rivera también cuenta con un aeropuerto internacional, pero de escala pequeña para aviones de poco porte, con carácter regional con vuelos internos y desde zonas cercanas de Brasil.

mayor de Río Branco con Treinta y Tres que con Melo. De hecho, Río Branco oficia de ciudad de frontera para Treinta y Tres que es un departamento que limita con Brasil a través de la Laguna Merín sin contar con paso de frontera seca. No obstante hay que apuntar que la relación de Treinta y Tres como punto de entrada y salida al Brasil cambiará con la construcción proyectada (en fase inicial en 2009/2010) de un puerto fluvial en Charqueada sobre la Laguna Merín.

En definitiva, en ningún caso se puede hablar de grandes aglomeraciones urbanas que puedan presentar dinámicas productivas y comerciales propias con independencia de lo que significa el medio rural y agropecuario de la región. Tampoco hay sistemas regionales de ciudades fuertemente definidos, sino que por el contrario hay (en mayor o menor medida) en todos los casos una alta dependencia de los procesos que ocurren en la capital del país.

Las relaciones locales y regionales entre ciudades son más bien débiles. Las excepciones son las relaciones de dependencia que se establecen por las diferentes jerarquías para la prestación de servicios públicos de salud y educación (donde predominan, por razones de escala, las capitales departamentales como punto de referencia para el resto de poblados); el diferente posicionamiento que otorga a las ciudades de frontera el fenómeno del comercio; y las relaciones entre ciudades y poblados que se vinculan a la infraestructura y logística que necesitan las grandes actividades del medio rural para producir, almacenar y transportar su producción hacia la capital del país o la frontera (de hecho el trazado de las rutas nacionales define la trama de pueblos y ciudades de cada departamento respondiendo a una clara lógica de conexión funcional a Montevideo antes que al desarrollo de dinámicas y procesos propios de la región).

Por lo tanto, las ciudades e infraestructuras urbanas definen sus relaciones y roles en función de brindar soporte a las producciones del medio rural, presentando dinámicas que directa o indirectamente tienen su fundamento en las actividades económicas agropecuarias y agroindustriales de la región.

#### **4.1.2. El ámbito urbano-rural como espacio de vida y trabajo**

Conviene empezar por describir algunas características del empleo rural que permiten encontrar algunos primeros vínculos con las actividades de las ciudades. Esto refiere a las economías de diversidad que incluyen actividades no agropecuarias, la demanda de trabajo que realizan las explotaciones agropecuarias y el lugar de residencia de los productores rurales.

Como primera caracterización del medio rural hay que establecer que el empleo rural es fundamentalmente masculino. Menos de un tercio del empleo corresponde a mujeres<sup>40</sup>. Por otra parte, más de la mitad del empleo en el medio rural corresponde a la modalidad de empleo no remunerado (es decir, el dueño productor y sus familiares), lo que es coherente con una presencia muy importante de la explotación familiar (en Artigas el 52% del empleo rural es no remunerado, 65% en Cerro Largo, 72% en Rivera y 61% en Treinta y Tres; el promedio país es 64%).

---

<sup>40</sup> 22% en Artigas, 28% en Cerro Largo, 32% Rivera y 25% Treinta y Tres; el promedio país es 29%.

La participación muy alta del empleo no remunerado y el carácter familiar de gran parte de las explotaciones se corresponde con situaciones en las que las economías de diversidad se vuelven muy relevantes para la vida y el ingreso de las personas. Esto implica la combinación de varios rubros de producción en el mismo predio y la complementación de ingresos con actividades en tareas no agropecuarias (vinculadas de alguna forma al medio urbano). Al respecto, y en un medio dominado por los varones, se detecta un rol importante de la mujer para la captación de ingresos en actividades no agropecuarias, así como en el sustento del trabajo familiar no remunerado<sup>41</sup>.

La tabla 9 muestra que la mayoría de los residentes en predios rurales trabaja en la explotación, sin embargo, hay un porcentaje importante que trabaja fuera de la explotación y, dentro de estos, una buena parte que lo hacen en tareas no agropecuarias. De acuerdo a cálculos propios (analizando los datos del censo 2000), para Artigas y Rivera, entre 18% y 22% de los residentes en establecimientos agropecuarios trabajan fuera de los predios. Este cálculo se sitúa entre 14% y 16% para Cerro Largo y Treinta y Tres<sup>42</sup>. Por otra parte, entre quienes trabajan fuera del predio los porcentajes que realizan tareas no agropecuarias son altos (se pueden estimar en más del 50% según el departamento).

**TABLA 9: Trabajadores residentes en explotaciones agropecuarias, por departamento según sexo y situación laboral**

Situación laboral* y sexo	Artigas		Cerro Largo		Rivera		Treinta y Tres	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Trabajan en la explotación	4.407	27%	6.561	31%	6.218	36%	3.635	29%
Fuera de la explotación en tareas agropecuarias	624	11%	632	7%	722	8%	372	6%
Fuera de la explotación en tareas no agropecuarias	367	52%	397	47%	667	57%	200	46%

\*Nota: No se muestran totales generales, puesto que las tres situaciones laborales no son mutuamente excluyentes.  
Fuente: censo MGAP 2000.

Otro dato interesante surge de comparar el número de trabajadores residentes en el medio rural con el número total de mano de obra permanente en los predios. Por ejemplo, en Artigas, según el censo agropecuario había unas 6.300 personas trabajando en forma permanente, mientras que los trabajadores residentes en predios rurales y que realizan actividades agropecuarias (en el propio predio u otro) no son mucho más de 5000. Lo que deja como diferencia 1.300 trabajadores permanentes (no zafrales) que no residen en el medio rural, por lo que provienen del medio urbano (esto representa 21% de la mano de obra permanente en el campo). En esta categoría la mayoría

<sup>41</sup> Dentro del empleo femenino más de tres cuartos corresponde a trabajo no remunerado (75% en Artigas, 87% en Rivera, 84% en Cerro Largo y Treinta y Tres; mientras que el promedio país es de 81%).

<sup>42</sup> El porcentaje varía porque los datos no permiten saber si la misma persona trabaja en la explotación que reside y fuera o solamente cumple una de las dos condiciones, por eso hay que manejar un rango de estimación entre los casos donde todos los que trabajan fuera también trabajan en el predio que residen y el caso en que todos los que trabajan fuera no trabajan en el predio en que residen.



refiere a peones comunes, pero también hay peones especializados (con cierta capacitación o habilidad específica), operarios de maquinaria y tractoristas, así como profesionales y técnicos (veterinaria, agronomía, vacunaciones, semillas, inseminación, etc.). El mismo tipo de cálculo permite decir que en Cerro Largo habría unos 1.900 trabajadores permanentes que trabajan en explotaciones agropecuarias y que no residen en el medio rural (21% del empleo total). En el caso de Rivera hay aproximadamente 1.100 trabajadores en esta condición (14%). Mientras que en Treinta y Tres habría 1.500 trabajadores (27%).

La dimensión zafral del empleo rural también introduce algún vínculo con el medio urbano. Parte del personal zafral proviene desde fuera del departamento y es difícil saber donde reside (campo o ciudad). Otra parte refiere a población residente en el propio medio rural que aprovecha momentos de zafra para lograra complementar ingresos. Pero también hay una parte que es población del medio urbano que se relaciona con dicha actividad como complemento de ingresos en combinación con otras actividades rurales y no rurales. En el departamento de Artigas el 33% de los predios declaraba en el censo que había contratado personal zafral, 26% en Cerro Largo, 21% en Rivera, y 22% en Treinta y Tres.

Otra evidencia sobre la existencia de un espacio común de vida y trabajo entre medio urbano y rural refiere a analizar el lugar de residencia de los productores rurales, ya que entre un tercio y la mitad de los productores viven fuera del predio, lo que generalmente significa que residen en el medio urbano (50% en Artigas, 46% en Cerro Largo, 31% en Rivera y 53% en Treinta y Tres).

Lo anterior no es un hecho menor, ya que en poblaciones urbanas pequeñas la residencia de los productores vincula muy directamente la dinámica comercial con los ingresos generados en el medio rural (a través del gasto en consumo personal y familiar). Por otra parte, muchos productores rurales también poseen negocios en las ciudades, que pueden operar como forma de complemento del ingreso y empleo para algunos miembros de la familia, o también como actividad directamente vinculada a la actividad de la explotación en el medio rural. Esto último refiere al caso de las agro-veterinarias, barracas de semillas y raciones, escritorios de negocios rurales, transporte de hacienda, establecimientos de ferias y exposiciones, entre otros.

Hasta aquí se argumentó analizando las características del trabajo y la actividad de los productores rurales sobre la base del censo agropecuario 2000. A continuación, a través de la encuesta de hogares del INE (ENHA 2006), se realiza un análisis más amplio que considera en ambos ámbitos, urbano y rural, como son las relaciones entre las actividades económicas que son la principal fuente de ingreso de las personas y el lugar de residencia.

La tabla 10 muestra que, según el departamento, entre 25% y 32% de los residentes en el medio urbano se ocupan en actividades rurales o vinculadas a las agroindustrias y servicios asociados a dichas actividades. Por otra parte, entre 13% y 20% se ocupa en actividades propiamente rurales. Si se realiza el mismo análisis pero para las personas que residen en el medio rural se obtienen resultados similares, como muestra la tabla 11. Entre 15% y 27% de los residentes en el medio rural tienen su principal fuente de ingresos en una actividad que se desarrolla en el medio

urbano o está directamente relacionada con actividades agroindustriales y de servicios propias de un ámbito urbano-rural. Entre 12% y 22% mencionan una fuente propiamente urbana.

<b>TABLA 10: Empleo según tipo de actividad principal fuente de ingresos para las personas residentes en el <u>medio urbano</u></b>		
<b>Departamento</b>	<b>Rubro de actividad principal fuente de ingreso</b>	<b>% del empleo</b>
Artigas	Actividad en medio rural	19,8%
	Agro-industrias y servicios asociados	12,4%
	Actividad en medio urbano	67,8%
Cerro Largo	Actividad en medio rural	13,0%
	Agro-industrias y servicios asociados	12,2%
	Actividad en medio urbano	74,8%
Rivera	Actividad en medio rural	12,8%
	Agro-industrias y servicios asociados	11,9%
	Actividad en medio urbano	75,2%
Treinta y Tres	Actividad en medio rural	15,6%
	Agro-industrias y servicios asociados	9,9%
	Actividad en medio urbano	74,5%

Nota 1: No se consideran los casos en que no se pudo clasificar la rama de actividad (menos de 0,1% del total);  
 Nota 2: Actividad en medio rural: agropecuario (ganadero-agrícola), minas y canteras, sector forestal, pesca;  
 Nota 3: Agro-industrias y servicios asociados: industrias alimenticias y tabaco, transporte y logística, textil, vestimenta y cuero, veterinaria, industria maderera; Nota 4: Actividad en medio urbano: comercio minorista, empleo público, enseñanza, construcción, comercio mayorista, salud y asistencia social, otras industrias, servicios a empresas, restaurantes y hoteles, electricidad, gas y agua, informática y conexas, otros servicios.; Fuente: elaboración propia con datos ENHA 2006.

<b>TABLA 11: Empleo según tipo de actividad principal fuente de ingresos para las personas residentes en el <u>medio rural</u></b>		
<b>Departamento</b>	<b>Rubro de actividad principal fuente de ingreso</b>	<b>% del empleo</b>
Artigas	Actividad en medio rural	81,3%
	Agro-industrias y servicios asociados	5,0%
	Actividad en medio urbano	13,7%
Cerro Largo	Actividad en medio rural	81,7%
	Agro-industrias y servicios asociados	2,9%
	Actividad en medio urbano	15,3%
Rivera	Actividad en medio rural	73,2%
	Agro-industrias y servicios asociados	5,0%
	Actividad en medio urbano	21,8%
Treinta y Tres	Actividad en medio rural	85,5%
	Agro-industrias y servicios asociados	2,2%
	Actividad en medio urbano	12,3%

Nota 1: no se consideran los casos en que no se pudo clasificar la rama de actividad (sólo 0,1% del total);  
 Nota 2: Actividad en medio rural: agropecuario (ganadero-agrícola), minas y canteras, forestal, pesca;  
 Nota 3: Agro-industrias y servicios asociados: industrias alimenticias y tabaco, transporte y logística, textil, vestimenta y cuero, veterinaria, industria maderera; Nota 4: Actividad en medio urbano: comercio minorista, empleo público, enseñanza, construcción, comercio mayorista, salud y asistencia social, otras industrias, servicios a empresas, restaurantes y hoteles, electricidad, gas y agua, informática y conexas, otros servicios;  
 Fuente: elaboración propia con datos ENHA 2006.

Por otra parte, para el caso de Treinta y Tres se puede complementar el análisis anterior a partir del procesamiento de la base de micro-datos del trabajo Rodríguez Miranda y Sierra (2008). Como muestra la tabla 12, buena parte de las actividades empresariales en el medio urbano no son la principal fuente de ingresos del empresario, sino que su principal fuente de ingresos es una actividad desarrollada en el medio agropecuario o con vinculación directa a este. En muchos casos los negocios son complementarios (por ejemplo, los empresarios con escritorios rurales, veterinarias o negocios de almacenamiento y venta de materias primas agropecuarias, que además son productores agropecuarios).

**TABLA 12: Empresas del medio urbano de Treinta y Tres que no son la principal fuente de ingresos del empresario y principal fuente de ingresos (año 2007)**

Porcentaje en cada actividad que contesta que la empresa urbana no es la principal fuente de ingresos	Principal actividad fuente de ingresos
Escritorios rurales y consignatarios 17%	Actividad productiva en el agro 100%
Venta y almacenamiento materias primas agrícolas 17%	Actividad productiva en el agro 50% Profesión* 50%
Actividades veterinarias 19%	Actividad productiva en el agro 33% Profesión* 67%
Transporte de carga 33%	Actividad productiva en el agro 4% Empleado en medio urbano 96%
Servicios de maquinaria 33%	Actividad productiva en el agro 100%
Comercio minorista 13%	Actividad productiva en el agro 10% Empleado en medio urbano 45% Otros 45%

\* El desarrollo de la profesión en muchos casos involucra clientes o actividad en medio rural  
Fuente: Elaboración propia a partir de base de micro-datos de Rodríguez Miranda y Sierra (2008).

En definitiva, del análisis de las ocupaciones que son principal fuente de ingresos de las personas y su lugar de residencia, en el campo y la ciudad, surge que buena parte de la población tiene como espacio de vida y trabajo un espacio urbano-rural.

#### **4.1.3. Las relaciones productivas y comerciales campo-ciudad**

Hay otro tipo de información que es tan o más relevante que la que hasta ahora se manejó (referida a la fuente de empleo y lugar de residencia de las personas) y que tiene que ver con las relaciones productivas y comerciales entre empresas y agentes económicos de ambos ámbitos, urbano y rural. No hay estadísticas oficiales al respecto, por lo que se utiliza para el análisis la información recogida de las entrevistas realizadas a los actores locales.

De las entrevistas surge que en estos departamentos el comercio (minorista y mayorista), así como la mayor parte de los servicios, tienen como factor dinamizador de su actividad al agro y la

agro-industria (que son las fuentes principales de generación de riqueza y poder adquisitivo para generar demandas en el medio urbano).

Las actividades desarrolladas en el medio urbano referidas a servicios a empresas tienen a la mayor parte de sus clientes vinculados al medio rural. Es el caso de los profesionales (abogados, agrónomos, abogados, escribanos, contadores, por ejemplo) que tienen como clientes principales a productores o establecimientos agropecuarios o agroindustrias. Además, hay algunos servicios que están directamente relacionados con la actividad agropecuaria como los escritorios rurales (que se dedican a la compra-venta y la intermediación en los negocios rurales) o indirectamente como los talleres y tornerías que trabajan con la maquinaria y los vehículos de los establecimientos rurales, así como con los camiones que realizan el transporte de hacienda y de producciones agrícolas.

También en estos departamentos donde el turismo está poco desarrollado, los restaurantes y hoteles dependen en buena medida de los eventos asociados a ferias y remates ganaderos u otras actividades de los productores rurales. La excepción es el segmento de Free Shops en algunas de las ciudades fronterizas de la región, donde el público es predominantemente del sur de Brasil y con alto poder adquisitivo. Sin embargo, es un sector que responde a un turismo de compra de muy baja estadía (horas) y sensible a la relación cambiaria con Brasil. Por lo que el sector restaurantes y hoteles, así como el comercio local (no los Free Shops), dependen igualmente en forma importante de las actividades internas como factor de estabilización de los ingresos (actividades asociadas al medio agropecuario).

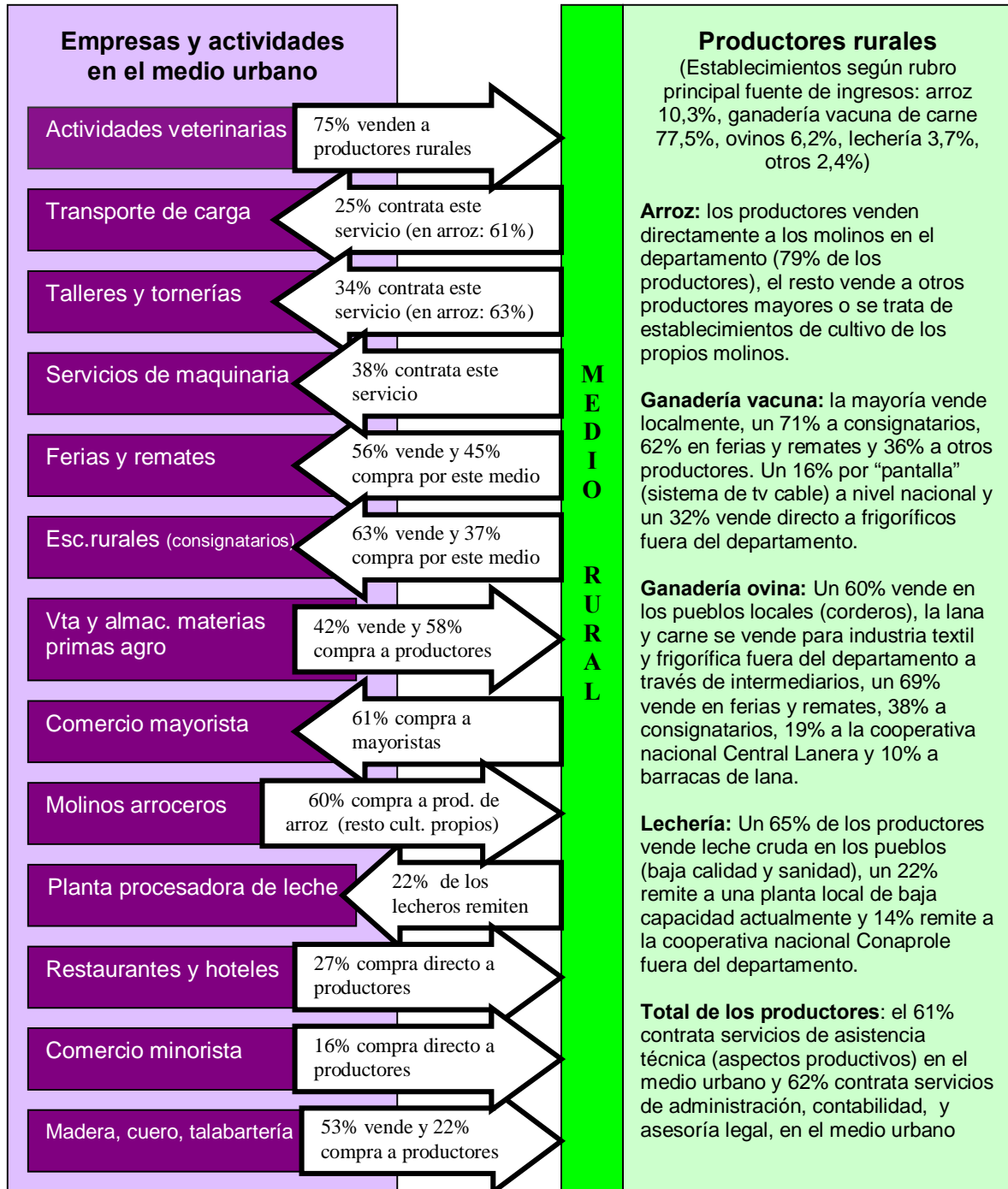
Para el caso del departamento de Treinta y Tres, a partir de un procesamiento propio de la encuesta a productores rurales y empresas de la capital departamental, realizada en Rodríguez Miranda y Sienra (2008), se puede cuantificar la importancia que tienen en la economía local las relaciones entre agentes económicos del medio rural y urbano (relaciones recíprocas de proveedores y clientes).

El 84% de los productores rurales de Treinta y Tres tiene a sus principales proveedores localizados en el departamento, lo cual supone una fuerte relación con el medio urbano (este porcentaje es mayor aún en la ganadería ovina y vacuna). Los ganaderos vacunos y ovinos canalizan su venta a través de consignatarios, escritorios rurales, ferias o remates, barracas o cooperativas que se localizan todos en el medio urbano. A su vez, dichos canales son también de compra para adquirir insumos y animales. En el sector del arroz, que presenta una cadena muy integrada en sus fases primarias y secundarias en el departamento, se verifica que los productores rurales producen para los molinos localizados en el territorio, conformando un relacionamiento que va más allá de lo comercial, incluyendo acuerdos y asistencia técnica y financiera.

Los datos obtenidos de Rodríguez Miranda y Sienra (2008) muestran que la compra de insumos agropecuarios y servicios son demandas desde el medio rural que sostienen gran parte de las actividades en el medio urbano. El esquema 7 muestra las relaciones económicas entre empresas del medio urbano y rural en el departamento de Treinta y Tres, cuantificando en porcentajes cuantas empresas tienen cada tipo de relación, como proveedor o cliente. Los resultados respaldan, a partir de datos con validez estadística, 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 7: 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.

Entre las empresas del medio urbano que trabajan para la producción en el medio rural se encuentran las veterinarias (sobre todo la ganadería es gran demandante), transporte de carga (ganadería y arroz), los talleres y tornerías (sobre todo el arroz, donde los productores son dueños de la maquinaria), los servicios de maquinaria (para perforaciones de pozos de agua, arado, siembra, cosecha, etc.), así como comercios mayoristas y empresas de venta y almacenamiento de materias primas agropecuarias. También la actividad agropecuaria mueve gran parte de los servicios profesionales asociados a escritorios de abogados, escribanos, agrónomos, administración y contabilidad (el 61% de los productores rurales contrata alguno de estos servicios en la ciudad).

Por otra parte, también hay comercios y empresas del medio urbano que adquieren insumos y productos para la venta (mayormente productos alimenticios) directamente de los predios rurales. Esto sucede en el 16% de los comercios minoristas, 22% de las empresas de talabartería y madera y 27% de los restaurantes y hoteles.

En definitiva, se observa una relación de dos vías en la que el medio rural genera la posibilidad de actividades empresariales en el medio urbano y, a su vez, éstas son soporte indispensable para que la producción agropecuaria se desarrolle.

**TABLA 13: Ingresos de las personas según ámbito de actividad laboral y tipo de ocupación**

Ámbito de la actividad	Categoría de ocupación seleccionadas (entre 96%-98% de los ocupados)	Relación con el ingreso promedio de las personas (promedio=1)				% en el total de ocupados			
		Artigas	Cerro Largo	Rivera	Treinta y Tres	Artigas	Cerro Largo	Rivera	Treinta y Tres
Medio Rural	Patrón	3,3	4,0	2,9	2,9	2,8%	1,6%	1,3%	2,1%
	Asalariado	0,9	1,0	1,1	1,0	17,9%	11,9%	12,5%	13,0%
	Cuenta propia sin local	0,5	0,5	0,5	0,6	1,1%	1,0%	0,4%	1,2%
	Cuenta propia con local	1,2	1,5	1,1	1,5	2,8%	6,2%	5,1%	6,5%
Agro-industria y servicios asociados	Patrón	1,9	1,7	2,1	1,4	0,8%	0,3%	0,7%	0,5%
	Asalariado	1,0	1,1	0,9	0,9	7,4%	7,1%	6,9%	5,7%
	Cuenta propia sin local	0,6	0,3	0,4	0,5	0,8%	0,3%	0,4%	0,9%
	Cuenta propia con local	0,7	0,6	0,7	0,9	2,1%	2,8%	2,9%	1,5%
Medio Urbano	Patrón	2,1	2,6	2,6	2,2	1,8%	1,8%	1,8%	2,2%
	Asalariado	0,8	0,7	0,7	0,7	25,9%	25,6%	31,6%	26,2%
	Cuenta propia sin local	0,5	0,4	0,6	0,5	6,1%	7,4%	4,2%	6,8%
	Cuenta propia con local	0,7	0,8	0,9	1,0	11,6%	13,5%	15,7%	10,2%
	Empleo Público	1,6	1,4	1,6	1,3	15,1%	17,4%	14,9%	19,5%

Fuente: elaboración propia con datos ENHA 2006

Otra mirada complementaria que se puede realizar refiere a analizar en qué ámbito se genera la riqueza y los mayores ingresos en la región, para inferir la importancia de las relaciones entre un medio y otro, del punto de vista de la circulación del excedente y su apropiación. Para aproximar esta mirada se realizó otro procesamiento de la ENHA 2006 que se resume en la tabla 13, que muestra los

tipos de ocupaciones y el ámbito laboral (rural o urbano) donde se generan los mayores ingresos en estos departamentos.

De este análisis se desprende que, en general, los negocios más lucrativos son actividades agropecuarias o que proporcionan insumos o servicios al agro. Es decir que las familias de mayor poder adquisitivo para gastar en la compra de bienes y servicios locales (consumo de bienes, salud, enseñanza, esparcimiento, etc.) tienen sus ingresos vinculados fundamentalmente a la actividad agropecuaria (directa o indirectamente). Esto es consistente con el limitado tamaño de las ciudades y prácticamente la ausencia de una actividad industrial y un sector de servicios independientes del agro, lo que no permite oportunidades muy rentables de naturaleza propiamente urbana. Esto respalda las evidencias que surgen de las entrevistas de que la mayor parte del dinamismo en el sector comercio y servicios de las ciudades depende de la actividad agropecuaria.

La tabla 13 muestra que en el medio rural el ingreso de los patrones es más del triple que el ingreso promedio del total de personas del departamento y, en las actividades de agro-industrias y servicios asociados, los patrones superan el promedio en más de 50% e incluso llegan a duplicarlo.

En el medio urbano los patrones también son quienes más ganan, entre dos veces y dos veces y media el promedio de ingresos del departamento. De las entrevistas surge que estas actividades son en su mayoría comercios y empresas de servicios que tienen como principales clientes (de mayor poder adquisitivo) a los patrones y asalariados del medio rural, así como a los empleados públicos, que como muestra la tabla son actividades que se remuneran por encima del promedio. Por lo que, además del empleo público, la actividad agropecuaria (patrones y asalariados) es la principal dinamizadora del comercio local.

En línea con lo anterior, los asalariados en el medio rural y en las agro-industrias muestran ingresos hasta 10% por encima del promedio. Mientras que en el medio urbano (básicamente empleados privados del sector comercio y servicios) los ingresos son entre 20% y 30% inferiores al promedio departamental. Para el caso de los microempresarios, que se encuentran en las categorías de trabajadores por cuenta propia, en el caso de los más pequeños que no cuentan con local o inversión no hay mucha diferencia de ingresos entre el ámbito urbano y rural. Pero entre los que cuentan con inversión o local sí se observa que en el medio rural presentan un ingreso bastante superior que en el medio urbano (en algún departamento casi el doble).

Por lo tanto, queda claro que el medio agropecuario es la fuente donde se genera la mayor parte del poder adquisitivo que luego se vuelca al mercado local, al comercio y los servicios de las ciudades. Esta dimensión de los ingresos, además de las relaciones productivas, también muestra la importancia del agro en la economía departamental.

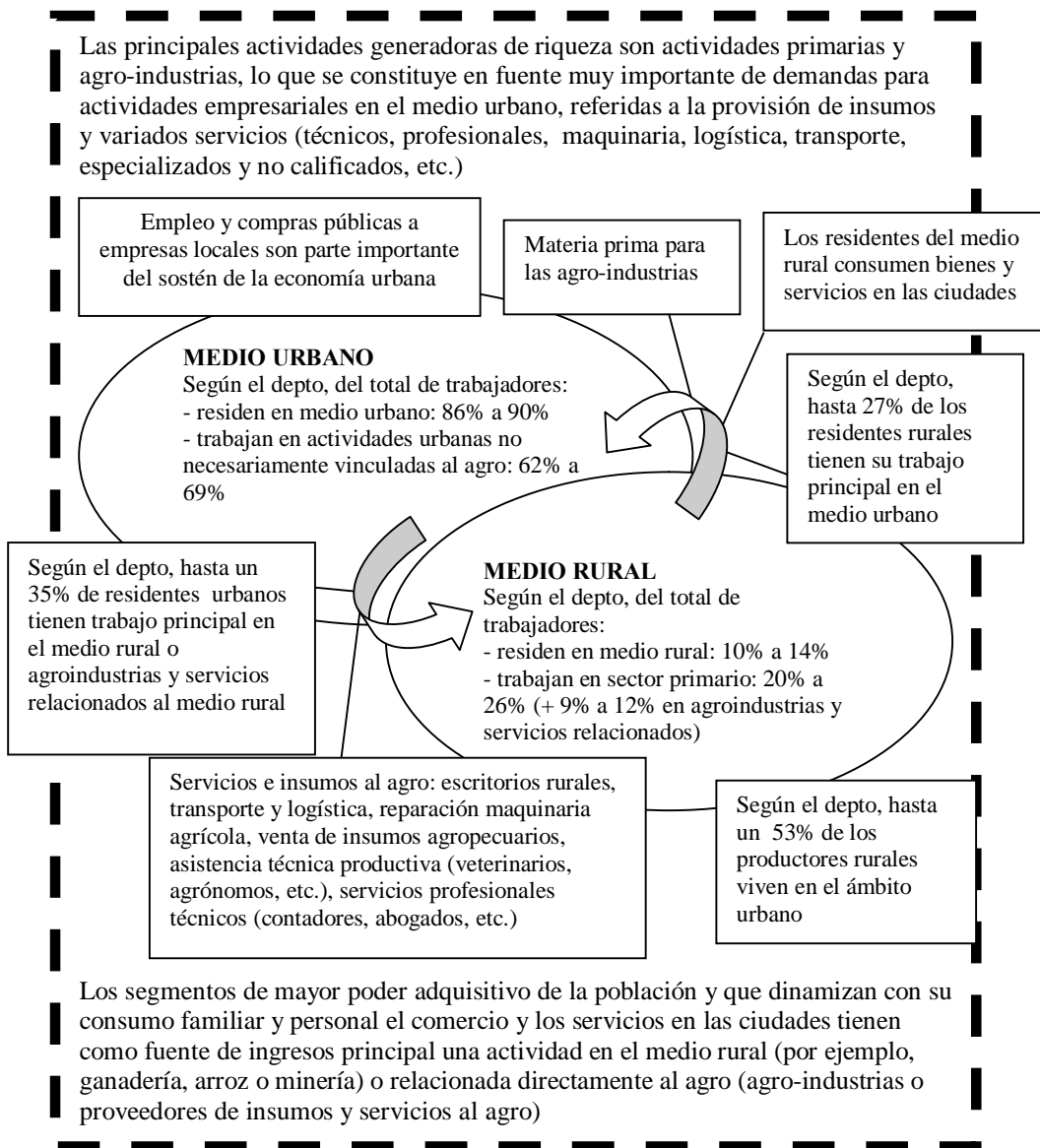
Conviene también destacar el dato de que el empleo público es parte importante del funcionamiento de la economía departamental, y sobre todo de las ciudades. Esto refuerza también la importancia de la actividad agropecuaria, ya que como se señala en otros trabajos (UdelaR-FCEA, 1995 y 1998; Rodríguez Miranda, 2006; Rodríguez Miranda y Sienna, 2008) el gran peso del empleo público (para la región, entre 15% y 20% del empleo total con ingresos entre 30% y 60% mayores que el promedio departamental) es típico de economías de especialización agropecuaria en las que el

Estado absorbe una masa importante de empleo, con buen nivel de remuneración relativa, como paliativo de una insuficiente actividad económica en el medio urbano. Al respecto, es bastante ilustrativa la respuesta de los comerciantes cuando se les preguntaba en las entrevistas quiénes eran sus clientes más importantes: “...la Intendencia, la UTE, la policía...” (o sea empleo público) “...y la gente del campo...”, salvo en el sector de Free Shops en las ciudades fronterizas, como ya fue señalado.

#### 4.1.4. Esquema resumen de interacción rural-urbana en la región

A continuación se presenta un esquema que resume los resultados encontrados en esta sección respecto a la articulación rural-urbana en los departamentos analizados de la región noreste.

#### ESQUEMA 8: RESUMEN INTERACCIÓN RURAL-URBANA EN LA REGIÓN NORESTE



Fuente: elaboración propia



## **4.2. Organización productiva en la región noreste**

La segunda y tercera parte de la hipótesis de la investigación referían a que la integración entre el espacio rural y el urbano (aspecto sobre el que se argumentó en el punto anterior), si bien era clave para entender el funcionamiento de la economía en esta región, no es por sí sólo un factor que determina un desarrollo sistémico de la economía local, ni un desarrollo competitivo del conjunto del territorio. Según el marco teórico adoptado, la organización de un sistema productivo local competitivo depende de factores institucionales, del carácter emprendedor e innovador de los actores locales y de su capacidad de asociarse y cooperar para articular un proyecto local en clave de innovación y competitividad. Entonces depende de cómo se configuren estas condiciones favorables al desarrollo y cómo se relacionen entre sí, en el marco de una economía que ocupa un espacio urbano-rural, cuál será el resultado final del punto de vista de la organización productiva del territorio.

Por lo tanto, la verificación completa de la hipótesis implica necesariamente una interpretación concreta de cómo se organiza la producción en las economías de la región en estudio (Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres). En este sentido, la hipótesis a probar establece que estas economías se caracterizan por contar con algunas pocas empresas muy competitivas que articulan fuertemente medio urbano y rural, pero relativamente desconectadas del resto del resto del tejido productivo (tipología B1 del modelo de análisis), 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 (tipología D1).

A continuación, aplicando el modelo de análisis desarrollado en esta investigación, se presenta un análisis de los principales sectores y actividades económicas y productivas en esta región<sup>43</sup>, con lo que se proporciona argumentación sólida para la verificación de la segunda y tercera parte de la hipótesis.

### **4.2.1. Cadena arrocerera**

Respecto al arroz es necesario realizar una primera caracterización del funcionamiento de la cadena, que es común a todos los departamentos analizados. Es importante en este caso extenderse un poco más en la introducción por dos motivos. El primero se debe a que la cadena agroindustrial se localiza fuertemente en la región (según MGAP, los departamentos de Treinta y Tres, Cerro Largo y Artigas representan el 65% de la superficie del cultivo de arroz en el país, que sumando a Rivera

---

<sup>43</sup> Como se señaló en el capítulo metodológico, sin pretender una cobertura exhaustiva de las actividades económicas de cada territorio, sin embargo, el referido análisis cubre todas las actividades de mayor peso relativo en empleo o generación de riqueza (PIB). También incluye otras actividades no tan relevantes de acuerdo al criterio de peso relativo en el empleo o PIB departamental, pero que complementan el mapa de actividades económicas del departamento con contribuciones importantes en la inclusión social y económica de determinados grupos de población. Por otra parte, de acuerdo al marco teórico y el modelo de análisis, también se considera al analizar cada sector los efectos indirectos y las relaciones con el resto de la economía local. En cada caso se cita la fuente de la información, que refiere a las entrevistas propias realizadas y a los documentos e investigaciones que han sido consultados. Cuando no se cita una referencia específica refiere a un resultado o análisis realizado a partir de las entrevistas realizadas.

alcanza el 68%)<sup>44</sup> a diferencia de otras cadenas agroindustriales, como por ejemplo la cárnica, que tienen una dimensión más nacional. En segundo lugar, la cadena tiene características institucionales de funcionamiento muy singulares en el contexto nacional, lo que merece una breve descripción para luego poder interpretar mejor desde lo local como interactúa esta actividad con el territorio.

En 1968 el Poder Ejecutivo declaró de interés nacional el cultivo e industrialización del arroz y en 1973 se creó la Comisión Sectorial del Arroz presidida por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y compuesta por la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA, fundada en 1947), la Gremial de Molinos Arroceros, diferentes Ministerios y el Banco de la República. Este diseño institucional ha resultado muy exitoso para dirimir conflictos, constituyendo un ámbito permanente de intercambio y negociación. Al respecto, los productores y molinos coinciden en que este ha sido un marco adecuado para el crecimiento de la actividad, situándola entre las cadenas agroindustriales más dinámicas y competitivas del país.

Esta cadena dedica un 95% de su producción a la exportación. El total de exportaciones para 2006/2007 fue de 300 millones de dólares y ascendió a 475 millones de dólares en 2007/2008. Según la ACA<sup>45</sup> se estima para 2008/2009 que, con una exportación de 775 mil toneladas de arroz elaborado, Uruguay alcance el sexto lugar en las exportaciones mundiales de arroz<sup>46</sup>. También según ACA, entre marzo y agosto de 2008, los destinos de exportación para Uruguay mostraban en primer lugar a Irán (23%), seguido por la Unión Europea (19%), Perú (16%), Irak (poco más de 9%) y en quinto lugar Brasil (poco menos del 9%) que históricamente era el principal mercado.

En cuanto al funcionamiento de la industria, los molinos operan con siembra propia y con compra a productores asociados a la ACA o a productores independientes. En general, se firman contratos entre los molinos y los productores. El molino brinda asistencia técnica, insumos y crédito, asegurándose el abastecimiento con la cantidad y calidad necesarias de materia prima.

También es fundamental el apoyo con que cuenta esta cadena por parte del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), con su sede regional en Treinta y Tres que está especializada en las investigaciones sobre el cultivo de arroz. El INIA ha sido fundamental en el desarrollo tecnológico del arroz uruguayo y su adaptación al clima del país. En particular, este instituto tiene un acuerdo con la Gremial de Molinos Arroceros y la ACA para el manejo de la semilla. Este acuerdo asegura la calidad y homogeneidad, con efectos favorables también para llegar a acuerdos entre productores y entre molinos<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> En el país hay tres cuencas arroceras. La de desarrollo tradicional donde comenzó a cultivarse en el país que corresponde a la Laguna Merín, con los departamentos de Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha, seguida por la región de más reciente desarrollo pero con mejores condiciones de clima (horas de sol al año) conformada por los departamentos de Artigas y parte de Salto, finalmente la zona del centro del país de menor superficie que las anteriores conformada por cultivos en Tacuarembó y Durazno.

<sup>45</sup> Ver [www.aca.com.uy](http://www.aca.com.uy)

<sup>46</sup> Tailandia representa cerca del 37% de las exportaciones mundiales, Vietnam 16%, Pakistán, India y EEUU en el entorno del 10% en cada caso, y luego viene Uruguay con algo menos del 3%.

<sup>47</sup> El objetivo del INIA es investigar y hacer disponible y difundir la tecnología creada entre los actores del sector arroceros. Desarrolla la semilla "madre" o "fundación", que es como una especie de prototipo, sobre la cual abre una licitación y se la entrega al ganador para que la multiplique (en general el adjudicatario es un consorcio de la Gremial de Molinos y la ACA). De esta forma se asegura que toda semilla sea igual y todo el arroz tenga la misma calidad. Por otra parte, los molinos se aseguran de que todos los años las semillas que reciben los

El precio que reciben la mayoría de los productores es el denominado precio “convenio”, un promedio que se determina sobre la base de una negociación entre la ACA y la Gremial de Molinos Arroceros. Según los propios involucrados que fueron entrevistados (productores y molinos), en esta cadena se trabaja con información transparente y la negociación se sustenta sobre la información de los negocios realizados en el año comercial (con las facturas de exportación que documentan los volúmenes y precios que consiguieron los molinos). En efecto, el Decreto 29/980 garantiza el cálculo del precio convenio, ya que establece como obligatorio que todo molino o agente exportador de arroz presente a la Comisión Sectorial la información que se requiera. Paralelamente al proceso institucional de negociación también hay un precio de mercado que surge de las relaciones y negociaciones individuales entre productores, molinos e intermediarios. Pero este precio de mercado rige en un porcentaje muy menor del total de la producción transada, aunque ha ido creciendo en los últimos años.



*Sede regional del  
Instituto Nacional de  
Investigaciones  
Agropecuarias,  
en Treinta y Tres.*

Fuente: foto propia

Además del marco institucional particular del sector, que explica en gran medida su desarrollo, también es importante hacer una breve reseña de su evolución histórica (también común a los departamentos analizados). El cultivo del arroz comienza a tener un desarrollo importante a partir de productores brasileños que se instalan en el país. Al respecto, los entrevistados vinculados a la actividad señalan que, si bien en el inicio (por las décadas del treinta y cuarenta)<sup>48</sup> el rol predominante fue de productores y empresarios nacionales, los productores de origen brasileño tuvieron una importante participación en la difusión del cultivo y, sobre todo, en el crecimiento del cultivo desde los ochenta. En efecto, a principios de los ochenta debido a una coyuntura de precios desfavorable sobreviene en el sector arroceros una importante crisis, que incluso determina una reducción del número de productores. En los años posteriores a la crisis ocurre una nueva afluencia de productores

---

productores sigan ese procedimiento, por lo que no hay acopio de un año a otro como forma de evitar enfermedades en el grano y mezcla con especies malas (arroz salvaje).

<sup>48</sup> Según estimaciones de la ACA ([www.aca.com.uy](http://www.aca.com.uy)) la primera zafra de 1930/31 alcanzaba solamente 390 hectáreas del cultivo y, aún a fines de los 40, en la zafra 1939/40 la superficie era de poco más de 5.350 hectáreas. La ACA se funda en 1947. En la zafra 2007/08 se llegó a casi 173.000 hectáreas de cultivo de arroz.

brasileños que incrementan la superficie de cultivo y dinamizan al sector (CLAEH, 1992). Esto también trajo más inversiones e infraestructura para el sector, además de una cultura arrocerera presente en el sur de Brasil que no existía en todas las zonas del cultivo en Uruguay. Con este desarrollo del cultivo también la fase industrial de molinos creció mucho con nuevas plantas en todo el país.

Por otra parte, los productores brasileños, en general, se han instalado en Uruguay y son verdaderos actores locales. A modo de ilustración se puede mencionar lo que decía un productor en el departamento de Artigas al ser entrevistado: *“Yo soy brasileño, pero ya hace más de 30 años que vivimos acá y también somos uruguayos, porque vivimos acá, gastamos acá y mis hijos son uruguayos...”*. Un actor local en Rivera decía sobre Vichadero: *“...en Vichadero el arroz fue muy importante para el pueblo, todo el cultivo creció por los brasileños, pero que viven ahí, con muy lindas casas, son los que mueven también el comercio...”*. Incluso la vida cerca de la frontera implica que muchos arroceros uruguayos vivan del lado brasileño, en límites que son muy difusos ya que hablamos de ciudades separadas por un puente y en algún caso, como en Rivera, solamente por una calle. En estos últimos años la presencia brasileña se extendió también a la fase de molinos, con la compra de la empresa SAMAN (históricamente los grandes molinos habían sido nacionales, salvo algún molino pequeño, pero que incluso era de brasileños radicados en Uruguay). Dado que esta firma es la líder del sector (procesando cerca del 60% de la producción nacional), su compra por capitales brasileños introdujo cierta incertidumbre sobre como sería el manejo de la firma respecto al marco institucional con que opera la cadena. Sin embargo, en la práctica no se han observado cambios y se ha mantenido el funcionamiento de la firma dentro del marco institucional en el que fue creada la cadena.

En definitiva, el marco institucional, la influencia recibida desde Brasil, la característica de la producción que es intensiva y fuertemente dependiente de la infraestructura y tecnología (sistemas de riego, tecnología eficiente para cosecha y siembra, fertilizantes y cuidados), el producto final que es netamente para la exportación, son todos elementos que se conjugan para favorecer una cultura en el productor de tipo empresarial con alta valoración de la innovación tecnológica y con disposición permanente de reinversión. Esto marca una lógica muy diferente del clásico estereotipo representante del productor agropecuario en estas zonas del noreste del país, que refiere a la ganadería extensiva.

### ***La cadena arrocerera en la región***

Los departamentos de Treinta y Tres y Cerro Largo se sitúan en la cuenca de la región este (con Rocha) que es la zona tradicional de cultivo de arroz en el país. Ambos departamentos cuentan con una fase industrial desarrollada. Por su parte, el departamento de Artigas se sitúa en la cuenca arrocerera del litoral norte, que comenzó a plantar posteriormente a la región tradicional pero que cuenta con condiciones climáticas (más horas de sol) aún más favorables, presentando una de las productividades más altas del mundo. Como sucede con la historia del cultivo en el resto del país, el arroz se desarrolló por la influencia de productores brasileños que se afincaron en la zona. Incluso,

por ser un cultivo de inserción más reciente que en Cerro Largo y Treinta y Tres, todavía predomina la primera generación de brasileños productores (de hecho hace unos veinte o veinticinco años en Artigas se plantaban muy poco arroz). En el caso de Rivera, la actividad arrocerá se desarrolla como una extensión del cultivo de la cuenca este del país (en el límite con Cerro Largo). Si bien, en Rivera el arroz es claramente mucho menos relevante para la economía departamental que en los otros departamentos analizados, adquiere importancia para la localidad de Vichadero, donde sí configura la principal actividad económica (también hay algunos productores en el límite con Tacuarembó en zonas próximas a la localidad de Minas de Corrales). La historia de la introducción del cultivo en esa zona está también marcada por la fuerte presencia de productores brasileños, algunos de ellos de alto poder adquisitivo, los cuales han elegido a Vichadero como segundo lugar de residencia (algunos residen permanentemente).

De acuerdo a información de la ACA<sup>49</sup> el departamento de Treinta y Tres representa un 30% de la superficie del cultivo del país, siendo el departamento con mayor área sembrada. Le siguen en la región Cerro Largo y Artigas con un 18% y 17% respectivamente. Rivera es sólo un 3% de la superficie del cultivo a nivel nacional<sup>50</sup>. En Artigas hay noventa establecimientos que declaran esta actividad como principal fuente de ingresos (Censo Agropecuario del año 2000). También en Cerro Largo y Treinta y Tres hay aproximadamente unos noventa establecimientos (en cada departamento). Mientras que en Rivera hay unos quince productores, siendo el departamento donde el sector muestra un menor desarrollo.

Del punto de vista del empleo es también una actividad relevante. Según estimaciones propias<sup>51</sup> el sector emplea en Artigas entre 250 y 350 personas en el cultivo y aproximadamente 310 personas en la fase industrial; en Cerro Largo 550 personas en el cultivo y 350 personas en la industria; en Treinta y Tres en la fase de cultivo trabajan aproximadamente 700 personas y en la fase industrial 400; mientras que en Rivera es donde tiene un menor peso, donde no hay fase industrial y trabajan en el cultivo unas cuarenta personas. Todas estas estimaciones refieren al empleo permanente, a lo que hay que sumar el empleo zafra, tanto en el cultivo (siembra y cosecha) como

---

<sup>49</sup> En cada caso que se mencione información de la ACA corresponde a estadísticas publicadas en: [www.aca.com.uy](http://www.aca.com.uy). Cuando la información resulte de entrevistas con productores o directivos de la ACA se aclarará en el mismo texto.

<sup>50</sup> Información de la ACA muestra para la zafra 2007/08 que en todo el país habían 527 productores con una superficie de cultivo de casi 173.000 hectáreas (el promedio de los últimos cinco años había sido de 169 mil hectáreas), con una producción por hectárea de 7.950 kg de arroz con cáscara (el promedio de los últimos cinco años fue de 7.132 kg). En esa misma zafra en Artigas la superficie del cultivo fue de cerca de 29 mil hectáreas (más que las casi 23.000 hectáreas de 2006/07, pero menos que las superficies de cultivo de las zafras anteriores desde 2004 que oscilaban entre las 31.000 y 35.000 hectáreas). En Cerro Largo se sembraron casi 32.000 hectáreas (en la zafra 2006/07 habían sembrado casi 26.000 hectáreas). En Treinta y Tres se sembraron algo más de 51 mil hectáreas (con zafras anteriores desde 2004 que oscilaban entre las 46.000 y 52.000 hectáreas). Mientras que en Rivera la superficie del cultivo alcanzó sólo 5.417 hectáreas (a mediados de los años noventa la superficie cultivada era de más del doble de la actual, fluctuando desde entonces en torno a las 5.000 hectáreas).

<sup>51</sup> A partir de las entrevistas realizadas, procesamiento propio de la ENHA 2006 (que desagrega en la fase primaria hasta el rubro CIU 0111 que incluye al arroz junto a otros cultivos cerealeros y otros no clasificados; mientras que al sector de molinos arroceros lo considera en forma separada en el código CIU 1534) y la información sobre total de hectáreas de cultivo (con fuente en la ACA) y requerimientos de trabajador por hectárea según el censo 2000 (nueve trabajadores cada mil hectáreas en Artigas, siete en Cerro Largo, diez en Treinta y Tres y ocho a nivel nacional).

en la industria. Si bien es por períodos cortos en las zafras el empleo aumenta en forma considerable.

Los principales molinos de Treinta y Tres se localizan en la capital, la localidad de Vergara y la localidad de José Pedro Varela (que en realidad pertenece al departamento de Lavalleja, en el límite departamental con Treinta y Tres). En Cerro Largo los dos puntos de referencia para la actividad son la capital Melo y, en particular, la localidad de Río Branco en donde se localiza la gran industria (de la superficie de siembra de arroz, que ha oscilado en los últimos años entre 25.000 y 32.000 hectáreas, unas 10.000 hectáreas componen la zona de influencia de Río Branco). Por su parte, Artigas también presenta desarrollo de fase industrial, aunque menor que en Treinta y Tres y Cerro Largo, mientras que en Rivera como ya se señaló no hay desarrollo de fase industrial.

Respecto a las posibilidades de crecimiento del sector a nivel nacional y en la región las perspectivas son buenas, según se recogió en las entrevistas realizadas en esta investigación y de acuerdo a lo que se expresa por parte de actores relevantes del sector en forma pública<sup>52</sup>. Para que este crecimiento se concrete es necesaria inversión en infraestructura. Por ejemplo, en servicios básicos (como la reciente electrificación en zonas rurales del departamento de Artigas) y en riego. Sin embargo, hay diferencias entre departamentos respecto a las modalidades de crecimiento. En Artigas, según las entrevistas con técnicos y actores vinculados al sector, surge que el crecimiento de la superficie del cultivo es posible si se supera el problema de falta de infraestructura de riego<sup>53</sup>. En cambio, en Treinta y Tres y Cerro Largo, de las entrevistas con productores arroceros (realizadas en 2008, con los buenos precios internacionales del momento) surgía una visión orientada hacia producir mejor, más eficientemente y con mejores resultados, pero que no preveía un aumento significativo de la superficie del cultivo. Esto implicaba también mayor inversión en maquinaria y mejorar la infraestructura de riego<sup>54</sup>.

En la introducción se destacaba un comportamiento de carácter más empresarial y emprendedor en el arrocero respecto a otros productores rurales. Esto surge de las entrevistas con los actores locales de toda la región, pero también se confirma con la evidencia que se obtiene en Rodríguez Miranda y Sienra (2008) para Treinta y Tres, donde se diferencia el comportamiento dinámico del arroz en relación con el resto de actividades. La referida investigación obtiene un indicador a partir de las actividades de innovación que realiza cada sector de actividad, lo que en el medio urbano sitúa a los molinos como el sector más innovador y en el medio rural muestra a los productores arroceros entre los más innovadores, junto a los ganaderos de gran porte.

También el propio desarrollo del sector ha tenido impacto sobre el comportamiento del resto de las producciones agropecuarias. Esto se refleja, en toda la región, en el impacto muy importante que ha generado la combinación del arroz con ganadería, con rotación y siembra de pradera sobre el rastrojo de arroz. Esto permitió proporcionar un paquete tecnológico rentable para mejorar la

---

<sup>52</sup> En nota de prensa del 25 de marzo de 2009 publicada en Observa, [www.observa.com.uy](http://www.observa.com.uy), el presidente nacional de la ACA Tabaré Aguerre plantea que el sector se proyecta para los próximos años crecer a 220.000 hectáreas sembradas a partir de una mejor utilización del riego y más infraestructura.

<sup>53</sup> Aspecto en el que incide como traba que, en general, la inversión la debe realizar el propietario de la tierra que habitualmente es un ganadero, mientras que el productor arrocero es básicamente un arrendatario.

<sup>54</sup> En Cerro Largo se podría crecer en el área de siembra con represas sobre la cuenca del Río Negro, pero se trata de una zona donde por ley no se puede desarrollar la actividad (por lo que la limitante es importante).

productividad de la ganadería en una región con alto porcentaje de suelos de mala calidad<sup>55</sup>. Por otra parte, el arroz desarrolla múltiples infraestructuras con impacto en el medio rural, como el sistema de riego, caminos, electrificación, etc.

Hay que señalar que, a pesar de que la combinación de ganadería con arroz permite un manejo integral más rentable y sustentable del negocio agropecuario, aún en los departamentos de mayor importancia del arroz, como Treinta y Tres y Cerro Largo, los propios productores arroceros señalan que hay aún mucho margen para avanzar en esa modalidad de producción. Una explicación de por qué esto no ha sido posible refiere a que ese enfoque integral se ve más favorecido cuando el arrocero es dueño de la tierra, dificultándose un poco cuando es arrendatario<sup>56</sup> y el dueño de la tierra es un ganadero. Esto puede deberse a que la modalidad de producción combinada de ganadería y arroz requiere de una conducta empresaria que sería más propia del productor arrocero que del ganadero<sup>57</sup>. Otro argumento refiere a las condiciones de los contratos de arrendamiento, ya que el cambio de manos de la tierra en períodos muy cortos (un año) no permite un horizonte temporal suficiente para organizar un manejo más rentable y sustentable del recurso tierra (con capacidad de recupero de la inversión que requeriría de tres a cuatro años en un esquema de rotación de arroz con ganado con siembra de pradera).

Por ejemplo, según Rodríguez Miranda y Sierra (2008) en Treinta y Tres el 67% de los productores del departamento tienen como forma principal de tenencia de la tierra el arrendamiento. Esto podría explicar por qué en Treinta y Tres, como señalan los propios productores, si se considera las tierras con posibilidad de siembra de pradera sobre el rastrojo como un 100%, dicha práctica se realiza aproximadamente en un 60%, quedando un gran potencial aún no aprovechado. Por otra parte, en la zona próxima a Río Branco (en Cerro Largo) es más común que el arrocero sea el propietario de la tierra y de las represas, lo que ha favorecido en esa zona una mayor extensión de la explotación combinada de ganadería y arroz que en el resto del departamento (fuentes calificadas proporcionaron estimaciones de que cerca del 70% de los arroceros de la zona de influencia de Río Branco serían propietarios y no arrendatarios, a la inversa de lo que sucede en el resto del país).

Respecto a la relación entre productores y molinos, la región muestra el mismo funcionamiento institucional de la cadena arroceras que se describió a nivel del país, pero con algunas diferencias. A nivel país más del 80% de los productores están incluidos en el acuerdo institucional entre la ACA y la Gremial de Molinos (además del gobierno, con su representante en la Comisión Sectorial del Arroz), rigiéndose por el "precio convenio". La situación que se diferencia un poco en la

---

<sup>55</sup> Una vez que se cosecha el arroz, sobre el rastrojo, se siembra desde el aire con avioneta sin necesidad de trabajo previo de laboreo en la tierra. Algunos ganaderos entrevistados mencionaron que el costo en kg de carne por hectárea de implantar pradera desde cero es aproximadamente ocho veces superior a la mencionada modalidad de siembra sobre rastrojo de arroz.

<sup>56</sup> Para arrendar un campo para cultivo de arroz la paga se determina según el precio del kilo de arroz (aproximadamente 500 por hectárea), lo que constituye una renta determinada previamente y que se ajusta en función del resultado de la cosecha, por lo que el dueño de la tierra comparte el riesgo asociado al precio final del arroz que tiene el arrocero que arrienda.

<sup>57</sup> Una interpretación al respecto, que surgió de las entrevistas realizadas, es que en general el ganadero es más conservador que el agricultor porque la ganadería implica un ciclo productivo más largo que el de los cultivos (salvo la invernada de engorde). Esto lleva a que los ganaderos sean más aversos al riesgo y al cambio. El agricultor está acostumbrado a que "se juega más en menos tiempo" (ciclos de aproximadamente cuatro meses).

región es la de Cerro Largo, donde hay una mayor cantidad de productores independientes (no se obtuvieron datos exactos pero, según informantes calificados, los productores independientes podrían ser cerca del 30%). Esto sucede en particular en la zona de influencia de Río Branco, con una mayoría de productores de origen brasileño, que en gran parte exportan directamente a Brasil sin pasar por negociaciones con ACA o los molinos de la región (aunque frente a los buenos precios internacionales del último tiempo les conviene más exportar a través de los molinos localizados en la región que la venta directa a Brasil). También en Vichadero (Rivera) hay una lógica de grandes productores arroceros vinculados al Brasil que funcionan en forma más independiente.

Por otra parte, un fenómeno interesante de carácter local en el funcionamiento del sector diferencia a Treinta y Tres del resto. La regional de la asociación nacional ACA localizada en la capital departamental es un actor clave y de referencia para los productores del departamento, por lo que la dimensión local opera efectivamente a diferencia de otros departamentos donde el ámbito preponderante de la ACA es su dimensión nacional. La valoración de la ACA como asociación nacional es muy positiva por parte de los productores arroceros de la región y del país, pero en Treinta y Tres hay también una alta valoración del ámbito local que representa a la ACA como referencia y apoyo importante en la actividad. En Rodríguez Miranda y Sienra (2008) se muestra que prácticamente el 100% de los arroceros de Treinta y Tres pertenecen a la asociación local de la ACA a través de la cual han mejorado en forma significativa su negocio (el 93% declara que gracias a la regional de la ACA mejoró su contacto y conocimiento con sus pares del sector, un 85% que logró acuerdos de cooperación con otros productores, 54% mejoró el acceso a proveedores y clientes y el 91% mejoró la relación con las organizaciones privadas y públicas de apoyo al sector). Esto muestra una institucionalidad fuerte y con buenos resultados que se reflejan en un amplio respaldo de los productores y una muy buena imagen en toda la comunidad local. Adicionalmente, otras evidencias de que hay una institucionalidad con fuerte rasgo local asociada al arroz en Treinta y Tres es la localización en su capital de la regional del INIA especializada en arroz y de la Escuela Técnica arrocera en Vergara (que nace de la iniciativa de los productores locales, asociados en la sede regional de Treinta y Tres de la ACA, con el apoyo del INIA).

En el caso de Cerro Largo también hay una sede regional de la ACA, pero las actividades y reuniones son más bien puntuales, por lo que el “paraguas” institucional de la ACA a nivel nacional es la verdadera referencia. Por otra parte, también se detectó en el trabajo de campo que las relaciones entre actores del arroz en Cerro Largo son más fuertes entre el productor y el molino, mientras que entre los propios productores son relativamente débiles (a diferencia de Treinta y Tres). También en Artigas, donde casi la totalidad de los productores pertenecen a la ACA como asociación nacional, se pudo observar que el nivel de asociatividad local es aún débil. En este departamento se pueden diferenciar dos grupos de arroceros, los que se encuentran en el área de influencia de la ciudad capital de Artigas (que son aproximadamente un tercio de la producción del departamento) y los productores del este y noreste del departamento. Los primeros se agrupan en una asociación local ACARA (Asociación de Cultivadores de Arroz Regional Artigas), mientras que el resto, al momento de realizar las entrevistas, proyectaban crear una asociación local propia (ACA Regional Este o Noreste).





*Molino ARROZUR situado en Villa Sara, en la capital departamental de Treinta y Tres.*

Fuente: foto propia

Como ya se mencionó, en la región se desarrollan todas las fases de la cadena, localizando en el territorio a la industria molinera. Están presentes las principales firmas molineras del país<sup>58</sup>, ubicándose entre las empresas más competitivas del territorio<sup>59</sup>.

La firma más importante es SAMAN que posee varias plantas de importante tamaño en la región y en otros departamentos del país<sup>60</sup>, así como en Brasil (incluso desde antes de ser adquirida en 2008 por capitales brasileños). En la región posee molinos en Vergara (Treinta y Tres), en Tomás Gomensoro (en Artigas) y en Río Branco (el molino más grande de Cerro Largo<sup>61</sup>, constituyendo un punto de recibo clave de la producción del departamento y también de la tercera sección de Treinta y Tres, para su procesamiento y exportación a Brasil). SAMAN se abastece de materia prima mediante la compra a productores, a quienes asegura la provisión del agua y los insumos necesarios, además de brindarles un importante apoyo técnico (actividades de extensión agrícola y agropecuaria) y financiero.

Otra firma importante es CASARONE que tiene su planta principal a nivel nacional (donde fracciona y empaqueta) en José Pedro Varela, una localidad que pertenece al departamento de Lavalleja pero que se localiza sobre el límite departamental con Treinta y Tres (al sur por la Ruta 8). CASARONE desde su planta en Varela desarrolla su actividad fundamentalmente de cara al departamento de Treinta y Tres y su producción, por lo que es un actor muy importante para la región de estudio. A su vez, también cuenta con molinos en Artigas (la capital) y Río Branco (Cerro Largo). Esta firma, a diferencia de SAMAN, tiene campos propios y también trabaja con productores, con los cuales mantiene una relación que es variable. No asegura a los productores la compra de agua ni la

<sup>58</sup> Como punto de referencia, en 2005 la exportación a nivel nacional de SAMAN fue de US\$ 106 millones, CASARONE US\$ 31 millones, COOPAR y AGROCEREALES (GLENCORE) cada uno US\$ 17 millones (ART PNUD, 2008b).

<sup>59</sup> Por ejemplo, en Treinta y Tres en Rodríguez Miranda y Sienna (2008) se muestra que los molinos son de las empresas más tecnificadas en el departamento, junto a algunas pocas empresas de servicios de maquinaria. Son también las empresas que más capacitan y que muestran mejores resultados del negocio.

<sup>60</sup> En José Pedro Varela (Lavalleja), Lascano (Rocha), Río Branco (Cerro Largo), Montevideo (dos molinos), Tacuarembó (Tacuarembó) y Tomás Gomensoro (Artigas).

<sup>61</sup> Sólo esa planta representa entre 6% y 7% del total procesado a nivel nacional.

adquisición de insumos en la empresa, sin embargo, suele brindar asesoramiento técnico y facilitar el acceso de los productores a créditos para compra de insumos.

Otra firma relevante a nivel nacional y con presencia en la región es AGROCEREALES (GLENCORE), que tiene una planta en la zona próxima a Melo (Cerro Largo) y otra en Artigas (capital). Aunque estas plantas no son las más importantes de la firma, que cuenta con ocho plantas en todo el país. También destacan las firmas COOPAR, con una importante planta ubicada en Río Branco (Cerro Largo), y PROCIPA, que es una firma localizada en las afueras de la capital departamental de Treinta y Tres. En Treinta y Tres, también hay una empresa situada sobre la Laguna Merín (ARROZAL 33), que cultiva en campos propios y desarrolla su actividad en un pueblo arrocero privado, del mismo nombre del molino.

Mención aparte merece la empresa ARROZUR en Treinta y Tres, que es también la mayor empresa del departamento. Esta empresa es en realidad una sociedad de molinos (SAMAN, CASARONE, COOPAR, ARROZAL 33 y PROCIPA) y es la única industria en el Uruguay que produce arroz *parboilizado* y aceite de arroz (procesos que requieren mayor escala en la producción que el procesamiento común del arroz)<sup>62</sup>. La sociedad funciona con un capital accionario, en el que cada socio tiene una cuota de participación en el producto final según la cantidad de arroz cáscara y afrechillo que entrega<sup>63</sup>. Como se señala en ART PNUD (2008a), éste es un ejemplo muy bueno de cooperación compatible con la competencia (en la fase industrial de la cadena). En efecto, los molinos procesan en esta única fábrica la materia prima y luego cada molino obtiene el producto acorde con su aporte de materia prima. Luego todos compiten en el mercado con su propio empaque, marketing y precio de venta en el mercado interno o realiza por su cuenta los negocios de exportación. Esta cooperación es posible gracias a que, con el aporte fundamental de INIA, se ha unificado la semilla y la calidad del grano es homogénea. En 2007 la empresa ARROZUR inauguró la empresa GALOFER, de su propiedad, que genera energía a partir del residuo de la cáscara de arroz proveniente del departamento y de zonas próximas.

Todos estos molinos que se han mencionado pertenecen a grandes firmas en la escala nacional, lo que se corresponde con una característica general de la región, donde predominan los molinos de gran porte<sup>64</sup>. Por lo tanto, son pocos los molinos medianos y pequeños que pueden tener una impronta más local (por ejemplo, se puede mencionar a TOSPIL sobre la Ruta 17 en Treinta y Tres o PIVETTA HNOS y DEMELFOR en la capital de Artigas). Sin embargo, hay que señalar que en Cerro Largo la situación es diferente, ya que hay también un número relativamente importante de molinos menores (que emplean entre diez y quince personas en forma permanente) localizados en la

---

<sup>62</sup> Procesa 80.000 toneladas de arroz cáscara y 25.000 toneladas de afrechillo al año.

<sup>63</sup> El arroz tiene dos cáscaras. La primera se pela con vapor sin desperdicio ni contaminación. La segunda es el afrechillo, que tiene 22% de grasa (con la que se fabrica el aceite) y que sí genera residuo en su procesamiento.

<sup>64</sup> Tomando el empleo permanente como aproximación al tamaño, algunos de estos molinos emplean en forma permanente entre treinta y cuarenta personas, como las plantas de COOPAR y CASARONE en Río Branco, entre sesenta y ochenta personas, como las plantas de CASARONE en J. P. Varela y SAMAN en Río Branco, llegando a ocupar 120 personas en la planta de ARROZUR en Treinta y Tres; valores que se duplican en tiempos de zafra.

zona de influencia de Melo (mientras que en Río Branco se sitúan los grandes molinos, mostrando una situación similar al resto de la región).

Dentro de los molinos de menor porte de Cerro Largo, se puede destacar a BONISTAR, LEDRISUR y al silo secador de la SOCIEDAD FOMENTO, ambos localizados en las proximidades de Melo. No obstante, a partir del trabajo de campo propio y datos de IDCL (2006), se puede establecer que hay otros siete molinos de estas características (carácter más local y menor tamaño), a los que se le debe sumar otras diez empresas adicionales de silos y secado de granos (sin llegar a la elaboración del arroz). Estos molinos venden buena parte de su producción al mercado local (un 20% aproximadamente), conformado por las ciudades próximas y el propio departamento (no compiten en Montevideo), aunque (como en todo el sector) el principal mercado es externo<sup>65</sup>. La exportación se dirige principalmente a Brasil y, en algún caso, se exporta indirectamente vendiendo a molinos grandes para que completen su producción de exportación (esto ocurrió bastante en 2008 debido a la demanda mundial y precios favorables, por lo que molinos grandes necesitaban complementar su oferta de arroz).

En cuanto a la integración entre el medio urbano y el medio rural es claro que la actividad articula muy bien en el territorio a las fases primaria y secundaria de la cadena, con los molinos localizados en las ciudades, demandando empleo y algunos servicios, y con los productores arroceros en el medio rural, funcionando con una alta integración con los molinos. También cabe señalar que, en el medio rural, el arroz se articula bien con la ganadería.

A su vez, tanto la industria como los productores generan, en su lógica de funcionamiento, diversas demandas que necesitan de un adecuado soporte del medio urbano, las que pueden o no encontrar las respuestas en el medio local/regional. Esto último significa que, el hecho de que una cadena agroindustrial funcione articulando infraestructuras, recursos y servicios entre medio rural y urbano, no implica, desde una perspectiva local/regional, que el desarrollo competitivo de la propia cadena involucre en un rol protagónico al resto de la economía local, pudiendo desarrollar los procesos más complejos e interesantes (por su potencial de generación de capacidades locales) en forma externa al departamento y la región.

Para terminar de caracterizar a la cadena arrocera en la región, según la tipología del modelo de análisis, se utiliza la tabla 14. En ella se señalan los aspectos positivos y negativos desde la perspectiva de la contribución de dicha actividad al desarrollo de un sistema productivo local, considerando las dimensiones más importantes vinculadas a la dinámica innovadora y la organización productiva. Esta forma de presentación se mantendrá en los otros epígrafes que corresponden al resto de actividades productivas analizadas en la región. Con ello se busca mostrar de una forma clara y sintética los principales resultados encontrados en el trabajo de campo (entrevistas), de forma de poder transmitirlos en forma adecuada y con una extensión razonable en términos de espacio utilizado (dada la cantidad de actividades productivas analizadas en toda la región y la amplitud de la información recogida).

---

<sup>65</sup> Según las entrevistas los molinos de menor tamaño facturan en el entorno de los 3.000 a 5.000 de dólares, aunque esto depende de la zafra y los precios.

Cadena arrocera	TABLA 14: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
<b>INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se observa una fuerte competencia entre los molinos pero, al mismo tiempo, una gran capacidad de cooperación y articulación de intereses que se manifiesta en acuerdos entre las grandes empresas.</li> <li>- La cadena muestra una gran competitividad, tanto en la fase primaria como secundaria, produciendo con destino a la exportación (95%).</li> <li>- Comportamiento del productor arrocero con carácter empresarial y emprendedor, con procesos de reinversión de capital.</li> <li>- Presencia del INIA: innovación e investigación en fase primaria.</li> <li>- En general, equipamiento tecnológico adecuado y moderno de los molinos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La dinámica de acuerdos y cooperación es escasa entre molinos grandes y los pequeños.</li> <li>- La competitividad de la cadena no depende en forma relevante de otros actores del territorio. Los actores claves son los productores, molinos y proveedores externos a la región de insumos y tecnología.</li> </ul>
<b>COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La relación de los molinos con los productores, si bien varía un poco según la firma molinera, en todos los casos refleja el comportamiento de una cadena articulada e integrada, donde la competitividad se asegura en cada eslabón con alta capacidad de cooperación.</li> <li>- Por otra parte, el nivel de institucionalidad en la cadena es muy importante y funciona muy bien, representando los intereses de cada uno de los actores a la vez que permite sostener un proyecto común para apuntalar una visión de sector dinámico y competitivo.</li> <li>- Las asociaciones de productores y molinos junto con las instituciones de investigación (INIA) conforman el sistema de actores sobre el que se sustenta la competitividad de la cadena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El marco institucional de la cadena tiene un fuerte componente de escala nacional.</li> <li>- La gremial de molinos es una entidad nacional y los grandes molinos son “jugadores” que responden a una lógica nacional e internacional, donde el contexto local no reviste un carácter central en su estrategia.</li> <li>- En muchos casos los productores arroceros tienen como referencia más fuerte a la institución ACA de nivel nacional que a las organizaciones departamentales o locales (salvo en Treinta y Tres donde la asociación local ACA es muy fuerte, además de que su capital es la sede del INIA, lo que refuerza la dimensión local de la institucionalidad).</li> <li>- El marco de asociatividad y cooperación que se produce en el arroz no se extiende fuera de los actores directos de la cadena, por lo que no participan del mismo otros actores de la economía local.</li> </ul>

Cadena arrocera	TABLA 14: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existe un importante saber hacer en la región del productor arrocero que refiere tanto a su carácter de productor como de empresario.</li> <li>- Hay departamentos como Treinta y Tres y Cerro Largo que son áreas tradicionales del cultivo.</li> <li>- En Treinta y Tres (Vergara) funciona una Escuela Técnica arrocera, creada a iniciativa de ACA y con apoyo de UTU e INIA. La ACA realiza cursos de capacitación para la fase de cultivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay un problema de desconexión de la oferta y calificación del trabajo con las demandas y necesidades de la cadena. Ante esto la ACA, en todo el país, realiza cursos enfocados a la fase primaria del cultivo, mientras que en la industria de molinos cada firma capacita a los operarios en la propia planta.</li> <li>- La creciente tecnificación de la actividad y el avance tecnológico en la maquinaria y equipos que utilizan arroceros y molinos, con un alto componente computarizado, determinan que la brecha sea cada vez mayor entre la capacidad de los recursos humanos locales y esas necesidades.</li> <li>- Las carencias en mano de obra capacitada y personal técnico refiere a: tractoristas, maquinistas, reparaciones complejas de maquinarias, conocimiento en equipos computarizados, electro-mecánica, servicios varios de mantenimiento industrial, entre otros.</li> <li>- Hay también dificultades crecientes para conseguir trabajadores en el medio rural (por ese motivo, sobre todo cerca de la frontera, la mayoría de los trabajadores provienen de Brasil). Al respecto, hay que señalar que esto es consecuencia de la alta urbanización que caracteriza a Uruguay, sumado a que muchas veces los salarios rurales no son suficientemente atractivos, además de problemas de mala infraestructura de caminos y dificultad de acceso a salud y educación en algunos lugares alejados del medio rural<sup>66</sup>.</li> </ul>

<sup>66</sup> Además de la reiterada mención de estos problemas en las entrevistas, por parte de los productores arroceros de toda la región, para el caso de Treinta y Tres en Rodríguez Miranda y Sienna (2008) se muestra con una encuesta que el 45% de los arroceros declaran que el acceso a la salud es entre malo y regular, mientras que el 27% declara lo mismo respecto a la educación. El 41% declara que el servicio de transporte público es entre muy malo y regular, mientras que el 33% declara lo mismo respecto a la caminería rural. También la comunicación es un problema, ya que las soluciones de telefonía celular para el medio rural con alcance de red aún son muy costosas.

Cadena arrocera	TABLA 14: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el caso de Cerro Largo, en la zona de influencia de Melo, hay cierto sector de molinos, silos y secadores de tamaño mediano y pequeño que responden a una lógica diferente de la de los grandes molinos, ya que realizan una mayor proporción de sus compras de insumos y servicios en el medio local.</li> <li>- En cuanto a la demanda de servicios que genera la actividad, tanto los productores como los molinos, hay una oportunidad para generar vínculos con el tejido económico local y lograr que una parte mayor del excedente económico que genera el arroz pueda apropiarse localmente.</li> <li>- Entre los servicios que demandan los productores arroceros y que pueden proveerse localmente están los de reparación y mantenimiento de maquinaria agrícola (los arroceros son dueños de la maquinaria, no arriendan), mantenimiento de los sistemas de riego y otros servicios técnicos, incluidos los de asesoramiento en la utilización de insumos y equipos. Los molinos también requieren servicios de mantenimiento industrial y reparaciones de equipo. Ambos, productores y molinos, generan demandas varias de transporte, logística y otros servicios de apoyo a la actividad productiva.</li> <li>- Al respecto de estos servicios para la cadena arrocera, Cerro Largo se posiciona mejor que el resto de departamentos, que muestran una capacidad de soporte a la actividad más bien débil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salvo en la infraestructura de riego y las represas o la mano de obra que se contrata localmente, en el resto de necesidades de la cadena (sobre todo en los grandes molinos y productores) los actores o procesos externos al territorio son los más importantes y con los que se tejen las relaciones más interesantes del punto de vista productivo y económico.</li> <li>- Los insumos para la producción primaria, por ejemplo, fertilizantes, agroquímicos y combustible, son en su mayoría importados e incluso se adquieren de distribuidores externos al territorio<sup>67</sup>. Los insumos y equipos que no son importados tampoco se producen en el territorio, sino en Montevideo. La maquinaria agrícola es importada (por ejemplo, desde Brasil).</li> <li>- El centro de decisión de las políticas de los grandes molinos está en Montevideo, donde concentran su provisión de insumos y materiales e incluso las reparaciones de maquinaria y provisión de servicios técnicos; mientras que la logística de exportación descansa en empresas nacionales e internacionales<sup>68</sup>.</li> <li>- Respecto a los servicios demandados por la cadena: hay una insuficiencia en la oferta y/o su calidad. Por ejemplo, es el caso de la reparación y mantenimiento de los sistemas de riego y bombas, los servicios de talleres y tornerías, o el transporte y logística (que cuando se provee externamente también limita el desarrollo de otras actividades conexas). No hay servicios adecuados de mantenimiento industrial, limpieza industrial y otros servicios industriales.</li> </ul>

<sup>67</sup> Es ilustrativo el resultado que muestra la encuesta Rodríguez Miranda y Sienna (2008) para Treinta y Tres, donde el 48% de los productores menciona que los principales proveedores se encuentran en Montevideo, un 41% en la propia capital del departamento, y el resto en otras localidades. Por lo que Montevideo pesa en forma igual o incluso mayor que el medio local del departamento, lo que se refuerza si se tiene en cuenta que los insumos más complejos son los que se adquieren en Montevideo.

<sup>68</sup> Los resultados de la investigación Rodríguez Miranda y Sienna (2008) confirman, en el caso de Treinta y Tres, que los molinos en su mayor parte se abastecen de proveedores de Montevideo, Brasil o importación directa. Un 60% de los molinos mencionan a Montevideo como principal localización de proveedores y un 20% a Brasil, quedando sólo un 20% que realiza en forma principal compras en Treinta y Tres (algún molino de menor tamaño). Por otra parte, el componente de compras que se realiza localmente es el de más baja complejidad.

A partir del análisis realizado de la cadena arrocera en la región se puede clasificar a la misma en cada departamento de acuerdo a la tipología del modelo de análisis, considerando la perspectiva de la articulación rural-urbana y la contribución, desde la innovación y la organización productiva, al desarrollo de un sistema productivo local competitivo. Con el fin de lograr una exposición clara y sintética se presenta dicha clasificación en la tabla 15.

<b>TABLA 15: Clasificación de la cadena arrocera en la región Noreste, según el modelo de análisis.</b>		
<b>Región / Depto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Región Noreste	B1	Se trata de una cadena productiva que involucra, en forma integrada en el territorio, a productores agrícolas e industria articulado medio urbano y rural en un marco de cooperación entre sus actores, de forma que logra una inserción externa muy favorable y competitiva. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo económico de la región se debe decir que presenta un comportamiento que marca una desconexión del resto del tejido productivo de las economías locales de los departamentos analizados. Esto se debe a que las demandas y relaciones productivas que genera hacia las economías de la región son escasas en relación con la gran capacidad de esta cadena de generar excedentes para los actores directamente involucrados: molinos y arroceros. De esta forma se debilita el impacto que supondría un “derrame” de la actividad arrocera sobre el resto de las economías locales y regionales, con una mayor apropiación de la riqueza generada por parte de otros actores además de los directamente involucrados en la actividad arrocera.
Artigas, Treinta y Tres	B1	En estos departamentos se verifica la situación general para la región, con una cadena agroindustrial competitiva, que integra medio rural y urbano, pero con bajo impacto en el desarrollo del resto de la economía local.
Cerro Largo	B <sup>A1</sup>	Al caso de Cerro Largo se le otorga una característica diferencial que refleja mejores condiciones para transitar a mediano plazo hacia una tipología A1. Esto se debe a que existe una mayor capacidad de generar servicios para la cadena arrocera, con empresas localizadas en Melo (metalúrgicas, montaje y seguridad industrial) y en Río Branco (talleres, tornerías, reparaciones de bombas y sistemas de riego, electricidad y electrónica), lo que permite una mayor vinculación de la cadena con la economía local. A su vez, el arroz utiliza transporte local para la carga desde el productor hacia los silos y molinos, cuando el molino vende al mercado interno e incluso para las exportaciones al sur de Brasil (hasta Porto Alegre).
Rivera	B1 <sup>2</sup>	En Rivera la cadena tiene las mismas características que presenta en toda la región, pero en este caso por tener un peso mucho menor en términos de la economía del departamento, con pocos productores, sin desarrollo de fase industrial y con impacto limitado a alguna localidad menor, adquiere menos posibilidades de generar demandas importantes a la economía local y al medio urbano. Por lo que muestra menor capacidad de articulación del medio rural con el urbano en la escala departamental, aunque en la pequeña localidad de Vichadero el impacto de los cultivos sea relevante para el resto de las actividades económicas de dicha población.

Fuente: elaboración propia

#### **4.2.2. Forestación e industria maderera**

La cadena forestal en el país tuvo un gran desarrollo en las últimas décadas en el marco de los incentivos otorgados para las plantaciones por la Ley Forestal N° 15.939 de 1987 (que introdujo un subsidio para impulsar el desarrollo de las plantaciones, derogado más recientemente por la Ley 17.905 de octubre de 2005). Según la Sociedad de Productores Forestales, en 2007 el sector exportó por valor de 357 millones de US\$, con un 28% de colocación de rolos, 18% de madera aserrada y tableros, 21% para pasta de celulosa, y el resto en otros productos. Al momento de realizar este trabajo las cifras preliminares mostraban un monto de exportaciones para 2008 de cerca de 1000 millones de US\$ de los cuales 624 millones de US\$ correspondían a exportaciones de pasta de celulosa de BOTNIA (industria de capitales finlandeses inaugurada en noviembre de 2007, instalada en el departamento de Río Negro en Fray Bentos). Por lo tanto, entre 65% y 70% de las exportaciones de la cadena forestal corresponden actualmente a pasta de celulosa. Sin embargo, las exportaciones de madera aserrada y tableros también han tenido un aumento muy importante.

En pocos años el perfil de exportaciones del país ha cambiado desde la exportación de rolos a pasta de celulosa y tableros de madera (también *commodities* pero de mayor valor agregado). La producción de tableros de madera y madera aserrada impacta territorialmente en forma importante en la región que es objeto de estudio en este trabajo. Al respecto, la Unión de Exportadores muestra para 2008 que el sector de madera y manufacturas de madera exportó por valor de 417 millones de US\$, lo que representa un aumento del 60% respecto a 2007. Según datos de la Cámara de Industria del Uruguay las empresas del sector de fabricación de productos de madera (excepto muebles) aumentaron en un 36% la producción en el período de enero a julio de 2008, respecto a igual período en 2007 (si se compara con el mismo período en 2006 el aumento es de 50%). Estos desarrollos de la cadena forestal maderera (no celulósica) tienen impacto importante en la región noreste, principalmente en Rivera (y en Tacuarembó, departamento que no se analiza en esta investigación).

Por otra parte, hay que señalar que el desarrollo del sector corresponde a madera aserrada y tableros de distintos tipos, mientras que no hay industria del mueble en la región. De hecho la producción de muebles está escasamente desarrollada a nivel del país, se concentra en Montevideo y tiene como destino el mercado interno (las exportaciones no superan el millón de dólares).

#### ***Cadena forestal en la región***

Según la Dirección Forestal en 2007 había en el país 744.616 hectáreas forestadas bajo proyecto (al amparo de la Ley forestal y que, por lo tanto, contabiliza la Dirección General Forestal), de las que Rivera concentraba el 20% y Cerro Largo el 4,3%. En cuanto a las especies, en Rivera las proporciones son similares entre pino y eucaliptos, pero el principal destino es el aserrío (y no la celulosa). En Cerro Largo el destino de la producción muestra proporciones similares para aserrío y celulosa, siendo en ambos casos el eucalipto la especie predominante. En Artigas la forestación no



es una actividad relevante y en Treinta y Tres registra un desarrollo aún incipiente. Es importante destacar que las plantaciones en Uruguay tienen certificación FSC.

La dimensión del sector en Rivera es incluso mayor que la que surge del párrafo anterior (147.000 hectáreas forestadas bajo proyecto). Lo anterior se fundamenta en que ya en el año 2004 el departamento contaba en total (con y sin amparo de la Ley Forestal) con 181.000 hectáreas forestadas, además de otras 63.000 hectáreas de monte nativo (MGAP-DGF-DGRNR, 2007). La importancia de esta actividad en el departamento se refleja en que ocupa más del 14% de su superficie total, con cerca de 1.200 establecimientos productores (según el Censo Agropecuario 2000), localizándose principalmente en la zona norte, en dirección a la capital departamental, y en la zona noreste, donde destaca la población de Tranqueras (zona limítrofe con Tacuarembó). Por otra parte, existe amplio margen en el sector para seguir creciendo ya que, según la Dirección General Forestal, el departamento de Rivera cuenta con 381.000 hectáreas de suelos de aptitud forestal.

En Cerro Largo, donde según el Censo Agropecuario del 2000 había cerca de cuarenta establecimientos forestales, se viene registrando un importante crecimiento en estos últimos años, aunque sin llegar a la dimensión que tiene el sector en Rivera. El departamento cuenta con unas 32.000 hectáreas forestadas bajo proyecto (Dirección General Forestal). Las plantaciones se sitúan principalmente al suroeste, sobre la Ruta 7 en dirección al departamento de Durazno, y en el noroeste, en dirección al departamento de Tacuarembó. El área de crecimiento de esta actividad se vincula principalmente a la zona de Arévalo (oeste del departamento) con una penetración importante de grandes empresas con plantaciones tanto para aserrío como para celulosa.

Como se señaló, en Treinta y Tres el desarrollo forestal es aún incipiente, impulsado al influjo de grandes empresas forestadoras que comienzan a plantar al oeste y noroeste del departamento. Según la Dirección General Forestal, en 2007 el departamento de Treinta y Tres contaba con algo menos de 10.000 hectáreas bajo proyecto (1,3% de la superficie forestada en el país al amparo de la Ley forestal). La actividad es implantada desde fuera del territorio desde departamentos limítrofes. De hecho, su desarrollo está muy vinculado al que se ha producido en Cerro Largo lo largo de la Ruta 7 (ruta nacional que está situada en el límite con Cerro Largo pero que vincula más a los centros poblados del lugar con Melo, capital de Cerro Largo, que con el departamento de Treinta y Tres).

A nivel de empleo, según estimación propia<sup>69</sup>, en Rivera la cadena forestal maderera emplea aproximadamente 2000 personas en la forestación (en forma permanente, ya que también hay un componente sazonal importante) y más de 700 en la industria maderera, con posibilidad de aumentar significativamente ese número de concretarse algunas inversiones industriales previstas en los próximos años. En Cerro Largo la actividad emplea en las plantaciones aproximadamente entre 350 y 400 personas y en los aserraderos entre 150 y 200 personas. En Treinta y Tres emplea en las plantaciones aproximadamente cien personas más unas cincuenta en carpinterías y pequeños aserraderos (en algunos casos ubicados en departamentos limítrofes, por lo que no serían en realidad del departamento, como el aserradero de Valentines en el límite con el departamento de

---

<sup>69</sup> A partir de las entrevistas realizadas y del procesamiento propio de la ENHA 2006.

Florida). En Artigas, como se señaló, no hay desarrollo significativo de la actividad. Puede observarse que el mayor impacto en términos de empleo tiene relación clara con la superficie total forestada en cada departamento, pero también con el desarrollo de la fase industrial de la cadena.

En términos de desarrollo del territorio, un primer aspecto a señalar es que la fase primaria de forestación ha tenido un gran poder de transformación en toda la región. Esto se manifiesta en la transformación de zonas en las que antes solamente existía ganadería extensiva en zonas forestales con una mayor dinámica en cuanto a la generación de infraestructuras, demandas de servicios, así como en la generación de empleos directos. Por ejemplo, en los comienzos de la forestación en Rivera, anteriormente a la Ley Forestal, la actividad se caracterizaba por la presencia de pequeños empresarios que compraban montes en pie a las estancias y vendían leña, carbón, postes y piques (CLAEH, 1993). Pero desde los noventa, con el marco otorgado por la Ley forestal, el desarrollo empresarial del sector se consolidó, primero con actores nacionales y luego con importantes inversiones extranjeras. Esto generó una especialización importante de recursos humanos en las diferentes actividades relacionadas a los servicios forestales y, sobre todo, en algunas zonas y localidades de la región. Dentro de este proceso el departamento de Rivera es el que ha alcanzado un mayor desarrollo de la actividad (incluso actualmente muchas cuadrillas que trabajan en plantaciones en departamentos de reciente forestación, como Durazno, provienen de zonas del departamento de Rivera).

Ejemplos significativos de la transformación que produjo la forestación en las dinámicas económicas locales son los casos de Tranqueras (Rivera) y Arévalo (Cerro Largo). En la zona próxima a Tranqueras (Rivera) antes del *boom* forestal de los noventa las actividades productivas principales referían a la ganadería y algunos rubros de agricultura extensiva, como maíz y sorgo, así como de huerta, destacando la sandía. Como se analiza en CLAEH (1993), la situación previa a la introducción en gran escala de la forestación mostraba a una ganadería tradicional de escaso dinamismo y a la mayoría de los cultivos tradicionales en crisis (que, por otra parte, tampoco habían llegado a tener en el pasado una gran importancia en términos de superficie y valor de la producción). Por lo tanto, la actividad forestal proporcionó una alternativa dinamizadora de la economía de Tranqueras, con empleos directos en las plantaciones y especialización de la localidad en la prestación de servicios forestales<sup>70</sup>. La zona vinculada al pueblo Arévalo, al oeste del departamento de Cerro Largo, es un lugar histórico de comienzo de esta actividad (con tempranas plantaciones de la Caja de Jubilaciones Profesionales) pero que experimentó una gran transformación en los últimos años a partir del impulso de grandes empresas forestadoras (las mismas presentes en otros departamentos de la región, como Rivera). Esta zona tradicionalmente vinculada a la ganadería extensiva, actividad con poco dinamismo en generación de empleo y demandas al resto de la economía local, encuentra con la actividad forestal nuevas oportunidades de trabajo vinculadas a la

---

<sup>70</sup> De todos modos, después del primer *boom* forestal en la fase de plantación, algunos pobladores locales señalan que las oportunidades de trabajo se redujeron como para poder satisfacer las expectativas que se generaron en primera instancia. Esto indica la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo de las fases de transformación de la madera, las actividades conexas y de servicios que generan, y su vinculación con las economías locales.

prestación de servicios forestales como el control de hormigas, plantación, poda, raleo, cosecha, producción de plantines forestales (viveros), además de oportunidades para desarrollar actividades dirigidas a satisfacer otras demandas, por ejemplo, asociadas a reparaciones de maquinarias y servicios para el transporte de carga<sup>71</sup>.

Por otra parte, también en los pueblos pequeños localizados en el eje de la Ruta 7, en el límite de Cerro Largo y Treinta y Tres (como por ejemplo, Cerro Chato, Santa Clara del Olimar o Tupambaé), la forestación ha sido importante para dinamizar la actividad económica, generando empleo y actividades de servicios con un impacto nada despreciable en sociedades ganaderas tradicionales, con escaso dinamismo y poblaciones pequeñas.

Otro posible impacto positivo de la forestación, refiere a la oportunidad para avanzar en el pastoreo de ganado combinado con plantación de árboles. Esto permitiría desarrollar ambas actividades sin desplazamiento o exclusión de pequeños ganaderos (una preocupación importante en la región respecto al avance de la forestación). Sin embargo, es una práctica nueva y las entrevistas realizadas (por ejemplo, a las propias forestadoras y ganaderos) no revelan aún conclusiones o evaluaciones definitivas al respecto. El departamento del país en el que más se ha avanzado con el silvopastoreo es Tacuarembó, donde la regional de INIA ha comenzado a investigar al respecto).

Algunos actores argumentan que la práctica silvopastoril podría ser un negocio beneficioso para todos. Además de que puede verse como una política de buenos vecinos y de buen relacionamiento con el resto del medio local, a las forestadoras también les conviene porque mantienen limpios los montes reduciendo los riesgos de incendio y los costos de limpieza. Para los ganaderos es un buen negocio debido a que se acuerdan mejores precios de arrendamiento que en otras opciones, además de que se puede tener acceso a superficies mayores de pasturas con buenos pastos y sombra. Sin embargo, otras fuentes señalan que la práctica del silvopastoreo ha sido una oportunidad para los ganaderos de mayor tamaño y no para los pequeños (que en buena parte se han visto desplazados por la forestación). Las grandes forestadoras prefieren negociar y acordar con unos pocos grandes ganaderos, de forma que tienen menores costos de transacción y control. Los ganaderos pequeños presentan realidades muy heterogéneas y no tienen al momento capacidad de organización para negociar en conjunto.

Un aspecto relevante a analizar es el grado de desarrollo de las diferentes fases de la cadena en el territorio. Esto es así, porque la presencia en el territorio de todas las fases de la cadena (particularmente de la industria) ofrece mayores posibilidades de impacto en el sistema productivo local a través de demandas y relaciones económicas con otras empresas y actores locales. Al respecto, el departamento de Rivera muestra el mayor nivel de desarrollo industrial, con presencia de firmas grandes y tradicionales de capital nacional, multinacionales de instalación reciente, así como otras que proyectan construir plantas industriales en los próximos años. En el otro extremo se sitúa

---

<sup>71</sup> En este sentido una reciente consultoría realizada para el programa PRODENOR (CONSUR, 2008) recomienda, como algunas de las líneas estratégicas a desarrollar para generar trabajo para la población de la zona, la reorganización de las capacidades locales para la producción y venta de plantines forestales y la prestación de servicios para la plantación y cosecha, así como para atender otras demandas generadas por el sector forestal.

Treinta y Tres (sin considerar a Artigas, departamento sin desarrollo forestal), donde el desarrollo de fases de transformación de la madera es casi inexistente, salvo algunas carpinterías pequeñas y algún aserradero en el límite con otros departamentos.

En Rivera hay dos empresas grandes de capital nacional, entre las primeras dedicadas a la actividad en el país. Una es FYMNSA (Forestadora y Maderera del Norte S.A.), situada a 50 km de la capital riverense; la otra es URUFOR (Grupo Otegui), situada en la periferia de la capital. Ambas firmas se abastecen de madera de plantaciones propias (FYMNSA posee en el departamento unas 15.000 hectáreas forestadas y URUFOR, a través de COFUSA, unas 30.000 hectáreas). Estos aserraderos integran en el departamento las fases primaria y secundaria, además de su proyección regional en todo el noreste del país. Aproximadamente exportan el 90% de su producción<sup>72</sup>.



*Planta de FYMNSA en Tranqueras,  
departamento de Rivera.*

Fuente: [www.fymnsa.com.uy](http://www.fymnsa.com.uy)

También en Rivera se instaló en 2007 la empresa TINGELSUR, un aserradero de capitales españoles de tamaño grande (similar a los otros dos), localizado en la Zona Franca de la capital departamental y que en principio se dedicará a la producción de *pallets* para exportación (PNUD ART, 2008c). Según fuentes entrevistadas, otra inversión importante que estaba prevista para 2009/2010 refería a una planta industrial de la firma norteamericana WEYERHAEUSER. Debido a la crisis mundial (el gran destino de exportación de esta firma es el mercado de EEUU) dicha inversión se frenó. No obstante, superada la crisis, seguramente se realice dado que es un proyecto sostenible y

---

<sup>72</sup> La empresa FYMNSA fundamentalmente procesa pinos, cuenta con tres secadores de madera y produce tablas para diversos fines, como por ejemplo, para tarimas, embalaje, mueblería, Clear FJ Blanks, Clear CutStock. Posee además una pequeña central generadora de energía eléctrica a partir de residuos de la madera. La propia empresa manifiesta que solía estar orientada en un 70% al mercado norteamericano, pero a partir de la crisis de dicho mercado se ha diversificado con variados destinos de exportación. Por otro lado, URUFOR realizó recientemente una expansión de sus instalaciones que incluye una planta generadora de energía con los residuos de madera. Con una producción actual de 120 mil m<sup>3</sup> anuales de madera rolliza, proyecta alcanzar para el año 2010 los 300 mil m<sup>3</sup> pasando a exportar aproximadamente 35 millones de US\$ por año. La firma trabaja principalmente eucaliptos, produciendo madera aserrada para uso en la fabricación de muebles, cocinas, molduras, materiales de construcción, puertas y ventanas. El principal mercado es Europa y luego EEUU.

rentable a largo plazo. De hecho WEYERHAEUSER ya está en el país con una planta de importante tamaño en Tacuarembó<sup>73</sup> y cuenta con importantes áreas forestadas en el departamento<sup>74</sup>.

En Cerro Largo el desarrollo industrial refiere a algunos aserraderos medianos y pequeños<sup>75</sup>, que en su mayoría producen para el mercado interno, incluso local (el propio departamento, en cuyo caso es relevante la competencia con productos de madera provenientes de Brasil y, por lo tanto, la relación cambiaría con dicho país). Por otra parte, no necesariamente se abastecen de materia prima de las plantaciones del departamento, lo que se refuerza dado que la mayoría de las plantaciones pertenece a grandes firmas que utilizan esa materia prima para procesamientos industriales en otros departamentos. Respecto a esto último, recientemente grandes firmas multinacionales han comprado plantaciones en Cerro Largo y proyectan plantar más. Sin embargo, no se prevé que se localice en Cerro Largo alguna industria de tableros de madera o celulosa<sup>76</sup>. Los actores locales entrevistados coinciden bastante con esta visión del proceso de forestación en Cerro Largo, que se percibe en forma funcional al desarrollo de la actividad industrial de la cadena en otros departamentos vecinos como Rivera y Tacuarembó.

Cadena forestal maderera	TABLA 16: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
<b>INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD</b>	-Se trata de una cadena agroindustrial en expansión en la región, de inserción externa muy competitiva sobre la base del costo, la calidad y la disponibilidad de la materia prima, con firmas industriales, nacionales y multinacionales, con equipamiento y tecnología moderna y que integran las fases de cultivo y transformación de la madera en la propia región.	-La competitividad de la cadena tiene un factor ineludiblemente asociado al territorio que es la materia prima, pero en el creciente desarrollo industrial es más dudoso el rol del territorio como factor clave de competitividad. Es decir que hay un riesgo importante de que se desaprovechen las mejores oportunidades de desarrollo de capacidades locales y regionales para integrar a otros actores y empresas, dentro del sistema de valor de la cadena. Oportunidades que están asociadas a la industria y las relaciones económicas que ésta pueda establecer (insumos, servicios, actividades conexas) con el territorio.

<sup>73</sup> WEYERHAEUSER amplió su planta de Tacuarembó al doble de capacidad (podría procesar unos 600 mil m3 de madera por año). Esta planta produce tableros y paneles (ART PNUD, 2008c)

<sup>74</sup> WEYERHAEUSER, junto con la sociedad anónima COLONVADE, contaba con 80.000 hectáreas forestadas en el departamento. Al momento de realizar el trabajo de campo esa sociedad estaba en proceso de separación, no obstante WEYERHAEUSER se quedaría con gran parte de dichas hectáreas y el proyecto de planta industrial, además de algunas miles de hectáreas que adquirió en la zona próxima a Vichadero.

<sup>75</sup> Por ejemplo, la empresa Cerro Largo Maderas, que produce molduras de pino con destino al mercado interno y exporta a Chile tablas de eucaliptos para *pallets*, en la modalidad de *façon* en acuerdo con capitales chilenos.

<sup>76</sup> La empresa de celulosa y papel STORA ENSO (sueco-finesa) y la maderera WEYERHAEUSER (EEUU) han forestado o comprado tierra forestada en toda el área de prioridad forestal del departamento. Sin embargo, es difícil que se instalen plantas industriales en el departamento. STORA ENSO tiene dentro de sus posibles planes una planta de Celulosa pero en el centro del país y WEYERHAEUSER cuenta con una planta en Tacuarembó y planes de inversión para otra en Rivera (en este caso sí ubicada en la región noreste).

Cadena forestal maderera	TABLA 16: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se trata de una cadena agroindustrial compuesta por grandes firmas que tienen plantaciones propias y plantas industriales. Estas grandes firmas han demostrado capacidad de cooperación para resolver aspectos puntuales y necesidades comunes, a la vez que compiten fuertemente, tanto en la captación de la materia prima como en la captación de recursos humanos.</li> <li>- No hay un marco institucional como el de la cadena arrocera, sino relaciones informales entre grandes "jugadores", pero que están identificados y que, en general, están abiertos a analizar propuestas desde el medio local y regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No se han establecido marcos adecuados de cooperación o incluso de intercambio entre las sociedades y economías locales y las grandes firmas que representan a la cadena forestal y la industria maderera.</li> </ul>
RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay una creciente demanda por nuevas calificaciones, incluso para la fase primaria, dada la alta tecnificación que ya tiene la actividad en todas sus fases (por ejemplo, demanda de tractoristas especializados en la nueva maquinaria automatizada que se utiliza para la cosecha).</li> <li>- Los requerimientos de la industria van desde operarios de maquinaria de la planta industrial a una amplia gama de servicios técnicos auxiliares y conexos, como soldadores, personal capacitado en electro-mecánica, mantenimiento industrial y montaje, etc.</li> <li>- Esta situación es una oportunidad para generar capacidades y especializaciones que constituyan una ventaja específica de localización de esta actividad en la región y, desde una perspectiva más ambiciosa, para la configuración de una cadena o sistema de valor que refiera a un sistema productivo local/regional, integrando amplios sectores de las economías locales a la dinámica productiva de las empresas forestales y madereras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lo que es un aspecto positivo (o una oportunidad) es también un aspecto negativo (o preocupación), ya que todas estas nuevas demandas que surgen del desarrollo forestal maderero de los últimos años exigen recursos humanos que actualmente no están disponibles en la región.</li> <li>- Por otra parte, las demandas refieren a actividades cada vez más tecnificadas y computarizadas, por lo que la mano de obra que está disponible muchas veces no cumple con las calificaciones requeridas.</li> <li>- En el caso de Treinta y Tres el sector está en incipiente desarrollo y en un departamento sin tradición ni capacidades mínimas de recursos humanos y servicios para la actividad. En Cerro Largo hay cierta tradición en algunas zonas y un mayor desarrollo de la forestación, pero también se presentan problemas de recursos humanos ante el gran crecimiento de las plantaciones en los últimos años. En Rivera hay una buena respuesta a las demandas de servicios forestales, pero una escasa capacidad de respuesta ante las demandas que empiezan a surgir desde la industria de la madera.</li> </ul>

Cadena forestal maderera	TABLA 16: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El desarrollo del sector, de seguir la tendencia actual, aumentará sus demandas de servicios a la industria, de transporte y logística, así como de servicios en las plantaciones (que también crecerán).</li> <li>- En Rivera la situación es más favorable para generar el desarrollo de nuevas capacidades locales ya que en este departamento se concentra el desarrollo industrial.</li> <li>- En Cerro Largo el desarrollo de la cadena refiere más a la fase de plantaciones. De todas formas, genera ciertas demandas especializadas referidas a servicios forestales que ofrecen buenas oportunidades para generar proveedores locales. Además, existe la posibilidad de potenciar un mayor desarrollo de pequeños y medianos aserraderos locales en el departamento, lo que podría generar nuevas demandas y relaciones en la economía local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualmente no existe capacidad suficiente en la región, ni siquiera en Rivera, para cubrir las demandas que ya está generando la industria maderera y la continua expansión de las plantaciones.</li> <li>- No hay respuesta adecuada, ni forma de mano de obra para empleo directo ni en forma de empresas locales proveedoras de servicios. Por lo tanto, de no existir una preparación del territorio acorde al tamaño de este desafío es muy probable que el desarrollo previsto de la actividad adopte rasgos de enclave con demandas cubiertas por agentes externos y/o internalización de todos los procesos dentro de la propia cadena agro-industrial, sin demasiado vínculo con el resto de las empresas y actores económicos locales y regionales.</li> <li>- En efecto, las empresas madereras tienden a realizar las reparaciones menores y a cubrir sus necesidades con personal propio (internalizan en la firma esos servicios). Mientras que los servicios más complejos (por ejemplo, reparaciones y arreglos grandes de motores, tableros o montajes de maquinaria) los adquieren con empresas de Montevideo. También la compra de insumos (sierras, gomas, correas, etc.) se realiza en Montevideo o por importación directa.</li> </ul>

A partir del análisis realizado de la cadena forestal maderera en la región, es posible interpretar funcionamientos diferentes según el departamento que consideremos. Lo cual tiene implicancias importantes en términos de los impactos sobre el desarrollo del resto de la economía local. Esto se refleja en la tabla 17.

<b>TABLA 17: Clasificación de la cadena forestal maderera en la región Noreste, según el modelo de análisis.</b>		
<b>Región / Depto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Región Noreste	B <sup>A</sup> 1	Esta cadena constituye un motor de crecimiento importante que puede tener grandes impactos en las economías locales de la región, integrando en el territorio medio rural y urbano y completando todas las fases de la cadena productiva. El crecimiento de las grandes firmas nacionales y multinacionales de la cadena puede ser también transformado en desarrollo de relaciones productivas locales que permitan participar al territorio en una mayor apropiación de los excedentes que genera la actividad. Para ello, son aspectos favorables la existencia de ciertas especializaciones, sobre todo respecto a las necesidades de la fase forestal, y una lejanía considerable que hace perder atractivo a una relación directa con Montevideo para la provisión de servicios y apoyos claves para la cadena. Sin embargo, aún hay una brecha muy importante entre las necesidades de la cadena y las capacidades del territorio. En este contexto, las grandes empresas del sector comienzan a desarrollar sus vínculos más interesantes con agentes económicos externos a la región, lo que podría truncar la posibilidad de un proceso de desarrollo endógeno local.
Cerro Largo	B <sup>A</sup> 1	El sector muestra gran competitividad y dinámica de crecimiento, pero cierta debilidad en los vínculos con el resto de la economía del departamento. Esta debilidad se debe, por un lado, a problemas de capacidad local en los poblados para abastecer las demandas de las plantaciones y ,por otro lado, al escaso desarrollo de las fases de transformación de la madera en el departamento. Sin embargo, el desarrollo de la forestación ha permitido generar espacio para organizar ciertas capacidades locales para la prestación de servicios forestales especializados. Esto funciona enmarcado en una lógica que integra al medio rural con los pequeños centros urbanos como proveedores de mano de obra y servicios. Lo que constituye un camino que, de profundizarse, puede contribuir al desarrollo de relaciones productivas locales más importantes.
Rivera	A <sup>B</sup> 1	Rivera es el departamento en el que esta actividad ofrece mayores oportunidades para contribuir a la construcción de un sistema productivo local competitivo que articule medio urbano y rural. Sin embargo, sin una organización productiva de los actores económicos locales que esté a la altura del desafío, esas ventajas pueden ser insuficientes. Por ello está latente el riesgo de que sólo se pueda consolidar un esquema más próximo al enclave productivo, en el que las grandes industrias se establezcan buscando la disponibilidad de materia prima y limiten su impacto local a la generación de empleo directo, quedando trunca la posibilidad de canalizar las demandas y necesidades de la cadena forestal maderera hacia la creación de empresas y capacidades locales que permitan crear condiciones de competitividad sistémica del territorio.
Treinta y Tres	B2	En Treinta y Tres la actividad se desarrolla en el medio rural, con la presencia de plantaciones de empresas grandes y competitivas que se vinculan a procesos que se desarrollan fuera del departamento. En efecto, la vinculación más fuerte es con los centros urbanos y la infraestructura vial de departamentos limítrofes. Por otra parte, la realización en el departamento de actividades de transformación de la madera es casi inexistente. Por lo que, desde punto de vista local, muestra una importante desconexión con el resto de la actividad económica. Esto se relativiza si se mira el proceso en escala regional, asociándolo al desarrollo de la actividad en Cerro Largo.

Fuente: elaboración propia



#### **4.2.3. Cadena Cárnica-Ganadera (+Lana)**

La cadena cárnica comprende a los sectores de la ganadería vacuna y los frigoríficos. También se incluye la producción de lana ya que la ganadería en la región noreste es mixta, dado que el ovino funciona como un segundo rubro de producción.

En el caso de los ganaderos se pone énfasis en los medianos y grandes ganaderos, ya que los pequeños productores se analizan por separado más adelante<sup>77</sup>. Al analizar la ganadería nos referimos a vacunos y ovinos, ya que lo que predomina en la región es la explotación mixta. Por otra parte, otras carnes como aves y cerdos se consideran también por separado junto con la categoría de pequeños productores, ya que esa es la característica de esas producciones en esta región (no así en el sur del país donde hay grandes productores de aves y cerdos).

A nivel nacional el sector cárnico constituye uno de los más importantes en generación de exportaciones. Según el Instituto Nacional de la Carne<sup>78</sup> (INAC) en el año 2008 el país exportó 1.479 millones de dólares (en 2007 había exportado por algo más de 1000 millones de dólares), de los cuales el 82% corresponde a carne vacuna, el 5% carne ovina y el resto a otras carnes.

La producción de lana ovina tiene destino exportador como lana sucia y en *tops*, aunque en la región no hay industria procesadora. De las entrevistas a actores calificados, se cree que el país llegó a un mínimo en su producción de lana y no se prevé que continúe bajando, en un proceso en el cual se ha pasado a un stock de la mitad de cabezas respecto a valores históricos (en 2008 el stock nacional es de 9,4 millones de cabezas, según datos del MGAP). La tendencia, según los actores del sector, es a estabilizarse en estos niveles de producción menores pero con mayor calidad.

#### ***Cadena cárnica-ganadera (+lana) en la región***

Según el Censo Agropecuario del año 2000, en Artigas se observaban 962 establecimientos de ganadería vacuna como principal rubro de ingresos (ocupando un 80% de la superficie del departamento) y 378 establecimientos de ganadería ovina como principal sustento (14% de la superficie del departamento). En Cerro Largo había 2.146 de ganadería vacuna (85% de la superficie del departamento) y 503 de ganadería ovina (4% de la superficie del departamento). En Rivera 1.900 de ganadería vacuna (77% de la superficie del departamento) y 171 de ganadería ovina (3% de la superficie del departamento). En Treinta y Tres hay 1.484 de ganadería vacuna (84% de la superficie del departamento) y 261 de ganadería ovina (5% de la superficie del departamento). Sin embargo, en todos los departamentos lo que predomina es la explotación mixta, lo que se refleja en que aproximadamente, según el departamento, entre el 56% y 75% de los establecimientos ganaderos combinan los rubros vacuno y ovino (según estimaciones propias a partir de los datos del censo MGAP 2000).

---

<sup>77</sup> Siguiendo el criterio de Rodríguez Miranda y Sienra (2008) se considera pequeños ganaderos a aquellos con menos de 1000 hectáreas, en una región donde se produce en forma extensiva.

<sup>78</sup> INAC. Estadística Mensual. Faena y Exportación. Diciembre de 2008.

La información más actualizada de la Dirección General de Servicios Ganaderos (DICOSE) muestra para el año 2008 que el departamento de Artigas tenía un stock de ganado vacuno de 730.158 cabezas, algo más del 6% del stock nacional, y un stock ovino de 1.327.401 de cabezas, que representa más del 14% del stock nacional (junto con Salto es el departamento con mayor cantidad de ovinos). En Cerro Largo el stock de ganado vacuno es de 1.023.348 cabezas, cerca del 9% del stock nacional, y el stock ovino de 698.397 cabezas, algo más del 7% del stock nacional. Por su parte, Rivera tiene un stock vacuno de 679.956 cabezas, cerca del 6% del stock nacional, y un stock de ganado ovino de 403.129 cabezas, que representa algo más del 4% del stock nacional. Treinta y Tres tiene un stock vacuno de 693.153 cabezas, cerca del 6% del stock nacional, y un stock de ganado ovino de 480.185 cabezas, que representa un poco más del 5% del stock nacional.

Según INAC (Instituto Nacional de la Carne) en el año 2008 de la faena total de ganado en el país (frigoríficos) 81.692 cabezas de vacunos y 237.006 cabezas de ovinos provinieron de Artigas (cerca del 4% y del 13% de la faena total del país); 153.413 cabezas de vacunos y 91.371 cabezas de ovinos de Cerro Largo (cerca del 7% y del 5% de la faena total); 79.094 cabezas de vacunos y 37.036 cabezas de ovinos de Rivera (3,6% y el 2,0% de la faena total); y 83.578 cabezas de vacunos y 63.630 cabezas de ovinos de Treinta y Tres (3,8% y el 3,6% de la faena total del país). Es decir que la región produce algo más del 18% del ganado vacuno y cerca del 24% del ganado ovino que se faena en el país.

Con respecto a la producción de lana asociada al ganado ovino, la perspectiva actual no es muy buena, ya que muestra desde unos años una retracción asociada a las condiciones de los mercados internacionales. La presencia del ovino como complemento del ganado vacuno, sin embargo, tiene un fuerte arraigo en la zona ya que es un animal que no necesita de buenas pasturas y tiene gran capacidad de adaptación y resistencia, por lo que es un rubro de producción que funciona como seguro para el productor de esta región. Al decir de un productor "(el ovino) *siempre está, con poco costo se mantiene, incluso es importante para consumo propio...*".

A nivel de empleo, según estimación propia<sup>79</sup> la ganadería emplea en Artigas aproximadamente 3.240 y el procesamiento en manufactura sólo cerca de cuarenta personas; en Cerro Largo la ganadería emplea aproximadamente 5.200 y la industria frigorífica cerca de 630 personas; en Rivera la ganadería emplea aproximadamente 3.660 personas y en Treinta y Tres aproximadamente 2.770 personas, departamentos en los que no hay fase de industria frigorífica (salvo algún matadero pequeño de la Intendencia, sin cámara de frío)<sup>80</sup>.

En el análisis de la ganadería, un primer aspecto a señalar es que se trata de un sector muy competitivo, lo que se relaciona con el buen desempeño exportador de la industria cárnica nacional a la cual esta región alimenta en forma muy importante (como se mostró líneas arriba). Esa

---

<sup>79</sup> A partir de las entrevistas realizadas y del procesamiento propio de la ENHA 2006.

<sup>80</sup> En Treinta y Tres hay un frigorífico equino, pero no se considerada en el análisis ya que los frigoríficos equinos (hay 3 en el país, contando el de Treinta y Tres) funcionan con consignatarios que compran caballos en todo el país con casi nula articulación con el medio local más allá de la ubicación física. Por otra parte, es un sector que no posee capacidad de expansión a nivel nacional ya que no hay oferta nacional de materia prima, la que incluso es insuficiente no sólo para crecer sino para la capacidad instalada actual.

competitividad, sin embargo, se relaciona con la ganadería de mediano y gran porte, mientras que los pequeños ganaderos no muestran el mismo desempeño. Esa es una de las razones por las cuales, como ya se adelantó, los pequeños ganaderos se consideran por separado, más adelante.



*Asociación Agropecuaria de Artigas,  
en la capital departamental.*

Fuente: foto propia

En Rodríguez Miranda y Sierra (2008) se muestra para el caso de Treinta y Tres, que en el período 2006-2007, de muy buenos precios y condiciones favorables para la ganadería, son los ganaderos grandes los que muestran en un gran porcentaje un aumento de sus ganancias (82% de los casos), mientras que para los pequeños (menos de 1000 hectáreas) los resultados obtenidos no son tan buenos (sólo para el 36% las ganancias aumentaron). Otras variables que refieren al nivel tecnológico y la productividad también revelan en dicha investigación que el tamaño es muy importante para diferenciar comportamientos y dinámicas en la ganadería. Esto se confirma con la información que se recoge de las entrevistas realizadas en todos los departamentos de la región, que diferencia claramente a los grandes productores ganaderos de los pequeños. La gran ganadería muestra características competitivas, con gran capacidad de generación de riqueza y posibilidad de avanzar hacia mejores prácticas y tecnificación de la actividad. Los pequeños productores muestran una realidad bien distinta, con dificultad para mejorar las prácticas e incorporar mayor tecnología, sufriendo por lo tanto de rezago y falta de competitividad.

A pesar de que se señaló que la ganadería, excluyendo parte de los pequeños productores, es muy competitiva esto no es contradictorio con la existencia de un perfil conservador de productor ganadero de la región, que se refleja en la explotación extensiva y prácticamente sin mejoras. Según DICOSE en 2008 el 93% de la superficie ganadera del departamento de Artigas corresponde a campo natural, es decir sin pradera, mejoras del suelo o cultivos forrajeros. Las praderas artificiales son 4% de la superficie ganadera y los campos mejorados sólo 1%. En Cerro Largo el 83% de la superficie ganadera corresponde a campo natural. Las praderas artificiales son 6% de la superficie ganadera y los campos mejorados 4%. En Rivera el 77% de la superficie ganadera corresponde a campo natural, las praderas artificiales son 5% de la superficie ganadera y los campos mejorados 3%.

En Treinta y Tres el 83% de la superficie ganadera corresponde a campo natural, las praderas artificiales son 7% de la superficie ganadera y los campos mejorados 5%.

En la comparación con el nivel nacional, también según DICOSE para el año 2008, el 75% de la superficie ganadera del país es campo natural, las praderas artificiales son 9% y el campo mejorado 5%. Por lo tanto, la región se sitúa peor que el promedio nacional, y muy lejos de los departamentos del sur del país que son los que más mejoras realizan sobre el campo natural<sup>81</sup>.

La baja tecnificación de la ganadería en esta región se explica también porque no hay paquetes tecnológicos que sean eficientes para generar mejoras y praderas a costos razonables dada la calidad inferior del suelo respecto a las tierras del sur del país (sobre todo en zonas de basalto superficial o sierras). Esto también explica el carácter criador de los productores de estos departamentos que, en general, no completan las fases finales de engorde de los animales. Las excepciones refieren a las zonas donde hay presencia fuerte de cultivo de arroz que permite combinar arroz con ganadería, con un paquete tecnológico de siembra de pradera sobre rastrojo de arroz (como ya se había mencionado, a costos muy convenientes) que permite una mayor productividad y la realización de ganadería de invernada<sup>82</sup>. Adicionalmente, el auge de la forestación, sobre todo en Rivera, permite otra opción a explorar como paquete tecnológico para mejorar el rendimiento que es la práctica silvopastoril, que ya fue mencionada al analizar la cadena forestal.

En relación con el párrafo anterior, hay que señalar que hay dos factores que han cambiado un poco el comportamiento tradicional ganadero en la región. Uno es la presión por el suelo que ha ejercido la forestación que produjo una concentración en el sector, de modo que los ganaderos que permanecen son de mayor tamaño y con una mayor tecnificación. El otro fenómeno es la aparición de nuevos cultivos, como la soja y otros granos, que introducen una cultura diferente y acercan al ganadero al mundo de la agricultura, los cultivos forrajeros y las raciones. Sin embargo, este proceso aún es incipiente en la región.

Otra característica de la región, que fuera señalada, es el escaso desarrollo de la fase industrial. En Treinta y Tres y Rivera no hay industria frigorífica (salvo mataderos pequeños que administra la Intendencia) y en Artigas su desarrollo es muy limitado, contando con plantas de procesamiento muy pequeñas (el frigorífico CUAREIM que sólo emplea veinte personas y el Abasto administrado por la Intendencia que trabaja a *façon*). Tampoco hay industria lanera en la región.

La excepción es el departamento de Cerro Largo, donde hay una importante industria frigorífica, destacándose el frigorífico PUL sobre el que se comentará más adelante. También en Cerro Largo hay otras dos plantas frigoríficas de menor tamaño. Una de ellas es el frigorífico La Tablada, situado en Melo y que, según INAC, faena en el orden de 9,4 mil cabezas de ovinos y 6,9

---

<sup>81</sup> Por ejemplo, en el extremo contrario está el departamento de Colonia donde el campo natural es sólo el 33%, la pradera artificial ocupa el 31% de la superficie ganadera y hay un 7% de campo mejorado, además de un 11% ocupado por cultivos forrajeros. Sin embargo, es más acertado comparar a la región noreste con el promedio nacional ya que las zonas en el sur del país presentan condiciones de suelos muy diferentes, que se desarrollan junto con actividades agrícolas y permiten la disponibilidad de paquetes tecnológicos y ecuaciones de costos mucho más favorables a una explotación más tecnificada e incluso intensiva de la ganadería.

<sup>82</sup> Por ejemplo, en el sur y sureste del departamento de Treinta y Tres o en la zona próxima a Río Branco en Cerro Largo.

mil cabezas de vacunos, además de 26,3 mil cerdos (la faena de cerdos de este frigorífico abastece a una chacinería local). La otra planta refiere al Matadero de la Intendencia en Aceguá, de tamaño pequeño y que faena a *façon*<sup>83</sup>.

El frigorífico PUL merece una consideración especial, ya que su presencia confiere a la cadena cárnica una característica particular en Cerro Largo (sobre todo en la zona de influencia de Melo). Como ponía en evidencia el análisis de UdelaR-FCEA (1998), los frigoríficos funcionan con bastante independencia y poca vinculación con el medio local que los aloja (comprando ganado a nivel nacional y adquiriendo los servicios e insumos en Montevideo). Pero en el caso del PUL esto es muy diferente, lo que tiene que ver con la propia historia de esta empresa. Originalmente el PUL nace como una cooperativa de productores agropecuarios, unos 250 productores que se juntaron para procesar localmente el ganado que se criaba en el departamento. Esta cooperativa se fundió, pero fue adquirida por un inversor brasileño que, a su vez, es propietario de grandes extensiones de tierras ganaderas en el departamento. En este contexto, el frigorífico tiene como objetivo principal el procesamiento del ganado del propio inversor. Sin embargo, luego de una negociación entre el inversor y los ex-cooperativistas se acordó mantener a la directiva del frigorífico y asegurar por parte del PUL la compra de la producción de los productores ex-cooperativistas, así como brindarles cierto apoyo para su desarrollo (práctica inusual en la industria frigorífica nacional que funciona generalmente sin ningún tipo de acuerdo o relación con los productores).

Adicionalmente, también relacionado al frigorífico PUL, se debe mencionar que en Melo (Cerro Largo) una empresa metalúrgica (BARRACA RODÓ) asociada a una empresa de gestión y tratamiento de residuos (OLECAR) se encuentran desarrollando un proyecto para producción de harina de sangre con los efluentes del frigorífico PUL (emprendimiento llamado "Proteínas Naturales Uruguay"). Este sería otro impacto positivo de la presencia del PUL en Cerro Largo.

Hasta aquí el análisis realizado permite afirmar que la ganadería es una actividad muy importante en toda la región, con impacto en la producción y el empleo local. Por otra parte, en Cerro Largo se configura también el desarrollo de una importante fase industrial. Cabe entonces la pregunta de en qué medida esta actividad, de gran relevancia económica en la región, contribuye al desarrollo de un sistema productivo local competitivo. Los resultados se muestran en la tabla 18.

---

<sup>83</sup> Faena aproximadamente 900 vacunos y 100 ovinos (ART PNUD, 2008b).

Cadena cárnica ganadera (+ lana)	TABLA 18: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es un sector que muestra una alta competitividad que descansa en la renta del suelo que, con poco costo adicional, genera en forma extensiva una carne de muy buenas cualidades con un alto valor agregado en la relación entre precio final y costo de producción.</li> <li>- Sin embargo, al influjo de la demanda internacional de carne, los productores han empezado a incorporar más tecnología (aun en zonas en donde no está disponible el paquete tecnológico del arroz). Son prácticas bien conocidas como el suplemento alimenticio, cultivo forrajero, mejoras en los cuidados sanitarios y las prácticas de control de preñez y de inseminación artificial.</li> <li>- A nivel industrial, la única empresa relevante en la región es el frigorífico PUL, que muestra una muy buena inserción exportadora siendo uno de los frigoríficos más importantes del país. Datos de INAC muestran que faenó casi 161 mil cabezas de ganado vacuno en 2008, lo que lo sitúa en el segundo lugar en faena a nivel país. Por otra parte, exportó en 2008 por valor de US\$ 116,4 millones, situándose como el tercer exportador cárnico del Uruguay, representando cerca de un 8% del total de exportaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El alto valor agregado que sostiene la rentabilidad y competitividad de la ganadería de gran porte, en esta forma de explotación extensiva, refiere prácticamente a excedente de explotación apropiado por el empresario con bajo componente de salarios y costos de insumos. Lo que también explica la baja capacidad de este tipo de ganadería de generar demandas con impacto en el desarrollo de las economías locales donde se establece.</li> <li>- A excepción del PUL, no hay en la región otras industrias frigoríficas relevantes, sino pequeñas plantas y mataderos poco competitivos en relación a los grandes frigoríficos del país.</li> </ul>
COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Merece ser distinguido como excepción en la región el funcionamiento del frigorífico PUL con los productores del entorno próximo a Melo, con quienes tiene acuerdos de compra y a los que proporciona apoyo técnico. A su vez, el PUL también mantiene una lógica de acuerdos con los fletes locales para el transporte de hacienda, desde los establecimientos ganaderos al frigorífico.</li> <li>- En general, dada su historia y su directiva conformada por parte de los actores locales que inicialmente impulsaron la cooperativa, el PUL mantiene un fuerte vínculo con el medio local (Melo) y sus instituciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel de los productores no hay un funcionamiento que privilegie la cooperación y asociatividad, más allá de la existencia formal de asociaciones de productores en las principales ciudades.</li> <li>- Tampoco hay instancias de acuerdo o cooperación entre la fase de producción y la industria (excepto en el caso del PUL).</li> </ul>

Cadena cárnica ganadera (+ lana)	TABLA 18: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	<p>- No hay mayores problemas de recursos humanos, salvo la tendencia general que se observa hacia una preferencia de las personas por vivir y trabajar en el medio urbano, lo que dificulta a veces mantener la mano de obra rural (asociado también a los salarios que se pagan).</p>	<p>- La explotación poco tecnificada tampoco genera demasiadas demandas complejas de recursos humanos al medio local y regional.</p>
<b>RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL</b>	<p>- La información y datos recogidos en esta investigación muestran que, aunque no sea un factor desencadenante de procesos locales de desarrollo endógeno, la ganadería cumple un papel no despreciable desde varios puntos de vista.</p> <p>- La ganadería aporta significativamente a la generación absoluta de empleo, empleando a miles de personas (lo que no es contradictorio con que el empleo por hectárea sea muy bajo: tres o cuatro personas cada mil hectáreas). Estos trabajadores luego vuelcan sus ingresos en compras domésticas en los centros poblados, donde incluso muchos de ellos residen, además de la residencia de los propios productores ganaderos. Además, si bien no son muy complejas, los productores realizan ciertas demandas al medio urbano, como servicios de escritorios rurales, veterinarias, comercios mayoristas o transporte de hacienda.</p> <p>- En Cerro Largo, el frigorífico PUL desarrolla algunas relaciones con proveedores locales (como transporte de hacienda y otras demandas de baja complejidad). Además, se generó una asociación entre dos empresas locales para desarrollar un emprendimiento para la producción de proteína animal a partir de los efluentes del frigorífico.</p>	<p>- La explotación ganadera extensiva y poco tecnificada genera pocas demandas complejas de servicios al medio local y regional. Esto podría cambiar en parte a partir del proceso de adopción de prácticas más intensivas de producción, pero, de todas formas, el impacto en esa generación de demandas más sofisticadas estaría bastante acotado (por la propia característica de la actividad).</p> <p>- No hay un desarrollo en la región de fase industrial, salvo el frigorífico PUL en Melo, lo que resta capacidad al conjunto de la cadena para generar mayores relaciones económicas en la región, alimentando procesos industriales en otros departamentos.</p>

A partir de los argumentos manejados, la tabla 19 muestra la clasificación de esta actividad para cada departamento de la región, desde el punto de vista de la tipología desarrollada en el modelo de análisis.

<b>TABLA 19: Clasificación de la cadena cárnica-ganadera (+lana) en la región Noreste, según el modelo de análisis.</b>		
<b>Región / Depto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Región Noreste	B1	La cadena ganadera cárnica, siendo muy competitiva, no constituye un factor que impulse en la región el desarrollo de relaciones densas y propias de los sistemas productivos locales. Hay que destacar que tiene impactos positivos en la generación de empleo y a través del gasto en el comercio local de los ingresos de productores y trabajadores, lo que fundamenta su capacidad de articulación entre medio rural y urbano. Sin embargo, presenta un impacto escaso en términos de desarrollo del resto del tejido productivo. Esto se debe a la modalidad extensiva de explotación es muy poco demandante de insumos y servicios, sumado a que difícilmente la industria frigorífica pueda profundizar más las relaciones productivas locales actuales (con la presencia de una única empresa frigorífica de porte significativo).
Artigas, Rivera y Treinta y Tres	B1	Es una actividad que integra medio rural y urbano en el territorio, con capacidad competitiva, pero con una dinámica que no genera demandas de cierta complejidad u oportunidades para la generación de servicios, proveedores locales o actividades conexas y complementarias, que permitan procesos endógenos de desarrollo productivo en la región. A esto contribuye el casi nulo desarrollo industrial de la cadena.
Cerro Largo	B <sup>A</sup> 1	Aquí, la existencia del frigorífico PUL, con sus características ya señaladas, permite señalar una mayor capacidad para generar el desarrollo de relaciones más densas con el resto de la economía local. Sin embargo, no hay mucha posibilidad de extender la cadena de valor hacia delante en forma significativa ni tampoco de desarrollar un número mayor de proveedores o servicios locales en torno a la actividad. La gran mayoría de las necesidades de las necesidades industriales e insumos que requiere dicha empresa se adquieren fuera de región y no parece probable que ello cambie. Por ello adquiere algún matiz de la clasificación tipo A, pero sin alcanzarla.

Fuente: elaboración propia

#### **4.2.4. Pequeños productores rurales**

Dentro de esta categoría se analizan las actividades desarrolladas por pequeños productores vinculadas a producciones agropecuarias (a excepción de lechería que se analiza por separado y alguna otra actividad que es muy específica de algún departamento, como el tabaco). Esto incluye a pequeños productores ganaderos (vacunos y ovinos), actividades de granja como cerdos, aves, horticultura y otros cultivos, así como viñedos y apicultura.

Las actividades de granja, cultivos intensivos y apicultura, en la región noreste del país, se caracterizan por constituirse por pequeños productores, con menor competitividad que los productores que desarrollan estas mismas actividades con una mayor escala en el sur del país (y en algunas zonas del litoral oeste). Por otra parte, en muchos casos muestran situaciones en las cuales la actividad complementa ingresos, combinando varios de los rubros en el mismo establecimiento, incluso con alguna otra fuente de ingresos vinculada a actividades en el medio urbano.



Dadas estas características se consideró adecuado analizar todos estos rubros en conjunto y señalar los casos que muestran algún comportamiento diferencial.

En primer lugar, es importante señalar las dificultades que, en general, todos los pequeños productores enfrentan en la región. Muchas veces asociadas a condiciones de bajos ingresos o pobreza. Para entender esta situación se puede referenciar el trabajo realizado para apoyar a la población rural y las pequeñas producciones a través del Proyecto de Desarrollo Social de las Zonas Rurales más pobres del Norte de Uruguay (PRODENOR)<sup>84</sup>, con impacto en gran parte de la región que tomamos como objeto de estudio en esta investigación. El programa fue desarrollado inicialmente en Tacuarembó, Rivera y Noreste de Durazno entre 1997 y 2001. En la segunda etapa, entre 2004 y 2007, se orientó hacia la zona este de los departamentos de Salto y Artigas y todo Cerro Largo.

La intervención de PRODENOR comprende (ver [www.prodenor.com](http://www.prodenor.com)) : 1) construcciones de viviendas (para productores rurales a través de MEVIR) y edificaciones para la producción; 2) electrificación rural y de centros poblados, parajes y zonas dispersas (o instalación de opciones alternativas de energía, como paneles solares); 3) asegurar la provisión de agua potable; 4) mejorar las comunicaciones físicas (caminería rural, puentes, badenes) y el acceso a las telecomunicaciones; 5) acceso al crédito, dirigido a pequeños productores rurales y microempresarios; 6) capacitación orientada a inserción laboral de las personas en actividades económicas desarrolladas en el medio, así como asistencia técnica a los productores; 7) fortalecimiento organizacional e institucional; y 8) la gestión del proyecto en una perspectiva de eficacia, con monitoreo, seguimiento y control.

La descripción de las acciones que desarrolla el programa PRODENOR es una buena guía de los problemas de contexto que enfrentan los pequeños productores rurales para desarrollar su actividad. Por lo tanto, además del aspecto puramente productivo, es necesario también considerar las condiciones desfavorables de acceso a infraestructura básica de servicios, la propia precariedad de la vivienda del productor y las condiciones sociales de pobreza que se registran en muchos casos. A su vez, estas condiciones favorecen otras dificultades como el escaso acceso a capacitación y formación, la falta de capacidad organizacional e institucional, redundando en problemas productivos importantes. Es decir que todas esas variables de contexto son muy importantes porque pueden terminar afectando negativamente los resultados que se obtienen en cuanto a competitividad, calidad de producto e inserción en mercados donde colocar la producción.

Antes de comenzar el análisis de estas actividades es importante tener en cuenta que hay en Cerro Largo y Treinta y Tres dos proyectos de cooperación de la UE con el gobierno nacional, dentro del Programa "Uruguay Integra", que tienen un eje en el apoyo a las pequeñas producciones y que, si bien se comienzan a ejecutar en 2009, pueden tener un efecto positivo sobre la situación actual que se describirá a continuación. Uno de ellos comprende la zona del departamento de Cerro Largo sobre el eje de la Ruta 7 al sur-oeste de Melo. Los objetivos del proyecto suponen acciones para mejorar la cohesión social y territorial de la micro-región, con énfasis en las pequeñas producciones, el medio

---

<sup>84</sup> Con financiación de la Unión Europea en cooperación con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medioambiente, ejecutado por MEVIR (que es una empresa pública no estatal sin fines de lucro que ha instrumentado un sistema de acceso a la vivienda adecuado al medio rural), y con el apoyo de las Intendencias Departamentales.

rural y los pequeños pueblos<sup>85</sup>. El otro proyecto involucra a Treinta y Tres, junto con los departamentos de Rocha y Maldonado, y se propone generar una estrategia para diez centros poblados y zonas rurales de los referidos departamentos. Localidades que comparten similares situaciones de aislamiento, suelos pobres en zonas de sierras y dificultades de infraestructura y servicios básicos para la población y la producción<sup>86</sup>.

### **Pequeños productores ganaderos**

Cuando se analizó la cadena cárnica ganadera, se puso énfasis en los productores grandes y medianos, considerando las 1000 hectáreas como un valor de corte que necesariamente sitúa por debajo del mismo a productores pequeños (utilizando el criterio de Rodríguez Miranda y Sierra 2008). En este caso son justamente los productores pequeños los que interesa analizar.

Si se observan las tablas 20 y 21<sup>87</sup> se puede apreciar que los pequeños productores son un porcentaje muy alto de los productores ganaderos, tanto en vacunos como en ovinos. Como aclaración general, es necesario decir que las tablas muestran por separado estadísticas de establecimientos con vacunos y establecimientos con ovinos pero, dado que la mayoría de la producción es mixta, se trata en gran medida del mismo universo de establecimientos. Lo más frecuente es que el vacuno sea el rubro principal y se complemente con el ovino. Según el departamento, entre un 51% y 65% de los productores con vacunos tienen un rodeo de menos de 100 cabezas y no alcanzan un promedio de 200 hectáreas por productor. Por lo que estamos hablando de un porcentaje altísimo de muy pequeños productores. Por otra parte, también según el departamento, entre el 80% y 90% de los productores de vacunos tienen una superficie promedio que no supera las 1000 hectáreas; lo mismo ocurre con los productores ovinos (81% y 91%). Sin embargo, la mayor parte de la tierra ganadera se concentra en los ganaderos grandes y medianos.

Los pequeños productores representan en Artigas, Cerro Largo y Rivera entre 30% y 36% de la superficie ganadera total, y en Treinta y Tres llegan al 40%. Lo que significa que los productores que promedian más de 1000 hectáreas, que según el departamento representan entre el 10% y 20% de los productores totales, ocupan entre el 60% y 70% de la superficie ganadera total.

---

<sup>85</sup> Tiene fondos cercanos a los 800 mil euros para desarrollar tres ejes: uno productivo, uno de fortalecimiento institucional y otro referido a cultura y medio ambiente. En lo productivo se propone promover la producción de “cerdo pampa”, “cordero pesado” y otras producciones menores (como la cunicultura).

<sup>86</sup> Este proyecto, que tiene un monto cercano a los 2,3 millones de euros, cuenta con un eje centrado en el apoyo a pequeños productores familiares que, además de apoyar mejoras de infraestructura y acceso a servicios básicos, se propone generar emprendimientos colectivos y organizaciones de productores, mejorar la gestión y prácticas productivas de los establecimientos y generar un sistema colectivo de comercialización.

<sup>87</sup> El cuadro muestra datos del censo 2000, pero que son útiles a efectos de mostrar la composición estructural del sector. En el análisis de los mismos hay que realizar alguna consideración respecto a algunas señales de mayor concentración en esta última década que han determinado que algunos productores pequeños hayan desaparecido (que surge de las entrevistas realizadas aunque no se cuenta con estadística igualmente desagregada como la del censo 2000 para comparar). Sin embargo, esto no cambia el resultado global de que los productores pequeños siguen siendo la mayor parte de los productores ganaderos. Por otra parte, la reciente investigación para el departamento de Treinta y Tres (con encuestas propias) realizado en Rodríguez Miranda y Sierra (2008) confirma esta situación.

**TABLA 20: PRODUCTORES GANADEROS VACUNOS**

Productores con ganado vacuno - Tamaño del rodeo (cabezas de ganado)	Artigas		Cerro Largo		Rivera		Treinta y Tres	
	Nº de productores	Hectáreas promedio de cada productor	Nº de productores	Hectáreas promedio de cada productor	Nº de productores	Hectáreas promedio de cada productor	Nº de productores	Hectáreas promedio de cada productor
<b>TOTAL</b>	<b>1.617</b>	<b>691</b>	<b>3.099</b>	<b>424</b>	<b>2.627</b>	<b>321</b>	<b>1.899</b>	<b>435</b>
Menos de 20	417	40	921	31	831	19	369	38
De 20 a 100	411	154	942	100	827	80	630	116
De 101 a 200	191	338	409	249	329	197	309	248
De 201 a 500	282	704	430	500	377	422	327	507
De 501 a 1000	164	1.352	199	1.097	158	960	148	1.086
De 1001 a 2000	99	2.697	118	1.937	63	2.646	82	1.895
Más de 2000	53	5.403	80	5.338	42	5.215	34	5.333

Fuente: censo MGAP 2000

**TABLA 21: PRODUCTORES GANADEROS OVINOS**

Productores con ganado ovino - Tamaño del rodeo (cabezas de ganado)	Artigas		Cerro Largo		Rivera		Treinta y Tres	
	Nº de productores	Hectáreas promedio de cada productor	Nº de productores	Hectáreas promedio de cada productor	Nº de productores	Hectáreas promedio de cada productor	Nº de productores	Hectáreas promedio de cada productor
<b>TOTAL</b>	<b>1.247</b>	<b>854</b>	<b>2.612</b>	<b>479</b>	<b>1.977</b>	<b>400</b>	<b>1.596</b>	<b>474</b>
Menos de 20	185	116	661	91	645	110	311	138
De 20 a 100	201	220	810	195	646	228	465	207
De 101 a 200	182	378	609	368	415	474	420	360
De 201 a 500	222	507	293	825	164	900	256	706
De 501 a 1000	216	814	155	1.636	77	1.708	109	1.368
De 1001 a 2000	123	1.646	64	2.892	20	2.715	26	3.564
Más de 2000	118	3.727	20	6.370	10	4.223	9	4.877

Fuente: censo MGAP 2000

El perfil del pequeño productor ganadero es común a toda la región. Es una producción familiar con diversos problemas de entorno (infraestructura, vivienda, condición de pobreza del productor, etc.) que dificultan su desarrollo empresarial. Además, en una región que muestra un perfil ganadero conservador, los más pequeños son los que tienen un menor acceso a tecnología y menor aplicación de mejoras en las prácticas ganaderas<sup>88</sup>. Por otra parte, la práctica extensiva es un problema muy importante en el caso de los pequeños productores. Si bien los grandes productores

<sup>88</sup> Al respecto, en Rodríguez Miranda y Sienna (2008) se muestra para el caso de Treinta y Tres que del total de productores ganaderos el 60% recibe asistencia técnica y sólo 12% en forma continuada, pero estos porcentajes suben sensiblemente a 91% y 41% para los grandes ganaderos. Otras prácticas que muestran el carácter innovador y el acceso a tecnología de los productores muestran a los pequeños ganaderos con un gran rezago relativo frente a los grandes y medianos. A modo de ejemplo, la inseminación artificial sólo es realizada por el 7% de los ganaderos pequeños (25% de los medianos y 43% de los grandes) y el diagnóstico de preñez lo realizan sólo el 34% de los pequeños (63% de los medianos y 71% de los grandes).

prácticamente sólo tienen campo natural (sin mejora alguna), y se señaló que eran competitivos, la gran diferencia es que esa modalidad de producción no es viable en predios pequeños (que llegan incluso a ser de escasas 100 o 200 hectáreas). Adicionalmente, en predios pequeños el cultivo forrajero es muy importante para complementar la pastura a campo natural y resguardarse de condiciones climáticas adversas (previstas en el ciclo normal anual de producción, a lo que se deben sumar los eventos imprevistos). Sin embargo, son muy pocos los pequeños productores que realizan esta práctica (sólo el 3% en Treinta y Tres según Rodríguez Miranda y Sienra, 2008).

Del estudio realizado en la región se puede mencionar a la combinación de ganadería con arroz y con la forestación (el silvopastoreo) como opciones a evaluar para que los pequeños productores puedan lograr mejores condiciones de producción. Por otra parte, hay prácticas ganaderas que no refieren como obstáculo principal al tamaño del predio sino que requieren de capacitación y toma de conciencia por parte del productor. Sin embargo, las fuentes consultadas y entrevistas realizadas indican que, cuando se verifican, esos comportamientos y mejores prácticas responden a ganaderos de tamaño grande o mediano<sup>89</sup>.

Sobre estos aspectos los diferentes gobiernos departamentales de la región desarrollan algunas políticas específicas y, sobre todo, articulan y coordinan apoyos que nacen desde el gobierno nacional, como las políticas del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), que se coordinan en el territorio a través del Consejo Agropecuario Nacional y los Consejos Departamentales, o del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que desarrolla políticas sociales con impacto territorial (y que, subsidiariamente, presentan algunos componentes de apoyo productivo). Todos los gobiernos departamentales trabajan junto con el programa Uruguay Rural del MGAP, en la formación de grupos de productores con apoyo en capacitación y mejores prácticas productivas y de comercialización, además de la atención a la situación social de las familias.

Por ejemplo, la Intendencia de Treinta y Tres ha trabajado en impulsar varios proyectos de Ganadería Familiar, junto al MGAP y otras instituciones públicas y privadas como el INIA y la Central Lanera Uruguaya. La Intendencia definió trabajar con los productores de hasta 1.000 hectáreas (en línea con el corte que realizamos en este trabajo para analizar a los pequeños productores) brindando apoyo para el fortalecimiento forrajero, mejoramiento genético, mejora de la infraestructura de los establecimientos y las condiciones de entorno (caminería rural, electrificación rural y abastecimiento de agua para la producción), así como la mejora de los sistemas de comercialización promoviendo la organización de los productores. En todos los departamentos se identifican iniciativas similares, pero sin dudas se trata de programas que involucran procesos de largo aliento, sobre los que habrá que esperar un período razonable para evaluar resultados.

---

<sup>89</sup> Hay resistencia a intensificar o mejorar las prácticas productivas de modo de evitar inversiones que conlleven endeudamiento. En general, es bastante negativa la percepción de algunos productores sobre la inversión en praderas, ya que la ven como un gasto sin retorno. Dentro de este perfil conservador se puede incluir el mantenimiento del ganado ovino, aun cuando los precios relativos favorecen al ganado vacuno, por tratarse de una producción que implica menores costos (la oveja es más resistente y tiene menores requerimientos de calidad de pasturas).

Uno de los aspectos en los que los pequeños productores tienen mayores problemas refiere a la falta de escala y la debilidad para negociar la comercialización de su producción. Se hace muy difícil poder acceder a negocios atractivos de venta directa a frigoríficos o en grandes ferias y remates ganaderos. Por lo que terminan vendiendo a otros productores de mayor tamaño o a intermediarios en condiciones desventajosas. Al respecto, mucho se podría mejorar mediante la cooperación y asociatividad. Por ejemplo, reducir los costos de transporte y logística en la comercialización y lograr escala suficiente de ganado para poder acceder a mejores negocios y precios. Pero esto se ve dificultado por la poca capacidad asociativa, la desconfianza e individualismo que predomina entre los productores y entre ellos y los intermediarios (escritorios rurales).

Por último, hay que destacar que el espacio de vida y trabajo de estos productores es un continuo rural-urbano donde los pueblos son la fuente de abastecimiento de compras domésticas así como de insumos para la producción (que incluso son adquiridos directamente a comercios minoristas). También para gran parte de estos productores (cuanto más pequeño es más frecuente) la venta directa a comercios y particulares en los centros urbanos constituye una importante fuente de ingresos (a veces la principal). En muchos casos se recurre a la venta directa a otros ganaderos de mayor tamaño. Estas formas de comercialización están fuera de los circuitos de venta por medio de escritorios rurales e intermediarios o ferias y remates, ya que para ello que hay que incurrir en costos de transporte y logística, así como tener cierto volumen de producción y nivel calidad. Por otro lado, en la ciudad es en donde se accede a los programas de apoyo del gobierno departamental y/o los ámbitos que articulan apoyos desde el gobierno nacional. Es decir que, por diferentes motivos, los contactos personales de vecindad en el medio rural y las relaciones desarrolladas en los pueblos y ciudades más próximas son parte muy importante en la vida del pequeño productor.

### ***Horticultura y agricultura intensiva***

Es importante señalar que este tipo de producción, hortícola y de granja, tiene la característica de integrar el medio rural con el urbano, ya que las producciones están próximas a la ciudad, casi a continuación de la "mancha urbana". Por otra parte, la proximidad no es sólo geográfica, ya que son actividades que demandan más insumos, servicios y mano de obra al medio urbano que otras actividades agropecuarias que son extensivas. Adicionalmente, si se desarrolla a través de pequeños y medianos productores es proclive a favorecer otros desarrollos locales, a través del abastecimiento de insumos y ciertos servicios con alguna complejidad pero posibles de proveer localmente (como el cuidado de los invernáculos y mantenimiento de los sistemas de riego). La colocación de la producción en el medio local, como potenciales proveedores de comercios, restaurantes y hoteles, entre otros clientes, también puede reforzar la relación de estas actividades con el resto del tejido productivo local.

Sin embargo, la región de estudio no se caracteriza por tener tradición en la producción hortícola y granjera. En general, no hay cinturones hortifrutícolas en las capitales o en otros centros poblados, de modo que el consumo hortícola y frutícola se abastece desde el sur del país. Esto en

parte desaprovecha mercados locales cautivos que deben abastecerse desde lugares más lejanos a mayores precios. Para modificar esta realidad todas las Intendencias han desarrollado los llamados “planes granjeros”<sup>90</sup>. Estos planes involucran apoyo para la tecnificación de los productores y la introducción de nuevas variedades, así como apoyo en la búsqueda de nuevos mercados<sup>91</sup>. También desde las Intendencias se organiza y proporciona a los productores el acceso a maquinaria agrícola para aguadas, laboreo de tierra y cosecha, a un costo razonable.

Hay que señalar que la zona de Tranqueras en Rivera muestra una situación algo diferente, sobre todo debido a condiciones y trayectorias pasadas más que a la realidad del presente. En efecto, en Tranqueras hay cierta tradición de agricultura asociada a producciones de maní, sandía y papa, que tiene su origen en los años cincuenta y setenta en explotaciones de tipo familiar que complementaban sus ingresos de la ganadería con cultivos agrícolas (CLAEH, 1993). Cultivos que en principio eran para autoconsumo pero que comenzaron a desarrollarse también con fines comerciales. Sin embargo, en las últimas décadas las actividades agrícolas y de granja han perdido terreno frente a la forestación y la ganadería. Se ha dejado de producir maní y papa (o se produce muy poco) y hay un gran declive en el cultivo de la sandía que se constituyó históricamente en el símbolo de la zona de Tranqueras (aprovechando las condiciones de suelo y clima propicias para ese cultivo).

Otra situación diferencial en la región refiere al incipiente desarrollo de algunos productores hortícolas en Cerro Largo, que producen tomate, lechuga, acelga y zapallo, con rendimientos similares a Salto (departamento hortícola responsable de gran parte de la producción del país). Al respecto se pudo apreciar en el trabajo de campo que hay algunos productores que tienen el “saber hacer” necesario (con más de veinte años produciendo) y que cuentan incluso con cultivos protegidos (en invernadero con inversión y riego por goteo). Para este desarrollo se cuenta con asistencia técnica de programas nacionales del MGAP e incluso se formó un consorcio entre productores locales<sup>92</sup>. El destino de venta de estas producciones es el mercado local, en ferias vecinales, negocios y comercios locales, así como dependencias del Estado (como comedores del gobierno local, por ejemplo). Se señala que no hay problema de mercado, ya que “*se vende todo*” lo que se produce, dado que la producción es de buena calidad y competitiva frente a la que puede venir del litoral (Salto, Bella Unión) o del sur del país (Canelones y Montevideo). Según los productores, de la

---

<sup>90</sup> Por ejemplo, el Plan Granjero de Rivera realiza múltiples cursos de horticultura, entrega semillas y capacita en la implantación y manejo de cultivos. También tiene un programa de desarrollo de piscicultura. En el caso de Treinta y Tres hay una Mesa de la Granja que aborda temas relacionados con planificación de laboreo, construcción y profundización de aguadas, planificación de abastecimientos de Planes Alimentarios, y reuniones con vecinos, en particular en las localidades de Santa Clara y Cerro Chato.

<sup>91</sup> Por ejemplo, en Rivera hay algunas iniciativas recientes que buscan mejorar la situación de la agricultura. Ante la instalación de una nueva casa del supermercado TATA (cadena nacional) se impulsó un acuerdo para comercializar la producción de granja local. Por otra parte, en Tranqueras se impulsó la transformación de la tradicional Fiesta de la Sandía en la Fiesta de la Sandía y la Forestación, vinculando la nueva actividad “potente” del territorio con dicho cultivo (histórico pero en declive).

<sup>92</sup> Por otra parte, de existir un desarrollo mayor de la horticultura se generaría una oportunidad de desarrollo de actividades de manufactura o artesanales. Existe una pequeña fábrica de dulces en Melo, que vende dulce de membrillo, batata y zapallo, mayormente en el mercado local (60% de su producción). Esta firma compra la materia prima en Canelones y Salto, a costo mayor por el flete y según la disponibilidad de oferta que tengan.

demanda del mercado local sólo se cubre un 10% con la producción actual, por lo que hay un 90% que se abastece con producción hortícola del litoral y el sur del país.

Sin embargo, a pesar de lo positivo de ese desarrollo hortícola en Cerro Largo, sólo involucra a unos quince productores (hay otros productores de número variable que pueden catalogarse como “golondrinas”, ya que producen esporádicamente). Por lo que está lejos de consolidarse como un sector importante en la economía local. Cabe preguntarse entonces por qué no hay un mayor desarrollo de la actividad. Al respecto, las restricciones son principalmente financieras para acceder a la semilla y para invertir en invernáculos (no acceden al financiamiento bancario), también falta de mano de obra (cuadrillas para podas y cosechar la producción, ya que el departamento no tiene tradición en este rubro) y disponibilidad de maquinaria para el laboreo de tierras, así como carencias en la infraestructura de acceso a energía eléctrica en el predio (para las bombas de riego). Todo esto a pesar de los mencionados apoyos desde la Intendencia (Plan Granjero).

### ***Producción de pequeños animales de granja***

La producción de pequeños animales refiere fundamentalmente a cerdos y aves<sup>93</sup>. Se trata de actividades que se realizan en gran parte como complemento de otros rubros y que tiene en los centros poblados próximos una referencia muy importante para la producción y la venta, es decir, para acceder a insumos y a clientes. Dado que se trata de pequeños productores, el mercado es de alcance sólo local para la mayoría de ellos y en él las relaciones personales pesan mucho. En otras palabras el “pueblo” es un componente fundamental en la vida del productor. Esto se refuerza con la localización de estos establecimientos, que es generalmente en la periferia de zonas urbanas.

En la región no hay una gran producción de estos rubros, como si hay en el sur del país. En general, se trata de actividades complementarias de ingresos, que se realizan con un perfil de autoconsumo y para vender en oportunidad de festividades o eventos. Su desarrollo es muy limitado en Artigas y Treinta y Tres, con algunos pocos productores en la zona próxima a las ciudades más importantes. En Rivera el sector es un poco más relevante, con unos cincuenta a sesenta productores entre cerdos y aves (Censo Agropecuario 2000), que se concentran sobre todo en el entorno a la capital Rivera. Son productores de tamaño muy pequeño y con un perfil similar al presente en los otros departamentos. La actividad no adquiere, por lo tanto, una dimensión comercial y empresarial consolidada, salvo en algún caso de producción de cerdos en Cerro Largo (IDCL, 2006).

Respecto a la actividad avícola las principales dificultades para su desarrollo refieren a problemas de competitividad con la producción del sur del país que tiene mejores precios, sumado a la competencia de la producción informal y el contrabando con producciones que entran por la frontera brasileña. Por otro lado, el costo de la ración (principal insumo en la producción) es muy alto debido a la demanda internacional de granos para exportación y sus efectos sobre la producción

---

<sup>93</sup> Otro sector de pequeñas producciones refiere a los cunicultores (producción de conejos). Sin embargo, no se realiza mayor análisis porque en la región la actividad es muy escasa, con producciones muy poco tecnificadas, sin plantas de faena adecuadas.

nacional (esto dificulta la competitividad del sector incluso en la región sur del país). Adicionalmente, otros insumos necesarios se deben traer desde Montevideo, con alto costo de flete en relación con los productores que están afincados en el sur.

El departamento en donde la producción de aves llegó a tener algún desarrollo relevante para la región fue Cerro Largo, pero que actualmente presenta un proceso de retroceso (IDCL, 2006). De poco más de veinticinco productores avícolas, el número se redujo en estos años a no más de diez. Los productores venden en el medio local (Melo), destacándose una empresa que produce huevos y mayonesa (aunque de tamaño pequeño, ya que ocupa alrededor de diez personas). Además se producen raciones para rumiantes, negocio que en principio se orientaba a abastecer a la producción avícola local (esquema que se debilitó mucho dada la reducción de la actividad en el departamento).

En cuanto a la producción de cerdos, hay que señalar que a nivel de todo el país enfrenta problemas importantes para su desarrollo asociados a la competencia con la producción proveniente de Brasil, que es más competitiva sobre la base de la mayor escala y el menor costo de las raciones. También existen algunas otras dificultades que afectan en particular a la región noreste. Los productores de la región presentan problemas asociados a aspectos productivos y de comercialización que deben ser mejorados. Además, sufren el problema de la competencia desleal por parte de la actividad informal (informalidad fiscal y sanitaria). El tema de la informalidad es importante como freno del desarrollo de un sector empresarial, porque si bien permite la subsistencia de algunas personas produciendo en esas condiciones precarias, configura al mismo tiempo una cultura perversa en el mercado local que desincentiva los esfuerzos por producir con estándares más elevados. Por otra parte, las manufacturas de chacinados de la región enfrentan problemas importantes para crecer y alcanzar el gran mercado consumidor de Montevideo. Las empresas del sur son más competitivas, por proximidad al mercado consumidor y al puerto capitalino donde se recibe la materia prima importada (carne de cerdo de Brasil), que representa cerca de la mitad de la materia prima que utiliza la producción nacional.

Como se había señalado antes, Cerro Largo es el departamento de la región donde es mayor la producción de cerdos (entre el doble y el triple de productores que en los otros departamentos). Según relevamiento de la Intendencia (IDCL, 2006) y datos del censo del MGAP, la producción de cerdos en ese departamento es la principal fuente de ingresos de algo más de ochenta establecimientos, además de que es un rubro de producción complementario en otros 110. Sin embargo, el tamaño de estos productores es pequeño, ya que según el censo del MGAP el promedio de cabezas por establecimiento es sólo de veintidós cerdos. También el mayor desarrollo de la actividad en el departamento se explica por la presencia de una chacinería (LITO GOMEZ) que vende productos manufacturados a partir de materia prima proveniente de la faena local (en acuerdo con el frigorífico LA TABLADA) y de importación (la carne vacuna que utiliza en sus productos la adquiere en Montevideo). La oferta de esta empresa equivale al procesamiento de 4.000 cerdos (ART PNUD, 2008b). Esta empresa familiar ocupa unas cincuenta personas (entre producción y comercialización), cuenta con más de ochenta años de actividad y vende en el mercado de Montevideo y la región



(departamentos limítrofes). Participa también en un 60% a 70% del mercado local (Cerro Largo) con una marca propia bien posicionada en la población consumidora.

### **Apicultura**

La apicultura en la región configura una actividad que es complemento de ingresos para productores que tienen otro rubro como actividad principal o incluso para profesionales y trabajadores del medio urbano. Se desarrolla en pequeños predios o en parcelas que se arriendan en campos destinados a otras producciones (ya que requiere de poco espacio para su desarrollo), muchas veces en la proximidad a centros urbanos. Como en el resto del país la producción tiene destino exportador (el 95% se exporta). Pero esto se realiza a través de intermediarios, externos a la región, que acopian la miel actuando a escala nacional (se trata de unas pocas grandes empresas de sur y litoral oeste del país). Por otra parte, a nivel nacional la producción de la región es bastante pequeña<sup>94</sup>, por lo cual tampoco hay capacidad local de negociación para conseguir mejores precios y condiciones con los intermediarios.

Se detecta en la región la falta de mayor inversión para mejorar la competitividad del sector. Esto incluye mejorar las condiciones de producción y la infraestructura de acopio y procesamiento de miel. Sin embargo, la escala de producción y recursos a nivel individual no hacen viable la realización de dichas inversiones. Esto podría resolverse a partir de la cooperación y la asociatividad entre productores, pero dichos atributos no están entre las características de la actividad en la región.

En Cerro Largo son alrededor de cien los productores, contando con una asociación local con sesenta y cuatro afiliados. En promedio cada productor tiene entre cuarenta y cuarenta y cinco colmenas (con gran heterogeneidad a su interior, desde el que tiene tres hasta el que tiene 300). La propia asociación estima que sería necesario como mínimo unas 500 colmenas para que el productor pudiera tener un negocio sustentable y que fuera principal fuente de ingresos, lo que marca las dificultades que enfrentan estas producciones de muy baja escala. La asociación posee una planta que es de la Intendencia y está cedida en comodato. Si bien la planta ha recibido mejoras con apoyo de programas del gobierno central, aún necesita de inversión para mejorar ciertas infraestructuras.

En Artigas, se pudo saber a partir de las entrevistas que en la zona de influencia de la capital del departamento hay unos cuarenta productores pequeños (con la excepción de dos productores de mayor tamaño), que presentan también características de explotación familiar, para los que la apicultura representa un complemento de ingresos de otra actividad.

En Treinta y Tres el desarrollo de esta actividad es aún menor, a pesar de que desde la Intendencia se promueve una Mesa Apícola que trabaja, en Cerro Chato y Vergara, impulsando un programa de producción orgánica de mieles oscuras de monte nativo, la autogeneración de materiales apícolas (compra de monte, corte y estacionamiento de la madera), el rescate de abejas

---

<sup>94</sup> Por ejemplo, en Rivera y Cerro Largo, donde hay mayor desarrollo de la apicultura en la región, hay respectivamente 10.000 y 5.000 colmenas. Esto representa, respectivamente, sólo cerca del 3% y 1,5% de las colmenas a nivel país (datos de MGAP). La mayor cantidad de colmenas y producción de miel se concentra en departamentos del sur-oeste y del litoral oeste del país (DIPRODE-OPP, 2007).

del monte nativo (banco), así como la promoción de talleres de sanidad apícola orgánica y la compra conjunta de insumos (láminas de cera, productos de sanidad, etc.).

En Rivera hasta hace unos años la actividad no mostraba un perfil demasiado diferente, sin embargo, recientemente ha tomado un empuje muy importante asociado al desarrollo de la forestación, duplicando la producción. En este proceso la Intendencia tuvo un rol activo para facilitar convenios entre los apicultores y las forestadoras, de forma que se pudiera aprovechar los montes para el desarrollo de la actividad apícola. Actualmente la producción es de unas 500 toneladas de miel, con destino a la exportación (como es característico del sector). Sin embargo, este desarrollo en Rivera es aún incipiente, por lo que a pesar de su vinculación con las empresas forestales y su reciente crecimiento, aún está en proceso de consolidar un posicionamiento competitivo en el contexto nacional (en relación con las producciones del sur y litoral oeste del país).

### ***Otras pequeñas producciones***

Existen otras producciones de pequeños productores presentes en la región, que no pudieron analizarse en profundidad, pero que conviene comentar en forma breve. En Cerro Largo hay un sector pequeño de pescadores. Son unos cincuenta y están establecidos en las costas del Río Yaguarón y en la laguna Merín. Si bien son productores uruguayos viven en Brasil (y comercializan y consumen allá) e incluso tienen embarcaderos del lado brasileño (como en Río Branco sobre la costa brasileña del Río Yaguarón)<sup>95</sup>. La pesca en este lugar tiene características de una producción de baja competitividad con destino a un mercado local constituido por las ciudades brasileñas de la frontera. En otros departamentos de la región hay también grupos pequeños de pescadores, como en Treinta y Tres sobre la laguna Merín, pero no se analizaron con detenimiento.

Otra actividad que está presente en algunos departamentos de la región es la de viñedos, aunque no es una región del país con tradición vitivinícola. En Artigas y Cerro Largo la actividad es muy reducida (en Treinta y Tres casi inexistente), limitada a pequeños viñedos y bodegas de carácter local, siendo Rivera el lugar en donde hay un mayor desarrollo, aunque ello supone solamente la presencia de siete establecimientos. Lo que se destaca en Rivera es la presencia de un viñedo y bodega de la firma CARRAU, una de las principales empresas vitivinícolas del país (con la mayor parte de su producción localizada en el sur). El establecimiento se ubica en Cerro Chapeu (10 km de la capital Rivera) y cuenta con 307 hectáreas totales, incluyendo unas cuarenta de viñas de variedades finas, como Cabernet Sauvignon, Tannat, Merlot, Chardonnay, Pinot Noir y Sauvignon Blanc (ART PNUD, 2008c). También hay otras dos bodegas de menor porte pero con presencia en el mercado local, VIÑAS DEL 363 (también en Cerro Chapeu) y VINOS DON NOEL. Por otra parte, del lado de la frontera brasileña (Santana Do Livramento) hay también algunas bodegas.

---

<sup>95</sup> Hay unos 26 pescadores que están trabajando con el programa Uruguay Rural y la Asociación Rural de Río Branco. La pesca se enfría con hielo seco y prepara en las embarcaciones para la venta a intermediarios en Brasil. No hay registro de volúmenes de pesca, ni se pudo conseguir estimaciones.

La tabla 22 muestra los principales resultados encontrados al analizar las pequeñas producciones rurales, desde la perspectiva de su contribución al desarrollo de un sistema productivo local competitivo.

Pequeños productores Rurales	TABLA 22: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
<b>INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay una oportunidad para el desarrollo en varios de los rubros de pequeñas producciones rurales, dada por la existencia de mercados locales que podrían ser “cautivos” de existir una producción local medianamente competitiva (con ventajas en esos mercados de proximidad respecto a las producciones de fuera de la región).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el caso de los pequeños ganaderos se trata de actividades con tradición pero que responde a características de explotación extensiva y poco tecnificada en predios pequeños, lo que no permite una producción rentable y competitiva.</li> <li>- Las actividades de granja u horticultura tienen un carácter incipiente, con productores con poca o ninguna tradición en el rubro y dificultades de escala y producción adecuada para configurar un emprendimiento comercial competitivo.</li> </ul>
<b>COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay programas del gobierno nacional (por ejemplo, Uruguay Rural de MGAP) y de las Intendencias (por ejemplo, planes granjeros) que trabajan en la línea de promover el cambio desde una lógica de desconfianza e individualismo a una lógica asociativa.</li> <li>- Un ejemplo positivo refiere a la Sociedad Rural de Río Branco que ha logrado cierto rol articulador en la referida localidad, llegando a organizar compras conjuntas de insumos, forraje, ración y fletes (trabaja con pequeños ganaderos, lecheros, comerciantes y pescadores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uno de los mayores problemas, reconocido por los propios actores del sector, es la falta de una cultura asociativa entre productores. No hay costumbre de agruparse y cooperar, primando el individualismo, lo que dificulta una mayor difusión e impacto de programas de apoyo desde el gobierno departamental y nacional (ya que se vuelve complicado generar ámbitos locales de intercambio y coordinación, con representatividad de los productores).</li> </ul>
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay políticas desde los gobiernos locales con apoyo de programas nacionales para capacitar a los productores ganaderos para mejorar la producción y su comercialización.</li> <li>- También hay una preocupación por generar capacidades asociadas a actividades granjeras para mantener a ciertas poblaciones con trabajo en el medio rural evitando que emigren a las ciudades o pueblos, que no presentan dinámicas económicas con capacidad de absorberlos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la mayoría de los casos la mano de obra es familiar, radicando el mayor problema en la falta de capacitación.</li> <li>- En la pequeña producción ganadera no hay falta de mano de obra, pero sí hace falta un mayor desarrollo de capacidades tecnológicas en lo productivo, así como de comercialización y gestión.</li> <li>- En las pequeñas producciones que no tienen tradición en la región no hay mano de obra disponible ni capacitada.</li> </ul>

Pequeños productores Rurales	TABLA 22: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL	<p>- Se puede destacar el rol de los gobiernos locales para acercar ciertos servicios a los pequeños productores. Sin embargo, lo anterior refleja que no hay oferta adecuada y accesible de servicios (por ejemplo, de maquinaria agrícola) destinada a pequeños productores ganaderos, granjeros o que quieran desarrollar cultivos intensivos.</p> <p>- En el caso de Cerro Largo (en Melo) hay una empresa de chacinados que se relaciona con los productores brindando asistencia técnica, financiera y ración (incluyendo también productores de departamentos limítrofes, como Treinta y Tres), realiza algunas demandas de servicios al medio local (por ejemplo, tornería y mantenimientos de bomba hidráulica) y trabaja con distribuidores locales para la venta en la región.</p>	<p>- Dado que se trata de actividades de baja competitividad y con poca escala de producción y tecnificación, salvo excepciones, no muestran capacidad de tejer relaciones relevantes con el resto de la economía local.</p> <p>- Los pequeños ganaderos, siguen la misma lógica, a pesar de constituir un número relevante de productores en la región.</p> <p>- En las actividades de granja y hortícolas, los servicios e insumos se adquieren de proveedores externos, siendo escasos los servicios y comercios localizados en la región para atender a estas actividades, de bajo desarrollo.</p> <p>- La falta de fases industriales para estas producciones en la región también inhibe de una mayor capacidad de arrastre sobre el resto de la economía local.</p>

La tabla 23 muestra en forma resumida, siguiendo el modelo de análisis de la investigación, la clasificación de las diferentes actividades asociadas a pequeñas producciones rurales en cada departamento de la región.

TABLA 23: Clasificación de las pequeñas producciones rurales en la región Noreste, según el modelo de análisis.		
Región / Depto	Tipo	Descripción
<i>Producción hortícola</i>		
Artigas, Rivera y Treinta y Tres	D1	A pesar de los esfuerzos desde los apoyos de los gobiernos locales, no hay desarrollo significativo de estas actividades, que involucran algunas decenas de productores, poco competitivos y bastante volátiles en su oferta (incluso muchas de autoconsumo). Son actividades que se desarrollan en la periferia de las ciudades con alta interacción con el medio urbano.
Cerro Largo	B1	Aquí la diferencia es que existen algunos productores tecnificados y competitivos, incluso al nivel de la producción de otros departamentos que sí son importantes productores hortícolas (como Salto). Sin embargo, el resto de productores tienen una actividad marginal y volátil, por lo que no se consolida un sector con un volumen importante de relaciones con el medio local.

<b>TABLA 23: Clasificación de las pequeñas producciones rurales en la región Noreste, según el modelo de análisis.</b>		
<i>Pequeños ganaderos</i>		
Toda la Región Noreste	D1	Presenta un funcionamiento en el que es muy relevante el ámbito rural-urbano como espacio de desarrollo de la actividad, sin embargo, muestra una baja capacidad competitiva, de inversión e incorporación de mejores prácticas productivas. La forma de producción, junto con la falta de asociatividad y las condiciones de precariedad del sector, no permiten que pueda generar procesos con impacto positivo para el desarrollo de un sistema productivo local.
<i>Pequeños animales de granja</i>		
Artigas, Rivera y Treinta y Tres	D1	Tanto la producción de cerdos como aves presenta en la región características de baja competitividad, producción precaria y rudimentaria, que no genera a partir de su desarrollo y sus demandas una contribución a una lógica de fortalecimiento de relaciones económicas locales en clave de sistema competitivo. Por otra parte, el desarrollo de la actividad lleva implícito una integración entre lo rural y lo urbano.
Cerro Largo	C1	En Cerro Largo, la actividad presenta similares características y problemas de competitividad que en el resto de la región, pero también muestra un matiz que permite diferenciar su situación. Este refiere a que cuenta con una pequeña empresa manufacturera de chacinados, que desarrolla un relacionamiento con los productores de la región con ciertos rasgos de cadena productiva, además de establecer algunas otras relaciones con empresas locales de servicios. Sin embargo, los problemas de competitividad le quitan fuerza para ser impulsora de un proceso local/regional de crecimiento económico.
<i>Apicultura</i>		
Artigas, Cerro Largo y Treinta y Tres	D1	La apicultura articula medio urbano y rural, pero muestra niveles de competitividad bajos en el contexto nacional, asociados a la pequeña escala de producción y problemas de falta de inversión y calidad del producto. Esta condición lleva a que sean escasos los vínculos con el resto del tejido productivo local, estableciendo una fuerte dependencia de insumos y servicios que provienen de Montevideo o el sur del país.
Rivera	C <sup>A</sup> 1	En el caso de Rivera, a partir del apoyo del gobierno local, la actividad muestra una capacidad importante de articulación a su interior (entre productores) y con las grandes forestadoras presentes en el departamento. Es decir que la apicultura ha logrado vincularse a una de las actividades dinámicas del territorio, así como un diferencial en el producto asociado al tipo de producción desarrollada en montes de eucalyptus y pino. Sin embargo, aún la actividad no se ha consolidado desde el punto de vista productivo y competitivo.
<i>Viñedos</i>		
Rivera	B1	Esta actividad muestra alguna empresa competitiva, articula medio urbano y rural, pero con relaciones locales aún débiles (hay posibilidad de desarrollar proyectos asociados a turismo, articulando con actores de la ciudad y comerciantes locales, pero aún se trata de proyectos). Destaca la bodega CARRAU funcionando en forma muy articulada con Montevideo.

Fuente: elaboración propia

#### **4.2.5. Tabaco**

##### ***El tabaco en Artigas y Rivera***

La actividad tabacalera se lleva a cabo en los departamentos de Rivera y Artigas, que forman parte de una zona tabacalera en América del Sur que es de las más importantes del mundo. Se trata de la región sub-tropical que se extiende desde Chile, el noroeste y noreste argentino, el sur de Paraguay, los Estados de Río Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná al sur de Brasil, alcanzando la zona norte de Uruguay, en el único lugar apto en el país (por condiciones climáticas).

En el área de influencia de las ciudades capitales de Artigas y Rivera hay unos 200 productores de tabaco, que integran una agroindustria que emplea cerca de 940 personas en forma directa e indirecta, incluyendo la fase primaria, transporte y logística y proceso industrial. La actividad se organiza con una integración vertical en torno a la empresa COMPAÑÍA INDUSTRIAL DE TABACOS MONTE PAZ. Esta firma tabacalera, con una rica historia que se remonta a 1880 (cuando se llamaba LA REPUBLICANA), cuenta con una planta industrial en Rivera<sup>96</sup> que procesa tabacos crudos, con una capacidad anual de diez millones de kilos. El tabaco es cultivado en Artigas y Rivera, pero también se utiliza materia prima importada (de Brasil, Argentina y Paraguay). A partir del tabaco crudo se realizan premezclas que son empacadas y enviadas a otra planta industrial de la misma firma localizada en Montevideo<sup>97</sup>, que produce cigarrillos tanto para la elaboración de marcas locales como de exportación. A su vez, la firma tiene acuerdos con empresas de la región (en particular de Paraguay) para trabajar a *façon*, lo que puede representar hasta un 30% del total de tabaco procesado en la planta de Rivera.

En la fase primaria, alrededor de 150 productores se localizan en Artigas, donde la empresa también cuenta con una planta de acopio donde recibe el tabaco de dicho departamento para enviarlo a la planta de Rivera. Otros cincuenta productores se localizan en Rivera. Una característica del cultivo del tabaco es que se realiza en pequeñas explotaciones y es muy intensivo en mano de obra debido a los cuidados necesitan las plantas. El área promedio plantada es de sólo dos hectáreas por productor, con un máximo aproximadamente de diez hectáreas. En términos de empleo se puede estimar que por cada productor se generan otros dos puestos de trabajo (trabajo familiar), por lo que el cultivo puede involucrar cerca de 500 puestos de trabajo entre Artigas y Rivera (ART PNUD, 2008c).

Respecto al funcionamiento del sector, como ya se estableció, se trata de un esquema fuertemente integrado verticalmente (fase industrial con la fase de cultivo) con un enfoque paternalista de la empresa tabacalera respecto a los productores. De hecho, el cultivo y los productores se desarrollaron al influjo y protección de la empresa tabacalera. La firma se relaciona

---

<sup>96</sup> La planta tiene un área techada de 20 mil m<sup>2</sup> y ocupa un predio de 240 hectáreas, emplea directamente a 180 personas y en forma indirecta a otras 15 en tareas de carga y descarga (ART PNUD, 2008c).

<sup>97</sup> Según información de la propia empresa, tiene en Montevideo una capacidad instalada de 11 mil millones de cigarrillos al año y es líder del mercado interno con una participación cercana al 80%.

con estos con un contrato anual que le asegura la compra al productor, a un precio que se ajusta según una paramétrica que toma como piso el precio obtenido por el productor el año anterior.

<b>TABLA 24: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)</b>		
<b>Tabaco</b>	<b>Aspectos positivos</b>	<b>Aspectos negativos</b>
<b>INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se trata de una agroindustria competitiva, con alta tecnología y certificaciones en calidad, medioambiente y seguridad laboral. Posee un amplio dominio del mercado nacional y gran capacidad exportadora.</li> <li>- La fase de cultivo está sujeta a algunas incertidumbres (ver la columna de aspectos negativos), pero la firma industrial opera en escala del MERCOSUR, con alianzas y acuerdos con empresas de países vecinos que permiten sostener su competitividad en el largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La empresa actúa con una integración vertical completa de los cultivos con la industria, sin que el resto de la economía local participe de su sistema de valor.</li> <li>- Hay preocupación en algunos actores y autoridades locales respecto al futuro del cultivo. Esto se debe a la tendencia internacional y nacional a mitigar el consumo de cigarrillos (Uruguay es país libre de humo de tabaco en espacios cerrados, por ley). Por otro lado, debido al carácter regional (MERCOSUR) de actuación de la firma que puede favorecer que la materia prima se importe totalmente desde Brasil o se procese a <i>façon</i> para otras empresas de países vecinos, eliminando la fase local de cultivo.</li> </ul>
<b>COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La empresa brinda al productor todo lo que necesita, como los insumos y semilla, también asesora en el manejo para la conservación del suelo y otorga adelantos en dinero para el inicio de la producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La relación de la industria con los productores tiene características paternalistas, más que relaciones de cooperación entre actores se observa un fuerte vínculo de dependencia.</li> </ul>
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividad con alto impacto de empleo en el medio rural (pequeños productores).</li> <li>- La empresa prepara y supervisa a los productores, no hay problemas de falta de recursos humanos en la fase primaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La planta industrial tiene problemas importantes para conseguir personal en el departamento y la región. A pesar de que la planta capacita a su propio personal, aún así presenta déficit en rubros como electrónica, electricidad, soldadores, ingenieros, mecánicos, supervisores de procesos y operarios de maquinaria automatizada.</li> </ul>
<b>RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La introducción del tabaco produjo un cambio de cultura productiva en las zonas donde se radicó. Donde predominaba la ganadería extensiva los productores desarrollaron un cultivo intensivo y prácticas agrícolas que no conocían. Esto es interesante del punto de vista de generación de capacidades locales (por ejemplo, pensando en una reconversión de los productores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La lógica de la empresa es de integración vertical completa, con la mayor parte de los servicios internalizados en la propia planta (ej: transporte de materia prima y producto procesado, mantenimiento de maquinaria y equipo). Por otra parte, los insumos, así como los servicios que no puede internalizar, los adquiere desde su otra planta en Montevideo (importación directa o compras centralizadas).</li> <li>- La fase primaria tampoco tiene muchos puntos de contacto con el resto de la economía local ya que el productor canaliza todas sus relaciones productivas y comerciales hacia la empresa.</li> </ul>

La tabla 25 refleja la clasificación de la actividad en cada departamento, de acuerdo al análisis realizado y a la tipología del modelo de análisis de la investigación.

<b>TABLA 25: Clasificación del tabaco en la región Noreste, según el modelo de análisis.</b>		
<b>Región / Depto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Rivera	B1	Es una actividad caracterizada por la presencia de una firma industrial exportadora y competitiva, que integra al medio rural con el urbano, ya que el proceso productivo en el medio rural depende en su totalidad del apoyo de la industria. Sin embargo, la actividad se desarrolla con un esquema vertical y cerrado, con importante desconexión del resto de la economía local.
Artigas	B <sup>D</sup> 2	La ausencia de fase industrial en el departamento resta capacidad propia de justificar una dinámica competitiva, a la vez que define a la actividad como vincula solamente al medio rural del departamento (la relación es con la ciudad de Rivera). A su vez, los cultivos dependen en forma total de un proceso industrial que ocurre en otro departamento, esto marca una fragilidad importante en la sostenibilidad de la actividad (por ejemplo, ante una política de la firma de reducir la materia prima de origen local probablemente la misma operaría en Artigas antes que en Rivera).

Fuente: elaboración propia

#### 4.2.6. Minería

La actividad significativa para la región corresponde a la extracción de piedras semi-preciosas en Artigas y a la minería de oro en Rivera. Otras actividades refieren aún a proyectos, por lo que no se analizaron. Es el caso de la explotación proyectada de piedra caliza<sup>98</sup> en Treinta y Tres, la realización de estudios de prospección en busca de yacimientos de hierro en el límite entre los departamentos de Florida y Treinta y Tres y de arcilla refractaria en Cerro Largo.

##### ***Piedras semi-preciosas en Artigas***

El departamento de Artigas concentra la explotación de ágata, amatista y cuarzo del país. La misma se realiza en la zona del Catalán, a unos 60 km de la ciudad capital Artigas (km 170 de la Ruta 30). Hay unas veinte empresas dedicadas a la extracción. La mayor parte de las canteras son a cielo abierto y en algunos casos se combina con túneles en basalto. Las amatistas y las ágatas tienen

<sup>98</sup> De las entrevistas con la Intendencia de Treinta y Tres se detectó que hay una planta en construcción para la explotación de piedra caliza con el objetivo de exportar un producto procesado para la elaboración del cemento de Pórtland (*clinker*). La planta situada en el kilómetro 306 de la ruta 8, aún no produce y ha visto demorada su puesta en marcha. Se estimaba que cuando estuviera operando podría ocupar a unos 150 trabajadores. Sin embargo, de concretarse la inversión, tanto los trabajadores más calificados, como los servicios que podrían ser demandados, difícilmente puedan ser abastecidos por la economía local. Esto señala la necesidad de generar y preparar capacidades locales hoy inexistentes pero necesarias para emprender un proceso de desarrollo local.



destino básicamente decorativo, aunque las ágatas son demandadas para elaboración de instrumentos de precisión (DIPRODE-OPP, 2007b). Según las entrevistas realizadas y de acuerdo con lo establecido en ART PNUD (2008a) la actividad (extracción y talleres de las mineras) emplea algo más de 400 personas en Artigas. La mayor empresa es LE ESTAGE, que además de la extracción minera tiene taller propio y ocupa a unas cien personas (entre la mina y el taller). El resto de empresas ocupa un promedio de veinte personas. La actividad minera tiene un carácter familiar y, en su mayoría, está desarrollada por empresarios artiguenses. Los principales empresarios destacan que hay potencial para en el corto plazo multiplicar al menos por tres la actividad, ya que el yacimiento de piedra es prácticamente ilimitado y su costo de extracción muy rentable.

Respecto al aspecto de la vinculación entre medio urbano y rural, las canteras se ubican en el medio rural y los talleres en el medio urbano. Esto genera cierta lógica que vincula mano de obra y actividades que tienen como espacio de trabajo y residencia un continuo rural-urbano. A su vez, a partir de la actividad minera se genera también un sector de pequeños artesanos locales de la ciudad y alrededores que compran a los mineros los recortes y sobrantes. Estas compras de los artesanos locales no es relevante en el negocio minero (es totalmente marginal), pero constituye una relación que alimenta otra actividad productiva en el medio urbano.

La competitividad del sector de piedras semi-preciosas (ágata y amatista) se sostiene en tres factores (DIPRODE-OPP, 2007b)<sup>99</sup>: 1- Artigas posee una amplia reserva de piedras de calidad a nivel mundial; 2- el recurso mineral es prácticamente “ilimitado” en el caso de amatista y hay un yacimiento considerable de ágata; 3- los principales mercados que demandan el producto se encuentran en plena expansión (Asia, particularmente China y también India).

Sin embargo, se trata de un sector de baja intensidad en tecnología, lo que se ve favorecido porque la piedra está presente en forma muy superficial. La abundancia del recurso y la facilidad para la extracción permiten que con muy poca inversión se pueda obtener la piedra en bruto. Producto que tienen una gran demanda de compradores de Brasil, China y todo el mundo, que están dispuestos a realizar el pago al contado y al instante, por lo que tampoco se hace necesario demasiado capital de giro para desarrollar esa práctica (los propios empresarios señalan que “*la piedra se saca y se vende, a veces en el mismo momento*”). Esta relación entre baja inversión y realización inmediata de la venta explica una conducta extractiva, casi oportunista. El problema de esta dinámica (racional y rentable desde la perspectiva costo-beneficio para los mineros) es que internacionalmente el mayor valor que se obtiene de la piedra radica en el control del margen de comercialización o *mark up* respecto al consumidor final, la diferencia entre el precio que recibe el consumidor y el precio que hoy se obtiene en bruto en la “puerta” de la cantera.

En el sur de Brasil esta actividad funciona en forma muy diferente, según muestra DIPRODE-OPP (2007b). Las minas de extracción de piedras en Brasil se localizan en las ciudades de Cristal del Sur y Amatista del Sur, mientras que la ciudad de Soledade es el centro de comercialización, donde

---

<sup>99</sup> Documento PRC (Plan de Refuerzo de la Competitividad) del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. En: [www.diprode.opp.gub.uy/pacc](http://www.diprode.opp.gub.uy/pacc)

se realizan *shows* y exhibiciones de piedras con repercusión internacional. Los empresarios brasileños logran captar precios muy buenos con un importante poder de negociación con los intermediarios (e incluso con ventas directas a consumidores finales). Lo curioso es que gran parte de las piedras que allí se comercializan tienen origen en las canteras de Artigas (aspecto señalado en todas las entrevistas), ya sea por medio de exportaciones o por medio del contrabando (actividad facilitada por la condición de frontera). Es decir que la actividad en Artigas podría considerarse como una fase extractiva que luego integra una cadena de valor brasileña e incluso internacional, en la que los mayores márgenes de ganancia son apropiados por agentes externos al departamento artiguense.



*Piedras preciosas trabajadas por la empresa LE ESTAGE de la capital de Artigas.*

Fuente: foto propia

Respecto a la posibilidad de lograr una exportación de mayor valor agregado y/o control de la comercialización, hay que señalar que no es lo mismo el ágata que la amatista. El ágata uruguaya es de calidad inferior a la brasileña y no hay mucha alternativa para las minas artiguenses a la exportación en bruto (el aspecto que la vuelve competitiva es la escasa profundidad en que se encuentra). En cambio, la piedra amatista de Artigas está entre las de mejor calidad en el mundo, por lo que presenta cualidades para una exportación con cierto valor agregado. De todas formas, también en este caso hay que hacer algunas puntualizaciones que surgen del trabajo de campo. En las piedras semi-preciosas hay un mercado de artesanías y adornos que son manufacturas estandarizadas y que no constituye el nicho al que puede aspirar el empresariado de Artigas. Esto se debe a que es imposible competir con las producciones estandarizadas de China, para las cuales dicho país importa la piedra desde todo el mundo, incluso Artigas. Además, en estas producciones la calidad importa menos e incluso hay un uso extendido de la piedra sintética. Por lo tanto, el mercado externo más atractivo para la incursión de los empresarios artiguenses es el de compradores conocedores y coleccionistas que buscan piezas únicas. Es decir que la agregación de valor no pasa por la manufactura estandarizada de adornos seriados, sino por trabajar con mucha precisión la piedra en bruto para sacarle el exceso de basalto y darle terminaciones de apariencia “natural”

moldeando piezas únicas, con detalles de presentación adecuados (como soportes en materiales nobles). También hay trabajos de la piedra que la modifican de su estado natural y le dan más brillo y pulido, destinándose a un consumidor exigente pero algo más estándar.

Sin embargo, una modalidad de producción y manejo de la comercialización que supere el esquema de la venta de la piedra en bruto requiere de acceso a crédito y suficiente capital de giro, para poder manejar el momento de venta e incluso invertir en acceder a mejores canales de comercialización<sup>100</sup>. Al respecto, en ART PNUD (2008a) se estimaba que para manejar la comercialización en forma directa y obtener su mejor colocación se requería un tiempo de espera no menor a siete meses en el retorno de la inversión, lo que supone cierta capacidad financiera. Los empresarios mineros también señalan como limitación para una estrategia de exportación con mayor calidad y especialización la falta de mano de obra capacitada y de servicios locales adecuados.

Cabe señalar que desde hace unos años se está trabajando para mejorar la competitividad del sector y sus impactos en el medio local en el marco del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC), en la órbita del gobierno nacional (OPP-DIPRODE) con financiamiento del BID. El proyecto es impulsado por un Grupo Gestor del Conglomerado (GGC) que se compone por representantes de las asociaciones de mineros y de artesanos, el Ministerio de Industria, Energía y Minería y la Intendencia<sup>101</sup>.

### **Minería de oro en Rivera**

La explotación minera de oro en Rivera es muy diferente de las piedras semi-preciosas de Artigas. En Rivera la explotación es realizada por una única gran empresa multinacional, la COMPAÑÍA MINERA SAN GREGORIO, localizada en la Quinta Sección Judicial del departamento en la localidad de Minas de Corrales. Esta empresa pertenece desde 1999 a una firma multinacional canadiense (Crystellex International Corporation) que además está asociada a otras firmas internacionales en forma de *joint venture*. La mina genera 800 puestos de trabajo, opera a cielo abierto con uso de explosivos y cianuro, trabajando las veinticuatro horas del día y procesando hasta

---

<sup>100</sup> El cambio en la actividad de pasar a exportar la piedra en bruto a realizar un trabajo de precisión con un manejo adecuado de la comercialización (que llegue al consumidor final) es posible. En efecto, la empresa local LE ESTAGE ha incursionado con éxito en esa modalidad. Esta empresa abrió hace unos años una sucursal en la ciudad de Soledade donde logró acceder a canales de comercialización internacionales y aprender de la experiencia brasileña, tanto en la comercialización como en la técnica de extracción. Por motivos de costos cerraron la sucursal, pero el aprendizaje fue internalizado y aplicado, de forma que comercializan la amatista en forma directa a través de canales internacionales. De acuerdo al representante de la empresa que fuera entrevistado, para mantener estas redes de contactos realizan al menos cinco viajes en el año a ferias y *shows* internacionales (en Alemania, EE.UU., Francia y China).

<sup>101</sup> En el marco de este programa se realizó en 2007 un Plan de Refuerzo de Competitividad (PRC) como punto de partida para el desarrollo del conglomerado. El programa prevé entre sus componentes fortalecer el proceso institucional de creación del conglomerado, la mejora del proceso de extracción, agregar valor y mejorar la comercialización del producto, mejorar la gestión empresarial, mejorar las condiciones laborales (que en muchas de las minas son muy malas), la promoción de inversiones en el sector y la sustentabilidad ambiental. La iniciativa "Conglomerado de la Piedra Preciosa en Artigas" se propone agregar mayor valor a la piedra y su comercialización, logrando acceder directamente a nichos de mercados diferenciados. Incluye la propuesta de creación en Artigas de un centro de comercialización (se intenta imitar la experiencia de Soledade en Brasil) y promover actividades de vinculación entre empresarios mineros con especialistas de diseño (de Montevideo), de forma de buscar formas de agregar valor.

3.500 toneladas de mineral con un promedio de extracción de dos gramos de oro por tonelada. Cuenta con tecnología de punta y destina el total de la producción a la exportación (ART PNUD, 2008c)<sup>102</sup>.

De acuerdo con los actores locales y expertos entrevistados la magnitud del emprendimiento supera ampliamente la escala de la localidad de Minas de Corrales, que cuenta con menos de 3.500 habitantes. La firma internaliza todos los servicios e infraestructuras que requiere la actividad (conformando un complejo minero en sí misma), con una lógica de funcionamiento que refiere claramente a un enclave sin relación con actividades productivas o de servicios locales. Incluso la mayoría de los técnicos y personal calificado que trabaja en la mina reside en Tacuarembó, capital del departamento vecino (más próxima a Minas de Corrales que la propia capital Rivera). En efecto, el personal suele tener lógicas de trabajo de varios días y luego otros de descanso, lo que facilita la provisión de un contingente de personas que provienen desde fuera del departamento. En forma adicional, al fenómeno de enclave se suma la preocupación local sobre la contaminación que la actividad minera produce al trabajar con cianuro, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la contaminación de las aguas.

La tabla 26 muestra los principales resultados encontrados respecto a la actividad minera en la región, desde la perspectiva de su contribución al desarrollo de un sistema productivo local.

<b>TABLA 26: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)</b>		
<b>Minería</b>	<b>Aspectos positivos</b>	<b>Aspectos negativos</b>
<b>INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas la minería exporta con mucho éxito a diversos destinos (Brasil, China, Taiwán, otros mercados de Asia y la Unión Europea), pero con bajo valor agregado (en “bruto”). Hay que destacar que existen políticas públicas de apoyo para agregar más valor a la exportación del sector.</li> <li>- En Rivera la minera es una firma multinacional con tecnología de punta y altamente competitiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas, prácticamente con la excepción de una empresa, las mineras exportan en bruto sin control propio de la comercialización y con escaso margen de negociación con los intermediarios. Es un sector de baja intensidad tecnológica y bajo valor agregado.</li> <li>- La minera de Rivera es un complejo productivo exportador autosuficiente, con rasgo de enclave tecnológico.</li> </ul>
<b>COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas hay cooperación entre el Ejército Nacional y los mineros (el Ejército desarrolló un explosivo especial llamado “Pólvora Artigas” y capacitó en su manejo). Además, hay una asociación de mineros y otra de artesanos que participan del programa PACC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas, la política del gobierno nacional y la Intendencia (PACC) ha evidenciado en el sector importantes dificultades para articular y cooperar en la elaboración de un proyecto común. La asociatividad y cooperación entre mineros y con otros actores locales es dificultosa.</li> <li>- En Rivera el sector se compone por un único gran actor (la minera).</li> </ul>

<sup>102</sup> La competitividad de la mina se apoya también en un recurso natural que, si bien no es tan abundante en la relación entre toneladas de mineral procesado y extracción de gramos de oro, presenta en el lugar una veta de diez metros de ancho que facilita la extracción.

<b>TABLA 26: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)</b>		
<b>Minería</b>	<b>Aspectos positivos</b>	<b>Aspectos negativos</b>
<b>RECURSOS HUMANOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas se puede destacar que el empresariado minero es local (artiguense).</li> <li>- En Rivera, la mina de oro tiene un impacto importante en empleo no calificado en la pequeña localidad de Minas de Corrales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas se señala que falta capacitación de la mano de obra actual y déficit en nueva mano de obra para la extracción, manejo de explosivos, trabajo de precisión sobre la piedra e incluso para trabajo en terminaciones y soportes artesanales para las piedras.</li> <li>- En Rivera, la mina de oro supera las posibilidades de la localidad de Minas de Corrales y se abastece de mano de obra calificada fuera del departamento (mantiene relaciones importantes con Tacuarembó).</li> </ul>
<b>RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas se está trabajando para mejorar la competitividad del sector y sus impactos en el medio local en el marco del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC), en la órbita del gobierno nacional con financiamiento del BID. El proyecto es impulsado por un Grupo Gestor del Conglomerado (GGC) que se compone por representantes de las asociaciones de mineros y de artesanos, el Ministerio de Industria, Energía y Minería y la Intendencia.</li> <li>- En Rivera la minera de oro se identifica como una gran industria con potencial para generar procesos de desarrollo de proveedores y servicios locales (Troncoso, 2008).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas la forma actual de explotación genera pocas demandas y poco complejas al resto de la economía artiguense. Es baja la demanda en tecnología y equipamiento y sus respectivos mantenimientos. No se desarrollan trabajos posteriores de precisión en taller por lo que es baja la demanda de operarios calificados y de equipamiento. Tampoco se generan demandas asociadas a accesorios, materiales y trabajo para la presentación del producto, ni demandas locales en logística e infraestructura comercial.</li> <li>- El funcionamiento actual de la mina de oro de Rivera desarrolla pocos vínculos económicos y productivos con el resto del departamento.</li> </ul>

La tabla 27 describe la clasificación de la actividad minera en Artigas y Rivera de acuerdo a los criterios definidos en el modelo de análisis.

<b>TABLA 27: Clasificación de la minería en la región Noreste, según el modelo de análisis.</b>		
<b>Región / Depto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Artigas	B <sup>D</sup> 1	Es una actividad exportadora muy competitiva, aunque con bajo valor agregado. Presenta escasa relación entre las propias empresas del sector y con el resto del tejido productivo local, a la vez que posee características que integran medio rural y urbano.
Rivera	B2	Es una industria multinacional extractiva, con un alto nivel tecnológico y competitividad. Sin embargo, tiene escasa o nula relación en términos de entramado productivo local con el resto del departamento.

Fuente: elaboración propia

#### **4.2.7. Ladrilleros**

##### ***Ladrilleros en Rivera***

Esta actividad refiere a una estrategia desarrollada en Rivera desde la Intendencia con la finalidad de incluir en la vida económica y social a poblaciones marginadas de barrios periféricos de la capital, con características de asentamientos irregulares y condiciones muy precarias de vida. El sector se compone de 134 productores ladrilleros, que emplean en promedio dos personas por horno. La mayoría de estos emprendimientos se sitúan en el entorno de la ciudad capital de Rivera (en barrios periféricos), pero también hay productores en otras localidades del departamento<sup>103</sup>.

De acuerdo con fuentes de la Intendencia, esta actividad se impulsa como resultado de la verificación de que había un contingente de población importante en Rivera con rasgos de pobreza urbana sobre la que fallaban repetidamente las políticas de impulso de actividades granjeras y hortícolas. No se trataba de población con cultura productiva (o de vida) vinculada al agro, sino poblaciones que habían quedado excluidas de la vida urbana y los empleos en el comercio o la industria, muchas de ellas con origen en migraciones desde otros departamentos vecinos buscando fortuna en tiempos de auge comercial en Rivera (debido a condiciones de cambio con Brasil favorables a la frontera uruguaya). Por lo tanto, es una actividad que se desarrolla en el medio urbano y sub-urbano (la extracción de materia prima, que es el barro, también se realiza en la proximidad de la ciudad, en los propios asentamientos o barrios periféricos, cerca de los hornos).

En el año 2006 la Intendencia comenzó a trabajar en la capacitación de los ladrilleros, con participación de instituciones dedicadas al apoyo de micro-emprendimientos (por ejemplo, FUNDASOL). Como resultado de un proceso se logró homogeneizar la producción de ladrillos de todos los productores con una calidad adecuada, lo que permitió lograr escala para la comercialización conjunta apuntando a acceder a grandes pedidos. A partir de 2007 la Intendencia cambió el enfoque y concentró el esfuerzo en la comercialización de la producción de ladrillos. En este aspecto se realizaron acuerdos con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua) para abastecerlos de ladrillos para la construcción de viviendas sociales en el propio departamento de Rivera y en otros departamentos limítrofes (por ejemplo, en las localidades de Artigas y Bella Unión). También se realizaron acuerdos con empresas madereras del departamento para obtener residuos de madera para combustible de los hornos (sin costo para los productores, con el costo del flete compartido por el propio aserradero y la Intendencia). Más recientemente se está trabajando en la construcción de una Escuela Municipal de ladrilleros<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Los productores ladrilleros se localizan en: Picada de Mora, Barrio Bisio, Las Tunitas, Tres Cruces, Portones Negros, Paso del Horno, Paso La Estiva, Paso Billico, Curticeiras, Paso Lagunón, Ruta 27 Km 1, La Raca, Tranqueras, Minas de Corrales, Las Flores, Vichadero y Lapuente.

<sup>104</sup> Ver: <http://www.rivera.gub.uy/noticias/>

La tabla 28 permite analizar las características del sector de ladrilleros desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo.

<b>TABLA 28: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)</b>		
<b>Ladrilleros</b>	<b>Aspectos positivos</b>	<b>Aspectos negativos</b>
<b>INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD</b>	- Se logró, a partir de una población cadenciada, generar capacidades propias para emprender una producción estandarizada de calidad y costos razonables para el mercado.	- El proceso de generación de capacidades productivas y los canales de comercialización mantienen un fuerte vínculo de dependencia respecto al apoyo público (Intendencia).
<b>COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES</b>	- Es un proceso asociativo que logró una adecuada organización de la producción y su comercialización conjunta, permitiendo a los productores pasar a obtener entre 4 y 5 veces el precio que originalmente conseguían con su producción individual y de baja calidad.	- El proceso depende críticamente del rol del gobierno local y el apoyo que brinda en la articulación con otras instancias públicas.
<b>RRHH</b>	- Son adecuados, mediante la capacitación y el apoyo público los productores han adquirido importantes capacidades.	- Hay aspectos a seguir mejorando con capacitación. Por ejemplo, en la gestión propia de un micro-emprendimiento, más allá de los aspectos productivos.
<b>RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL</b>	- Esta actividad ha generado relaciones locales importantes, donde participan varias instituciones y empresas que apoyan la iniciativa, donde los actores centrales son los pequeños productores que cooperan y articulan su producción con objetivos comunes bajo un fuerte liderazgo del gobierno local.	- La dependencia del sector del apoyo de la Intendencia (incluso para lograr la comercialización del producto) provoca en otros sectores, también necesitados, cierta disconformidad y, a la vez, una señal no muy positiva de que el camino es la captación del apoyo público, en una lógica, en cierta forma, asistencialista.

La tabla 29 muestra la clasificación del sector de acuerdo con el modelo de análisis.

<b>TABLA 29: Clasificación del sector ladrillero en Rivera, según el modelo de análisis.</b>		
<b>Región / Depto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Rivera	C <sup>A</sup> 2	Se trata de un sector que aporta a la construcción de tejido productivo local, sobre la base de la asociatividad y cooperación, pero con una competitividad aún débil, muy dependiente del apoyo del gobierno local. De lograr una competitividad genuina, que asegure un desarrollo propio y auto-sostenido, podría alcanzar las características de la tipología A. Por otra parte, es una actividad que se desarrolla en una lógica urbana.

Fuente: elaboración propia

#### **4.2.8. Producciones artesanales**

Este sector refiere a diferentes actividades que son producciones artesanales en pequeña escala. Comprende la confección de adornos y accesorios decorativos, trabajos con tejidos y confección de vestimenta artesanal, alimentos como conservas, dulces y mermeladas, así como collares y otros accesorios de vestimenta. Los materiales pueden ser cuero, minerales, madera, lana, madera o diferentes materias primas para los alimentos. Todos los rubros están presentes en los cuatro departamentos, salvo en el caso de los artesanos de piedras semi-preciosas que es una actividad propia de Artigas. Sin embargo, a pesar de la variedad de rubros y productos que se elaboran, todas las actividades artesanas de la región presentan características y problemas comunes, que permiten su consideración y análisis en conjunto.

El trabajo de campo permite afirmar que en todos los departamentos hay asociaciones que reúnen a varios de estos artesanos (que conforman emprendimientos en su mayoría unipersonales y sin local), en una lógica que agrupa también a una variedad de rubros artesanales. Estos ámbitos que intentan organizar a los artesanos locales (“asociaciones de artesanos”, “grupos de mujeres rurales” o “mesas de artesanos”) se encuentran en las capitales departamentales, pueden presentar entre treinta y sesenta socios o miembros, siendo este número fluctuante (una característica propia de la actividad, muchas veces no consolidada). Las cuotas que se cobran son testimoniales y ayudan a pagar algún gasto fijo como el alquiler de un local de uso común.

Respecto a los artesanos de la piedra en Artigas se puede decir que hay unos diez talleres, con un promedio de dos personas por taller. A su vez, hay muchos artesanos que antes producían pero hoy están inactivos, denotando un retroceso importante en esta actividad. De acuerdo con DIPRODE-OPP (2007b) las piedras que utilizan son principalmente ágata, amatista, citrino, calcitas, cornalinas jaspe, cuarzo blanco y también piedras importadas (ojo de tigre y cuarzo rosa de Brasil)<sup>105</sup>.

La actividad de artesanía en la región muestra cierta dependencia de los apoyos públicos. En el rubro de alimentos, en general, los gobiernos departamentales ceden instalaciones de pequeñas plantas elaboradoras para que los artesanos trabajen. Desde las políticas del gobierno nacional destaca la concesión de micro-créditos para inversión en herramientas y equipo. En el caso de los artesanos de piedras semipreciosas en Artigas existe el ya mencionado programa PACC, que impulsa la formación de un conglomerado de la piedra preciosa en ese departamento. También en Artigas se implementó pocos años atrás un proyecto para apoyar al sector de artesanos de piedras semipreciosas, en el marco del Programa de Artes y Oficios de la Unión Europea (PAOF). El PAOF construyó un edificio muy moderno con equipamiento para capacitar a jóvenes en joyería y artesanías, pero el enfoque no resultó exitoso, ya que no se cerró el ciclo de la capacitación con la posibilidad

---

<sup>105</sup> Hay que señalar que mineros y artesanos refieren a actividades con lógicas y comportamientos muy diferentes. Funcionan con independencia, la única relación es la compra de los artesanos de parte de su materia prima a los mineros (lo que, como ya se señaló, es algo marginal en la actividad de los mineros). El mercado de venta de los artesanos consiste en un público asociado al turismo interno que llega a Artigas desde otros destinos principales y, fundamentalmente, a través de comercialización a turistas (en su mayoría, argentinos y brasileños) en comercios de Montevideo, Salto, Colonia y Rivera (también a través de los *Free Shops*).



posterior de fuentes de trabajo y con alternativas viables de comercialización<sup>106</sup>. Por otra parte, no se modificó la capacidad de diseño e innovación (lo que se refleja en que los artesanos producen lo mismo que siempre han producido). Este proyecto (de cooperación europea) ya finalizó y, al momento de realizar el trabajo de campo, se analizaba en que ámbito de responsabilidad y gestión quedaría (por ejemplo, la Intendencia o instituciones públicas de enseñanza media y técnica).

Entre las dificultades más importantes que enfrentan los artesanos, y que ellos mismos destacan, se encuentra el costo de los insumos y la comercialización. El alto costo de los insumos afecta a todos los rubros ya que, dado el bajo volumen de compra, no se tiene poder de negociación ni se consiguen buenos precios<sup>107</sup>. Además la mayoría de los insumos se adquieren fuera de la región, incluso en Montevideo, aun en el caso de materiales como cuero, madera o lana, que podría pensarse que se podrían conseguir localmente (sucede que las demandas son muy pequeñas y volátiles por lo que no generan interés en otros actores locales).



*Productos artesanales (alimentos en conserva, mermeladas y dulces) en Treinta y Tres.*

Fuente: foto propia

Respecto a la comercialización, en general, el principal canal de venta es el propio local donde funcionan las asociaciones de artesanos. Esto tiene la dificultad de que en ninguno de estos departamentos hay un flujo de turismo relevante que puede generar una demanda importante, al tiempo que el mercado local es muy pequeño. En Rivera hay una situación algo diferente, ya que cuenta con un flujo importante de turismo de baja permanencia que acude atraído por los Free Shops,

<sup>106</sup> Los talleres actuales no tienen capacidad para absorber nueva mano de obra y se hace muy difícil que los egresados monten talleres propios, tanto por condiciones de demanda, así como de oferta ya que se capacitan en hacer lo mismo que los artesanos ya establecidos y que han visto reducido su negocio en los últimos años, además de que esa iniciativa requiere más capacidad que trabajar la piedra, como capital para inversión, conocimiento de comercialización y visión empresarial (ART PNUD, 2008a).

<sup>107</sup> Los artesanos que producen alimentos encuentran también grandes dificultades para obtener las habilitaciones sanitarias y bromatológicas, que constituyen barreras de entrada a los mercados locales y regionales vecinos, ya que estas habilitaciones se deben obtener por parte de cada Intendencia. También en este tipo de emprendimiento pesa mucho el costo de los envases de vidrio (se importan) y el costo de algunos insumos clave (como el azúcar) que no se adquieren a precio industrial sino de consumidor final.

pero tampoco se conforma a partir de esa realidad un mercado interesante para las artesanías locales<sup>108</sup>.

Otros canales de comercialización refieren a intermediarios para la venta en Montevideo (en centros comerciales como los “Shopping”, por ejemplo) o en ciudades balnearias de la costa sur del país, como Colonia y Punta del Este. También se recurre a la participación en eventos y ferias que se organizan en la capital del país donde se paga cierta tarifa para poder exponer y vender los productos (destacándose, por ejemplo, la Rural del Prado y exposiciones en el predio del Laboratorio Tecnológico del Uruguay, entre ellas la iniciativa “Mesa Criolla”). Sin embargo, los artesanos señalan que en todos esos casos el costo de la intermediación suele ser demasiado alto, además de otras dificultades adicionales, por ejemplo, los costos de flete y el requisito de tener que asegurar un abastecimiento estable y de similar calidad para participar de esas demandas.

Dar un salto cualitativo como apuntar al mercado de exportación no es una opción disponible para la mayoría de los casos<sup>109</sup>. Hay experiencias de algunos grupos de artesanos que han participado con sus productos en ferias y eventos internacionales, e incluso artesanos que han ganado premios o menciones. Sin embargo, a la hora de concretar un negocio de exportación los problemas superan a las oportunidades. La escala (tamaño de los pedidos), el compromiso de asegurar el abastecimiento que requiere una demanda continua desde el exterior, la capacidad financiera para operar en comercio exterior e incluso los trámites y permisos necesarios para constituir negocios de exportación, son barreras insuperables en las condiciones actuales de estos emprendedores.

Una característica común de las artesanías en la región, que puede ser una de las causas de fondo de que el sector tenga problemas para su desarrollo y el acceso a mercados atractivos, es que no hay una denominación de origen o marca local (o regional) que diferencie a la artesanía que se realiza en estos departamentos de la que se realiza en el resto del país. Ni siquiera en el caso de los artesanos de piedras semi-preciosas en Artigas, que cuentan con una materia prima netamente local, se logra identificar una capacidad de diseño o impronta local que diferencie la artesanía realizada allí de la que se puede encontrar en otros materiales similares, incluso en piedras sintéticas utilizadas en artesanía nacional e importada, o en la propia materia prima de piedra artiguense pero que es trabajada por artesanos de otros departamentos<sup>110</sup>.

Por otra parte, aun reconociendo las dificultades que se han señalado en los párrafos precedentes para un desarrollo económico potente de estas actividades, sin embargo, cumplen un rol importante de vinculación entre medio urbano y rural. Son importantes para generar economías de

---

<sup>108</sup> En Rivera la competencia con los vendedores callejeros de Brasil es muy fuerte, en una suerte de feria permanente que hay sobre la calle principal que divide a la ciudad uruguaya de su vecina brasileña. Además predomina es la venta de productos de baja calidad y la reventa de producción estandarizada, característico de puestos informales de frontera, sin que se configure un mercado local de artesanías propiamente dicho.

<sup>109</sup> Una excepción es un taller en Artigas que exporta morteros para uso farmacéutico elaborados con piedras semipreciosas.

<sup>110</sup> Tal vez lo más cercano a un capital propio que identifique al producto con el territorio es la artesanía de plata con fabricación de accesorios de indumentaria campera gauchesca y “bombillas” (implemento para el “mate”, bebida tradicional en Uruguay a base de yerba mate, similar a un té), que es un trabajo característico y reconocido en el país como originario de unos pocos artesanos en Cerro Largo.

diversidad, en muchos casos para complementar ingresos principales que pueden provenir de un pequeño establecimiento rural o de un empleo en el medio urbano. A su vez, en lo que refiere a la igualdad de género, la actividad representa una posibilidad de inclusión al medio económico y social de muchas mujeres rurales que de esta forma desarrollan vida social y productiva en las ciudades y pueblos, logrando cierta independencia del ingreso familiar del establecimiento rural. También la actividad opera como factor de inclusión de la mujer en el mundo del trabajo en el medio urbano.

La tabla 30 resume las principales características de estas actividades en la región, del punto de vista de su contribución al desarrollo de un sistema productivo local competitivo, mientras que la tabla 31 muestra la clasificación que se les otorga según el modelo de análisis de la investigación.

Artesanía	TABLA 30: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene en muchos casos un rol de complementación de ingresos, que puede contribuir a dar sostenibilidad a otra actividad principal (rural o urbana).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reporta una baja competitividad. Las producciones no tienen denominación de origen o capacidad de diferenciarse del resto de artesanías nacionales o importadas.</li> <li>- En general, hay problemas de acceso a mercados, lo que se potencia por la falta de capacidad para inversión inicial, capital de giro y volumen de producción. Falta una estructura más empresarial que permita alcanzar el mercado de Montevideo u otro que asegure flujos estables de ingresos.</li> </ul>
COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las asociaciones de artesanos permiten contar con algún espacio común para la venta de productos y favorecen la captación de apoyo desde la Intendencia o de otras políticas del gobierno nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultad para asociarse entre sí, más allá de la existencia de algunas asociaciones formales. Compiten sin margen para la cooperación o acuerdos. En general, no se negocia en conjunto frente a terceros, ni se coopera en cuestiones comerciales, productivas, ni para disminuir costos.</li> </ul>
RRHH	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las asociaciones han podido captar algunos apoyos para capacitación.</li> <li>- Se ha logrado, en algunos casos, movilizar a recursos humanos en clubes de residentes en Montevideo (originarios del departamento), como forma de organizar eventos, y apoyar la difusión de los productos en la capital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En general, hay carencias en la capacitación de los artesanos, en muchos casos en aspectos productivos y técnicos básicos. En todos los casos respecto a cuestiones más sofisticadas como el diseño y la diferenciación del producto.</li> </ul>
RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como aspecto positivo se puede destacar el vínculo que la actividad establece, en algunos casos, entre medio rural y urbano, con un rol en la complementación de ingresos y diversificación de la economía familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es una actividad económicamente pequeña y poco competitiva, con escasas o nulas demandas y relaciones con otras actividades productivas en el territorio.</li> <li>- A su vez, al ser muy volátil en su funcionamiento no justifica el desarrollo en el territorio de actividades vinculadas, de proveedores u otras conexas.</li> </ul>

<b>TABLA 31: Clasificación del sector de artesanías en la región noreste, según el modelo de análisis.</b>		
<b>Región / Depto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Región Noreste	D1	Se trata de actividades que, en general, son complemento de otros ingresos, articulan medio urbano con rural, pero presentan muchas limitaciones para un desarrollo empresarial sostenible, lo que se refleja en una baja competitividad y una alta fluctuación en los ingresos obtenidos (en general bajos). Estas características no permiten mucha capacidad de relacionamiento con el resto de la economía local en clave de sistema productivo. Por otra parte, presenta una baja capacidad efectiva de asociatividad y cooperación, lo que limita las posibilidades de superar las dificultades que enfrenta.

Fuente: elaboración propia

#### **4.2.9. Lechería e industria láctea**

Según información de la Unión de Exportadores del Uruguay el sector de lácteos exportó en 2008 por valor de US\$ 448 millones (24% más que en 2007). Las principales cuencas lecheras del país están en el sur del país, donde los departamentos de San José, Florida y Colonia concentran 55% de los productores y 65% de la producción. La industria se concentra en Montevideo y en algunos departamentos con las cuencas más grandes. Por lo tanto, la región del norte y noreste del país no son zonas tradicionales de lechería y, en general, son regiones de cuencas pobres.

A nivel nacional es una actividad con alto grado de integración vertical que se organiza en torno a la empresa CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche) que es de carácter cooperativo y la mayor del país. El resto de empresas industriales son de menor tamaño, con cobertura local o regional en el mercado de leche y/o con producción de quesos para exportación. CONAPROLE, creada por ley en 1935 y que cuenta con la presencia de un delegado del gobierno en su directorio, ha sido fundamental para el desarrollo de la lechería y la industria láctea en el país, apoyando con servicios de asistencia técnica, equipamiento e infraestructura el desarrollo empresarial de los pequeños y medianos productores (UdelaR-FCEA, 1998). Las políticas de CONAPROLE permitieron el desarrollo del sector ofreciendo seguridad al pequeño productor en la colocación de su producto (de carácter perecedero) y permitiendo alcanzar competitividad internacional.

#### ***Lechería e industria láctea en la región***

En primer lugar hay que destacar que, donde tiene un desarrollo importante, la lechería es una actividad que por sus características presenta condiciones favorables para promover relaciones productivas y económicas locales (UdelaR-FCEA, 1998). Esto se debe al tipo de producción, que es intensiva demandando muchos insumos y servicios que pueden ser proveídos localmente. Además, en general, favorece prácticas asociativas entre productores, lo que promueve una visión común que trasciende y derrama al resto de los sectores del territorio. Además, en los casos que hay presencia

de industria local y se conforma en el territorio una cadena láctea integrada, estos aspectos positivos se refuerzan. Por otra parte, se trata de una actividad que integra medio urbano con rural, ya que los tambos se ubican en las afueras de las ciudades y poblados, que son el centro de abastecimiento de insumos e incluso en el caso de pequeños productores constituye un centro de venta importante. También es una actividad que permite su producción en forma combinada con otras actividades agropecuarias y no agropecuarias, permitiendo economías de diversidad.

En la región noreste no siempre se encuentra un desarrollo de cuencas lecheras tal como se describe en el párrafo anterior y tampoco es frecuente que exista una industria local. Sin embargo, del análisis territorial de esta actividad surgen comportamientos diferentes en los cuatro departamentos analizados, lo que justifica analizar cada uno por separado para dejar claras las diferencias.

Por un lado, está la situación de Treinta y Tres y Artigas, que tienen en común un sector de lechería con producción de baja calidad y, en muchos casos, con problemas en las condiciones sanitarias. Por otra parte, no hay industria láctea en ninguno de los dos departamentos. Otro es el caso de Cerro Largo que muestra una cuenca lechera e industria láctea local competitiva en el mercado local y con nivel exportador en la producción de quesos. Por último, está la situación de Rivera, en donde no hay una cuenca desarrollada, sino pocos productores de buen nivel tecnológico y una planta de CONAPROLE que recibe leche de Rivera y departamentos limítrofes.

El trabajo de campo identifica a las siguientes como las principales dificultades que enfrentan los lecheros en Artigas y Treinta y Tres. La situación de pobreza rural en algunos productores, la baja productividad de los suelos, la falta de un campo de recría común (ya que los pequeños productores no están en condiciones de tener campos propios de recría), desconocimientos técnicos y falta de asistencia técnica específica, dificultad de comercialización y ausencia de acceso a crédito. Estas condiciones determinan un techo importante al crecimiento de la actividad y al impacto que puede tener sobre el desarrollo de relaciones productivas locales con el resto del territorio. Esto se refuerza por el hecho de que no hay una cultura lechera, en departamentos que tampoco tienen industria.

De acuerdo con ART PNUD (2008a), en Artigas (sobre todo en la capital y su entorno) hay entre setenta y cinco y ochenta productores, en predios pequeños (entre veinticinco y treinta hectáreas) con suelos pobres y que, en su mayoría, venden leche cruda (sin proceso industrial) en los pueblos (se estiman unos 6.000 litros de leche cruda)<sup>111</sup>. Sin embargo, recientemente hay un proyecto en marcha que ha creado una cooperativa local para remitir a la industria INDULACSA del departamento vecino de Salto, cuyas implicancias se analizarán más adelante. De acuerdo al trabajo de campo realizado, en el caso de Treinta y Tres la producción lechera muestra un continuo retroceso en la última década. Tampoco hay fase industrial, salvo una planta de una cooperativa que se fundió (CALITT) y que ahora está en manos privadas pero con un funcionamiento limitado<sup>112</sup>. Actualmente hay unos diez a quince productores que producen algo para remisión a planta (la ex-CALITT) mientras que la gran mayoría se han convertido en "cruderos". Sólo hay tres o cuatro productores con

---

<sup>111</sup> La capital de Artigas recibe desde la planta de CONAPROLE de Rivera unos 14.000 litros de leche pasteurizada, el resto de la demanda local se abastece con leche cruda de productores locales.

<sup>112</sup> Según fuentes calificadas la planta de la ex-CALITT, que tenía una capacidad máxima de 15.000 litros por día, estaba funcionando con sólo 1.200 litros por día.

tamaño suficiente para remitir a CONAPROLE. Estos productores grandes tienen relación directa con dicha empresa nacional, sin interés en proyectos locales<sup>113</sup>.

Del anterior párrafo puede interpretarse que el punto actual de desarrollo lechero es muy similar entre Artigas y Treinta y Tres, pero un análisis cuidadoso permite decir que se diferencian en la trayectoria y perspectivas a futuro de la actividad. En Treinta y Tres hay una historia de décadas atrás de cooperativas de productores lecheros que fracasaron. La primera cooperativa que existió fue COLAO (que duró un año) y luego CALITT (en los noventa). Esta última incluso logró apoyo de CONAPROLE (con un convenio para asistencia técnica a condición de que la cooperativa le vendiera el excedente de su producción) pero finalmente se fundió (UdelaR-FCEA, 1998). Es decir que en este departamento hay una trayectoria descendente, desde una situación en la que los productores habían logrado organizarse y desarrollar una pequeña industria local cooperativa con el objetivo de consolidar la cuenca lechera, a una situación como la actual de desarticulación entre los productores.

En cambio, en Artigas el proceso parece ser el inverso, ya que desde una situación de escaso desarrollo se ha impulsado con éxito una cooperativa de productores llamada COLEAR (Cooperativa de Lecheros de Artigas), con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto de Colonización, la Universidad de la República y la Intendencia (ART PNUD, 2008a). COLEAR comenzó en 2007 trabajando con alrededor de cinco productores y hoy ya reúne a unos treinta. A partir de la cooperativa se comenzó a trabajar, entre 2007 y 2008, para la remisión de leche desde Artigas a la planta industrial de la firma INDULACSA en el departamento de Salto. Esta empresa, de capitales mexicanos, se instaló en 2005 dedicándose a exportar quesos y crema para manteca con destino a México.

La iniciativa local de COLEAR para vincularse a la empresa INDULACSA ha sido apoyada por el Programa ART Uruguay<sup>114</sup>, entendiéndose que está vía de fortalecer una cuenca local de lecheros es la más adecuada, mientras que apresurar un proyecto de planta industrial en el departamento puede ser una opción demasiado arriesgada. Otras experiencias en el pasado (como en Treinta y Tres) han mostrado fracasos importantes por abordar procesos ambiciosos antes de contar con un volumen de producción y calidad suficientes como para sostener una industria local.

Un caso muy diferente a los recientemente analizados es el de Cerro Largo. En este departamento existe industria local competitiva, que se sostiene en el desarrollo ya consolidado de una cuenca productora lechera con buen nivel tecnológico. Del trabajo de campo se determinó que en el departamento hay aproximadamente entre ochenta y cien productores que realizan lechería

---

<sup>113</sup> La remisión a CONAPROLE implica una relación directa con dicha empresa que presta sus servicios desde una logística nacional. La empresa recoge la leche en la puerta del establecimiento y proporciona asistencia técnica y equipo a los productores. Pero exige criterios de calidad y volumen (300 litros de leche por día; más o menos un mínimo de veinte vacas en ordeño) que no pueden cumplir los otros productores.

<sup>114</sup> Desde la Intendencia han surgido varias iniciativas e interés en apoyar el desarrollo de la lechería en Artigas. En este marco el Programa ART Uruguay elaboró un proyecto para contribuir al desarrollo territorial de la cuenca lechera del departamento, utilizando de manera integrada las herramientas sectoriales que ofrecen diferentes programas públicos para la mejora de la calidad de vida de los productores y sus familias. Estos programas refieren a las políticas del MGAP, MIDES e Instituto Nacional de Colonización. El proyecto busca dar solución para la comercialización de leche fluida y/o sus subproductos, bajar los costos de producción y aumentar la productividad, fortalecer la Cooperativa COLEAR, brindar asistencia técnica a los productores, mejorar la infraestructura de los tambos y analizar la posibilidad de constituir un campo de cría para uso común.

comercial remitiendo leche a planta, más otros treinta a cuarenta que producen quesos. Estos productores se concentran en las proximidades de la capital Melo y en el entorno de la localidad de Río Branco, remitiendo a la industria local representada por la cooperativa COLEME<sup>115</sup>.

La cuenca lechera de Cerro Largo se compone de productores que tienen entre 180 a 200 hectáreas promedio (más grandes que en Artigas y Treinta y Tres), aunque aproximadamente el 50% de los establecimientos son producciones familiares de menos de cincuenta hectáreas (Censo Agropecuario 2000; IDCL, 2006). Los promedios esconden también la existencia de grandes productores, ya que según la propia COLEME el 70% de la leche que se remite proviene del 15% de los productores. Además hay dos o tres tambos grandes que remiten a CONAPROLE, en ese caso sin mayor vínculo con el desarrollo del sector a nivel local. También hay un sector de lecheros “cruderos”, con iguales deficiencias y carencias que en los otros departamentos<sup>116</sup>, pero la diferencia es que esto no es representativo de la cuenca del departamento. Por otra parte, la mejor condición de la producción respecto al resto de la región tampoco significa que no existan aspectos a mejorar. Por el contrario, se recoge del trabajo de campo que se puede lograr un crecimiento mayor de la cuenca mejorando la productividad en los predios actuales, con una mayor intensificación (incorporando una nueva visión con manejo integrado de la agricultura en el propio establecimiento), así como por la incorporación de nuevos predios productivos con potencial pero que están alejados de los servicios básicos (para esto es necesario mejorar la infraestructura de caminería y electrificación rural).

La cooperativa COLEME, fundada en 1932 con el objetivo de abastecer el consumo de Melo, tiene mucho que ver con el desarrollo lechero en el Cerro Largo. El carácter local de la industria se traduce en fuertes vínculos con la sociedad melense, con un posicionamiento de marca muy importante a nivel del departamento. Como señalaba un entrevistado “*la gente de acá prefiere comprar COLEME...*”. En particular, luego de pasar por un período de crisis en 1982 (año también de crisis global en la economía nacional), logró en los noventa firmar un convenio con CONAPROLE que le permite asegurar la utilización total de la capacidad instalada y la comercialización de la producción. El acuerdo consiste en que COLEME produce quesos para CONAPROLE con destino final a la exportación, a la vez que se asegura la venta de su producción de leche fresca en el mercado local (al que no accede CONAPROLE).

Por otra parte, en Rivera la situación es también diferente a las ya descritas para los otros departamentos de la región. En este caso no hay una cuenca local desarrollada pero paradójicamente hay fase industrial, con una planta de CONAPROLE. El desarrollo del sector en este departamento se remite a la década de los ochenta, donde se intentó organizar a un conjunto de productores para conformar una cuenca, para lo que se instaló una planta industrial (UdelaR-FCEA, 1998). Incluso se

---

<sup>115</sup> Actualmente posee cuarenta empleados en planta, más otros treinta en administración, almacén y comercialización.

<sup>116</sup> La inclusión de los “cruderos” en la cuenca de remisión a la industria es difícil, según explicaban los representantes de la industria local y algunos productores remitentes. Esto se debe a que muchos están en zonas alejadas sin electrificación rural y con problemas de caminería, sin adecuada tecnología ni capacidad financiera para mejorar sus infraestructuras. Sin embargo, el obstáculo principal es que no tienen cultura de producción con calidad y con los requerimientos de la industria. Incluso en los casos en que están dispuestos a entrar al circuito comercial formal su incorporación requeriría un subsidio en el precio que reciban (principalmente para financiar el acondicionamiento de los tambos y el costo del transporte).

establecieron centros de recibo en los departamentos de Tacuarembó y Artigas. Los productores de estos departamentos vecinos, junto con los productores de Rivera, llegaron a conformar una cuenca de 120 productores (ART PNUD, 2008c). Pero la cuenca era débil y no se sostuvo.

Cuando la empresa CONAPROLE cambió a nivel nacional los criterios de recibo, en cuanto a las condiciones de cantidad (mínimos) y la forma de pago (que pasó a ser por calidad de la leche y no por materia grasa), la mayoría de los productores quedaron fuera del circuito de remisión a la planta. Actualmente ya no hay centros de recibo en otros departamentos y sólo quedan treinta y siete productores remitentes, la mayoría del departamento de Tacuarembó, lo que deja sólo a unos quince productores de Rivera (unos diez de la capital y otros cinco de la localidad de Vichadero). El resto de productores han quedado fuera del circuito productivo formal (algunos vendieron su establecimiento a las empresas forestadoras y dejaron de producir, otros volvieron a vender leche cruda)<sup>117</sup>. Este proceso es un caso que puede repetirse en otros departamentos, cuando se plantea un proyecto demasiado ambicioso sin que exista una cuenca lechera consolidada, sumado al riesgo que supone depender de una firma industrial que toma sus decisiones en un plano externo al medio local (como CONAPROLE).

La planta de CONAPROLE tiene como negocio principal la comercialización de leche fresca a partir de la remisión regional (en su mayoría de Tacuarembó), lo que supone un 90% del volumen comercializado, mientras que el restante 10% es leche ultra pasteurizada que se recibe desde Montevideo para su distribución. Es decir que funciona como centro de captación y distribución dentro del esquema de negocios a escala nacional de CONAPROLE, por lo que carece de una impronta local que favorezca la creación de mayores procesos productivos o de servicios en Rivera. De hecho, la planta resuelve sus necesidades y demandas (servicios e insumos) en forma centralizada en Montevideo, salvo el transporte para la venta y distribución en el mercado local y la región, pero que se contrata en Tacuarembó. Por otro lado, el transporte de la leche desde los predios a la planta se realiza por medio de una empresa que trabaja con CONAPROLE a nivel nacional.

Lechería y Lácteos	TABLA 32: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	- En Cerro Largo y Rivera la actividad es competitiva, con productores con adecuado nivel tecnológico. En Cerro Largo con una industria local competitiva en el medio local y con capacidad de exportación. En Rivera con la presencia de la firma líder del país en la industria láctea.	- Hay una fuerte presencia de productores poco tecnificados y sin condiciones de remisión a la industria. Esta producción de baja calidad está presente en toda la región, pero es característica de Treinta y Tres y Artigas (en este caso en un proceso de clara mejoría).

<sup>117</sup> El Plan Granjero de la Intendencia ha trabajado en la reconversión de estos productores a la producción de quesos y barras de dulce de leche, logrando constituir cinco micro-empresas. De todas formas se estimaba que quedaban unos 5.000 a 6.000 litros/día de leche cruda en la capital riverense.



Lechería y Lácteos	TABLA 32: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Cerro Largo los productores muestran capacidad de organización, que se refleja en la Asociación de Lecheros de Cerro Largo, además de la existencia de algunos grupos de lecheros y la Colonia Wilson Ferreira (en el km 45 de la Ruta 44) que agrupa a ocho productores, colonos con tierras del Instituto de Colonización con aproximadamente 200 hectáreas cada uno (IDCL, 2006).</li> <li>- En Artigas hay un proceso asociativo exitoso con COLEAR, que logró acuerdos con la empresa salteña INDULACSA para la remisión de leche de los productores artiguenses (incluyendo la entrega en comodato de tanques de frío y equipo de recibo), involucrando productores de la capital Artigas, y las localidades CAINSA y Tomás Gomensoro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Treinta y Tres, Rivera y Artigas (a pesar del proceso que está ocurriendo con COLEAR) hay una mayoría de productores pequeños, poco tecnificados y desorganizados, con poca capacidad de cooperación y una historia cargada de experiencias cooperativas fallidas.</li> <li>- En Rivera hay también productores locales tecnificados que remiten a al industria pero son pocos y actúan en forma individual, recibiendo los apoyos que la empresa CONAPROLE brinda con una lógica nacional en el abastecimiento de insumos y servicios para los productores.</li> </ul>
RRHH	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Cerro Largo, COLEME tiene un manejo moderno del negocio, capacita a sus operarios (con acuerdos con instituciones como la Universidad de la República), además de brindar asistencia técnica a productores.</li> <li>- En Melo hay una Escuela Agraria especializada en lechería que los actores del sector valoran en buena forma, ya que proporciona un adecuado soporte de formación para la actividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En toda la región hay un grupo grande de productores, la mayoría en Treinta y Tres, Artigas y Rivera, pero también presentes en Cerro Largo (aunque aquí no son representativos de la cuenca), que requieren de capacitación en prácticas sanitarias y manejo animal, aspectos vinculados a la mejora de la productividad y la calidad. Aunque todo esto se relaciona también con las necesidades de mejorar la infraestructura y lograr capacidad de acumulación para reinversión.</li> </ul>
RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Cerro Largo hay una cuenca consolidada en torno a una industria competitiva que desarrolla fuertes vínculos locales. Por lo que la actividad genera algunas demandas de insumos y servicios que son abastecidas localmente, con un considerable impacto con efectos de arrastre sobre el resto de la economía local. No obstante hay equipamientos para los tambos y algunos insumos para la industria que son abastecidos desde fuera del territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En general, en toda la región el impacto del sector en términos de relaciones con el resto del tejido productivo local es escaso. Esto se debe a que son cuencas pobres, con mayoría de productores de baja calidad y tecnificación, sin presencia de fase industrial en algunos departamentos, lo cual determina bajas demandas e impactos de la actividad lechera respecto a la economía local.</li> <li>- En Rivera, si bien hay fase industrial, la misma se relaciona y abastece de insumos y servicios desde la logística centralizada de CONAPROLE con sus proveedores y socios en Montevideo.</li> </ul>

Luego del análisis realizado, la tabla 33 muestra para cada departamento de la región la clasificación que se le otorga en función del modelo de análisis que sigue la investigación.

<b>TABLA 33: Clasificación del sector de lechería y lácteos en la región noreste, según el modelo de análisis.</b>		
<b>Región / Depto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Artigas	C <sup>A</sup> 1	La actividad integra medio rural con urbano, presenta un grado de articulación interna reciente pero interesante, con la conformación de una cooperativa que en poco tiempo pudo mejorar las condiciones de producción y permitió la remisión industrial. Por otra parte, las relaciones sociales y productivas de los lecheros responden al medio local, aunque el carácter incipiente del proceso de mejora de la producción y la tecnología empleada <sup>118</sup> no genera aún demandas demasiado complejas y con capacidad de “arrastre” sobre el resto de la economía local. Es decir que es una actividad del tipo C pero que, de continuar el proceso iniciado para mejorar la productividad y competitividad del sector sobre la base de la asociatividad y la cooperación, puede alcanzar el tipo A.
Cerro Largo	A <sup>C</sup> 1	Aquí la lechería e industria láctea integran en su funcionamiento campo y ciudad, con fase primaria e industrial bien articulada en el propio territorio, a la vez que se desarrollan relaciones importantes con el resto de la economía local. La cuenca de productores tiene, en general, buen nivel de calidad y producción, pero todavía esta lejos de poder consolidar un conglomerado lechero más potente como los del sur del país (San José, Colonia, Florida). Es decir, lograr un mayor desarrollo que pueda dar lugar a una mayor producción industrial local, nuevos productos y mayores demandas (en cantidad y/o complejidad) al medio local (dando lugar a más proveedores y servicios locales). Por ello es que se le clasifica como del tipo A pero con una penalización que recuerda que aún es necesario potenciar más al sector, si se lo compara con las regiones lecheras más importantes del país (y no en relación a sus cuencas vecinas pobres del noreste).
Rivera	B1	En Rivera la actividad integra en su funcionamiento al medio urbano con el rural, pero se compone de unos pocos productores competitivos, con adecuado nivel tecnológico, que remiten a una planta industrial de la firma líder del país que funciona con una lógica nacional con escasa vinculación con el resto del tejido productivo local (salvo la compra de leche a los pocos remitentes locales con los que trabaja).
Treinta y Tres	D1	Aquí no sólo hay problemas de competitividad en el sector sino que existe un proceso inverso al de Artigas, donde se ha retrocedido desde una historia de mayor desarrollo de la producción a una situación de dudosa viabilidad económica para la mayoría de los productores. Hay unos pocos productores que han resuelto su producción ligada a la remisión fuera del departamento a CONAPROLE. Pero la mayoría de productores venden leche cruda en los pueblos o están dejando el rubro. Por otra parte, a esta baja tecnificación se agrega una escasa capacidad de asociatividad y cooperación.

Fuente: elaboración propia

#### **4.2.10. Comercio, restaurantes y hoteles (+ Free Shops)**

El sector de comercio, restaurantes y hoteles es muy importante a nivel nacional, representando en 2008 el 14% del PIB nacional (dato del BCU) y 22% del empleo (dato de INE). A su

<sup>118</sup> Según la propia planta de INDULACSA la cuenca total que le remite (incluyendo Salto) muestra un promedio bajo de unos doce litros de leche por vaca (el objetivo es que se alcance al menos los dieciocho litros), a la vez que se señala que el rendimiento que se obtiene en la producción de Artigas es aún inferior.

vez, es importante destacar que es un sector que muestra una considerable heterogeneidad a su interior, desarrollando diferentes dinámicas, incluso del punto de vista de su localización territorial.

Hay una parte del comercio que tiene características de estrategia de auto-empleo, en general son comercios pequeños y micro-empresas que constituyen una fuente de ingresos sustitutiva de un “salario” (es decir que el objetivo es emular el ingreso generado por un trabajo en dependencia más que un emprendimiento empresarial propiamente dicho). Pero también hay una parte importante del comercio que es más dinámico, vinculado a la propia actividad del mercado interno (consumo), la actividad productiva y, en algunos casos, por el turismo.

A nivel territorial, en Montevideo y su área metropolitana se genera una fuerte actividad de consumo y producción que constituye un gran mercado que permite una actividad comercial dinámica. También en Montevideo el turismo es una fuente dinamizadora del sector, sobre todo en el rubro restaurantes y hoteles. En otros departamentos el sector también presenta una dinámica asociada al turismo. Es el caso de los departamentos con recursos costeros (Colonia, Maldonado y Canelones; también Rocha pero con un menor desarrollo de los servicios turísticos) y los del litoral oeste del país, que cuentan con el recurso agua termal (Salto y Paysandú). El turismo<sup>119</sup> que recibe el país es en su mayoría regional (Argentina, Brasil, Chile y Paraguay) aunque, en menor medida, también llegan turistas desde otras regiones del mundo (México, EEUU, Europa)<sup>120</sup>.

### **Comercio, restaurantes y hoteles en la región (+ Free Shops)**

Al igual que en el resto del país, también en el noreste, el sector de comercio, restaurantes y hoteles es de las actividades más empleadoras (junto al sector agropecuario). El empleo total del sector<sup>121</sup> es de 3.900 puestos de trabajo en Artigas, 5.100 en Cerro Largo, 6.100 en Rivera y 2.200 en Treinta y Tres. De estos empleos la mayor parte refiere a comercio, ya que el sector restaurantes y hoteles representa un 11% en Artigas, 12% en Cerro Largo, 13% en Rivera y 16% en Treinta y Tres.

La importancia del sector en la generación de empleo se ve relativizada por dos razones. La primera es la ausencia de otras fuentes importantes de empleo. La segunda refiere a que la mayoría de esos puestos corresponden a emprendimientos que tienen un perfil de búsqueda de auto-empleo y mecanismos de supervivencia y/o refieren a remuneraciones muy por debajo del promedio de la economía local<sup>122</sup>. Por lo tanto, a pesar del peso absoluto en el empleo, estas actividades tienen una dinámica limitada en cuanto a posibilidades de crecimiento y generación de ingresos.

La tabla 34 confirma, desde otra perspectiva diferente del empleo, que el sector de comercio, restaurantes y hoteles configura en la región una actividad menos generadora de riqueza que en el

---

<sup>119</sup> Ver datos del Ministerio de Turismo y Deporte en: [www.mintur.gub.uy](http://www.mintur.gub.uy)

<sup>120</sup> En la mayoría de los casos el turista extra regional visita el país como complemento de viajes a Buenos Aires, asociado a turismo de congresos o turismo de cruceros, y también con cierto público que se dirige específicamente al balneario Punta del Este que tiene proyección internacional propia.

<sup>121</sup> Procesamiento propio de la ENHA 2006. Considerando la clasificación CIU de las divisiones 52 y 55 que refieren, respectivamente, al comercio al por menor (excepto el comercio de vehículos automotores y motocicleta, incluyendo reparación de efectos personales y enseres domésticos) y a restaurantes y hoteles.

<sup>122</sup> Aspectos que surgen de las entrevistas y procesamientos propios de la ENHA 2006, que fueran presentados en anteriores capítulos.

resto del país. En la región el sector aporta al PIB departamental en un porcentaje menor que cuando se analiza el mismo sector a nivel nacional e incluso para el interior del país (excluido Montevideo). El departamento que muestra un mayor peso del sector en el PIB es Rivera (casi un 9%), mientras que en Treinta y Tres es donde pesa menos (poco más de 5%). No es de extrañar que sea en la ciudad de Rivera donde la actividad de Free Shops adquiere mayores dimensiones, ya que esto incide en que el resto de la actividad comercial sea también un poco más dinámica, además de que su capital es la de mayor población de la región. Por otra parte, no hay Free Shops en Treinta y Tres (no hay frontera seca con Brasil) y su capital es la más pequeña en población de la región.

**TABLA 34: COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES**

Participación de "Comercio, restaurantes y hoteles" en el PIB (año 2006)	Departamento			
	Artigas	Cerro Largo	Rivera	Treinta y Tres
Departamento	6,2	6,1	8,8	5,4
<i>En relación con el porcentaje a nivel nacional</i>	44,9	44,2	63,8	39,1
<i>En relación con el porcentaje a nivel del interior</i>	46,3	45,5	65,7	40,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos preliminares de OPP.

Por lo tanto, el escaso dinamismo de esta actividad en la región se explica en que se encuentra fundamentalmente vinculada a los mercados locales, con poblaciones pequeñas y de ingresos bajos, sumado a que la captación de turismo receptivo es bastante limitada (aspecto que también se señala en ART PNUD, 2008a, 2008b, 2008c y 2008d). En efecto, como reconocen los propios actores locales, aunque hay en la región atractivos y paisajes naturales que constituyen lugares de interés turístico, no están explotados del punto de vista comercial y los servicios son muy limitados.

Entre los recursos naturales de la región destaca el atractivo y valor paisajístico de algunas zonas de basalto superficial, las canteras de piedras semi-preciosas en Artigas<sup>123</sup> o la Laguna Merín en Treinta y Tres y Cerro Largo. También hay iniciativas de impulsar el turismo ecológico, en zonas de laguna o en zonas de sierras y basalto. Por ejemplo, en Cerro Largo el programa PRODENOR (CONSUR, 2008) identifica "*la posibilidad de rentabilizar el entorno paisajístico local a través de actividades orientadas a atraer turismo inicialmente departamental para disfrutar del ambiente natural y de actividades deportivas y de esparcimiento*"<sup>124</sup>. En Rivera la Intendencia está trabajando para

<sup>123</sup> Un estudio contratado por el programa ART Uruguay (Tafernaberry, 2008) que realiza una encuesta a los turistas que vienen atraídos por el Carnaval de Artigas, pregunta si el entrevistado conoce otros atractivos sin ser el carnaval. Las principales menciones son: Piedra Pintada, Canteras de Piedras Amatas, Free Shops, Las Criollas, las plazas, la frontera.

<sup>124</sup> Este programa (PRODENOR) realizó actividades de capacitación y promoción de la organización comunitaria para asumir la prestación de servicios al público visitante (gastronomía, actividades de ocio como paseos a caballo, etc.). Pero actualmente se está lejos en el departamento de que estas actividades puedan asumirse en forma comercial y profesional o como un complemento de ingresos significativo para las familias que podrían estar involucradas.

promover un turismo ecológico y paisajístico en una zona de áreas protegidas en el Valle del Lunarejo (que se extiende hacia otra zona protegida, Laureles en Tacuarembó).

A su vez, el trabajo de campo permitió identificar algunos aspectos culturales y patrimoniales a explotar en la región. Existen diversos eventos como ferias temáticas y fiestas “criollas” o “gauchas”<sup>125</sup>. También se desarrollan eventos deportivos de variada índole<sup>126</sup> y hay algunas iniciativas para impulsar circuitos turísticos temáticos (aún sin concretarse)<sup>127</sup>. Entre los recursos histórico patrimoniales se destaca la Posta del Chuy (a 10 km de Melo se trata de una vieja construcción del siglo XVIII, que constituyó el primer peaje del país), la casa de la poetisa Juana de Ibarbourú (también en Melo, actualmente cerrada) y las viejas minas de oro en Minas de Corrales (Rivera). Pero fundamentalmente el principal atractivo cultural de la región es la propia frontera, como espacio de vida que produce expresiones culturales únicas, desde una forma de hablar particular hasta eventos festivos como el Carnaval (que se analiza por separado ya que constituye un caso interesante como proyecto de desarrollo local).

Sin embargo, aunque los anteriores párrafos buscan mostrar que en la región hay oportunidad de desarrollar atractivos turísticos naturales y culturales, hay que señalar que tampoco posee una dotación al respecto que se pueda comparar con las principales atracciones a nivel internacional (e incluso dentro del MERCOSUR). Por otra parte, las potencialidades que sí existen no pueden desarrollarse con las actuales carencias de infraestructura (caminería, servicios de gastronomía, hotelería)<sup>128</sup> y la limitada oferta de actividades de esparcimiento y “paquetes turísticos”.

En definitiva, más allá de las iniciativas y proyectos respecto al turismo en la región, lo cierto es que el único flujo de turistas que presenta relevancia es el que se dirige a la frontera en busca de los Free Shops. Un turismo de compra y de muy baja permanencia (menos de un día, incluso horas). Como se había señalado, estas “tiendas de frontera” gozan de exoneraciones impositivas para la venta a extranjeros (una especie de “zona franca” comercial minorista) y se especializan en ofrecer artículos importados de alta calidad a un público brasileño de poder adquisitivo alto (de ciudades del sur de Brasil que carecen de una oferta similar de esos productos, ya que están lejos de grandes

---

<sup>125</sup> Por ejemplo: “Semana de Melo”, “Semana de Rivera”, la “Fiesta de la Sandía y la Forestación” en Tranqueras, “Fiesta del Olimar” en Treinta y Tres, la Expo-Forestal y una Expo-Electrónica que está impulsando la Intendencia de Rivera junto a los Free Shops.

<sup>126</sup> Por ejemplo, en Rivera hay un proyecto de reformar el Autódromo apuntando a generar un circuito de motos y autos para las competencias de las asociaciones de Montevideo y Río Grande do Sul en Brasil. En Treinta y Tres se ha llegado a organizar una etapa del campeonato de Rally uruguayo y se organiza una competencia de motocross que atrae a muchos brasileños.

<sup>127</sup> Por ejemplo, había una idea de generar un atractivo turístico en torno al arroz en Treinta y Tres, iniciativa que no prosperó. En Rivera, con apoyo de la Intendencia, se está intentando armar circuitos con bodegas de dicha ciudad y la vecina Santana do Livramento.

<sup>128</sup> La situación de oferta gastronómica y de alojamiento muestra una condición pobre, salvo algunos pocos restaurantes, con una oferta ajustada a un público local. En Rivera, donde se aprovecha la demanda de los compradores de los Free Shops, hay una infraestructura gastronómica superior, pero la hotelería es insuficiente como en el resto de la región. En general, pocas plazas, servicio regular y la mejor oferta se encuentra en las ciudades brasileñas de la frontera (donde se alojan los brasileños que vienen por una noche a comprar a los Free Shops uruguayos). A modo de ejemplo, en Río Branco prácticamente no hay hoteles (salvo alguna pensión) y en el valle del Lunarejo en Rivera, que se quiere explotar turísticamente, la infraestructura actual es más que deficitaria (sólo hay un par de pequeñas posadas que no suman en total más de veinte habitaciones, además de la carencia de servicios de calidad y variedad de ofertas de esparcimiento acordes al entorno, que son exigidas por el tipo de turista de alto poder adquisitivo que se supone se quiere atraer).

ciudades como Porto Alegre). Los Free Shops presenta una lógica y dinámica diferente al resto del comercio como se analiza más adelante.



*Punto que marca el límite entre Brasil y Uruguay. En las ciudades de Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil), que conforman un continuo urbano sin barreras.*

Fuente: foto propia

Otra característica importante a señalar es que el comercio, así como los servicios gastronómicos y hoteleros, aun cuando son actividades desarrolladas en el medio urbano, mantienen estrecha vinculación con el medio rural (aspecto que ya fuera corroborado a partir de procesamientos de datos de encuestas de hogares en este mismo capítulo, epígrafe 4.1). Esto se debe a que el comercio y los servicios en las ciudades dependen en gran medida de la dinámica económica general del departamento, la que a su vez depende fundamentalmente de la generación de riqueza y de ingresos a partir de las actividades agropecuarias. Esto se explica en un contexto, ya señalado, donde es muy escasa la capacidad de generar recursos asociados al turismo receptivo u otras actividades que pudieran dotar al sector de una dinámica propia. En otras palabras, el medio agropecuario representa (productores y trabajadores rurales) un cliente muy importante para el comercio y los servicios de las ciudades, tanto en lo que refiere al consumo personal y familiar, así como en la adquisición de insumos y servicios para la actividad productiva. Incluso es frecuente que los dueños de los comercios sean también empresarios agropecuarios, es decir que los ingresos de la actividad comercial y la producción agropecuaria se complementan.

Respecto a la evolución reciente del sector en la región hay aspectos muy importantes a destacar. Contrariamente a la historia de la frontera con Brasil desde hace casi siete años la relación cambiaria favorece las compras del lado uruguayo, lo que se puede apreciar en el tipo de cambio real bilateral con Brasil que, con base cien en el año 2000, llega a 154% en 2007 y 144% en 2008 (IECON, 2009: pp156). Esto ha frenado el flujo de consumo que tradicionalmente se trasladaba desde las ciudades uruguayas de la región hacia las ciudades brasileñas fronterizas (UdelaR-Fcea, 1998), permitiendo frenar la competencia del contrabando y el comercio informal, generando un mayor desarrollo de la actividad comercial local, también impulsada por un mayor desarrollo de los Free Shops (ART PNUD, 2008c). Esto último provocó un aumento considerable del flujo de personas que

vienen desde Brasil a realizar compras en estos negocios, pero que también realizan algunos otros gastos en el comercio regular o en restaurantes. Estas condiciones han provocado un crecimiento del comercio y servicios en las ciudades de frontera como Artigas, Río Branco y, sobre todo, en Rivera.



*Centro de la ciudad capital Artigas.*

Fuente: foto propia

Sin embargo, el crecimiento que se señala en el párrafo anterior involucra sobre todo al segmento de Free Shops y a algunos comercios de gran porte que son sucursales de firmas que operan en Montevideo<sup>129</sup>. Estas firmas nacionales se instalan en la frontera buscando captar parte del flujo de compras que reciben los Free Shops, debido a la situación favorable del tipo de cambio. Se trata de cadenas nacionales (o mejor dicho montevidéanas) de supermercados, tiendas de vestimenta y de electrodomésticos, entre otras. Por otra parte, el comerciante local no cuenta con los recursos y con la capacidad empresarial para sumarse a estas inversiones externas de forma de aprovechar en mejor forma la zafra cambiaria favorable. Esto se retoma luego con más detalle.

También es necesario diferenciar que el fenómeno de los Free Shops, que aporta un dinamismo diferente a las ciudades, cuenta sólo para las ciudades fronterizas. Por ejemplo, las capitales departamentales de Melo y Treinta y Tres (en este caso es lo mismo en todo el departamento, ya que no tiene frontera seca) no son ciudades fronterizas y no poseen Free Shops, por lo que la dinámica del comercio local es aún más restringida a los bajos ingresos de las poblaciones locales<sup>130</sup>. En estos casos una situación cambiaria favorable mejora la situación respecto

---

<sup>129</sup> Por ejemplo, en la ciudad de Artigas que no habían muchos comercios de gran tamaño se produjo la ampliación de la empresa TATA, una cadena de supermercados y tiendas de variedades de capitales argentinos y líder en el comercio minorista uruguayo, que pasó a emplear a más de cien personas. También en Río Branco y, sobre todo, en Rivera, se pueden ver algunas grandes casas de marcas montevidéanas (INDIAN OUTLET, GRANDES TIENDAS MONTEVIDEO, TATA, MOTOCICLO, entre otras), que si bien no son más que una decena de comercios que no destacarían demasiado en cualquier calle comercial importante de Montevideo, no existían antes en estas ciudades del interior profundo del país.

<sup>130</sup> Según registros de la Intendencia (IDCL, 2006) en Melo hay unos 1.500 comercios, la mayoría micro-empresarios de autoempleo, siendo pocas las PYMES con más de diez o veinte empleados. Hay en la capital cuarenta y tres empresas gastronómicas pero pocas con un perfil adecuado a una demanda relativamente exigente, cuatro hoteles y cinco moteles. En Treinta y Tres, de acuerdo con las entrevistas realizadas en este trabajo y los datos aportados en Rodríguez Miranda y Sienra (2008), los comercios muestran el mismo perfil que en Melo, la mayoría son micro-empresarios, hay varias empresas de venta de alimentos pero sólo tres o cuatro restaurantes con un servicio adecuado (aunque, en general, sin mucha sofisticación), un par de

a la competencia de los productos brasileños (contrabando e informalidad), pero no repercute demasiado en la generación de nuevas oportunidades ya que no se reciben como en la frontera los flujos de personas desde Brasil atraídos por los Free Shops. En cambio, cuando el cambio favorece a Brasil sí repercute muy negativamente ya que el consumo local se deriva a compras de productos brasileños con la misma intensidad que sucede en las ciudades propiamente de frontera.

La ciudad de Rivera es sin duda donde más se ha desarrollado el sector de Free Shops, contando con cuarenta y cuatro tiendas que emplean entre 800 a 900 personas, mostrando la mayor presencia de firmas internacionales y la mayor variedad de productos<sup>131</sup>. El público de los Free Shops se compone de brasileños de la vecina Santana do Livramento y las ciudades del sur del Estado de Río Grande do Sul de Brasil, además de algo de público argentino (de paso hacia o desde Brasil). Informantes calificados coinciden en que en este período de tipo de cambio favorable, que potencia el atractivo de estas tiendas de compra, se llega a recibir hasta 20.000 turistas por semana. Incluso comerciantes y personal de la Intendencia calculan que en un fin de semana “largo” (con feriado en Brasil) pueden llegar hasta unos 10.000 brasileños, lo que al decir de un entrevistado “*eso es igual a dos meses en las Termas o Colonia, es una oportunidad enorme...*”<sup>132</sup>.

Aunque en menor escala que en Rivera, también en Río Branco el crecimiento de los Free Shops ha sido muy importante. La localidad, como se señala en CLAEH (1992), se desarrolló hasta los setenta como un centro importante de comercio con Brasil pero posteriormente, debido a la relación cambiaria desfavorable, entró en un franco retroceso cerrando la mayoría de los negocios del “lado” uruguayo. Sin embargo, al influjo de la nueva normativa de los noventa que impulsó a los Free Shops (que aparecen en Río Branco en 2003) y a la situación cambiaria favorable de los últimos años, hoy se observa un nuevo *boom* comercial en la localidad (por lo menos alrededor de ese tipo de negocio). Hay cerca de una decena de empresas de Free Shops, con un área destinada a la atención del público de más de 2.500 metros y una ocupación aproximada de 400 personas (ART PNUD, 2008b; IDCL, 2006). Según ART PNUD (2008b), con clientes diarios promedio de 1.000 personas, este sector facturaría actualmente US\$ 5 millones al mes. Según las entrevistas realizadas, los clientes principales provienen desde Brasil, de las ciudades de Pelotas, Santa María, Caçapava y otras menores, además de la propia Jaguarão (que limita con Río Branco).

Incluso el sector de Free Shops creció mucho en otros pasos fronterizos como la ciudad de Artigas, donde destacan inversiones recientes de nuevas firmas (por ejemplo, la empresa DUTY FREE AMERICAS, líder internacional en el rubro), llegando también hasta la pequeña localidad de Aceguá que recibió en setiembre de 2008 su primer Free Shop (de la firma NEUTRAL)<sup>133</sup>.

---

pensiones, una posada pequeña y un solo hotel. En ambos casos los hoteles y pensiones trabajan fundamentalmente con vendedores, distribuidores o técnicos, en viajes por motivos laborales y de baja permanencia (una noche en general).

<sup>131</sup> Ver el sitio: [www.free-rivera.com.uy](http://www.free-rivera.com.uy)

<sup>132</sup> El problema sobre estas estadísticas es que no hay cifras oficiales ya que no se contabiliza a los turistas que no hacen trámite de migración, que es el caso de las ciudades de frontera con Brasil, donde el turista puede ingresar a la ciudad, comprar, y retirarse sin ningún trámite en el país (sí tienen control aduanero dentro de territorio brasileño, pero no realizan trámite migratorio alguno). Los datos de la Intendencia y comerciantes locales se basan en relevamientos propios, datos de compras con tarjetas de crédito brasileñas y la experiencia.

<sup>133</sup> También se instalaron Free Shops en la localidad de Bella Unión (no considerada en esta investigación).





*Free Shops en la capital de Rivera, departamento de Rivera.*

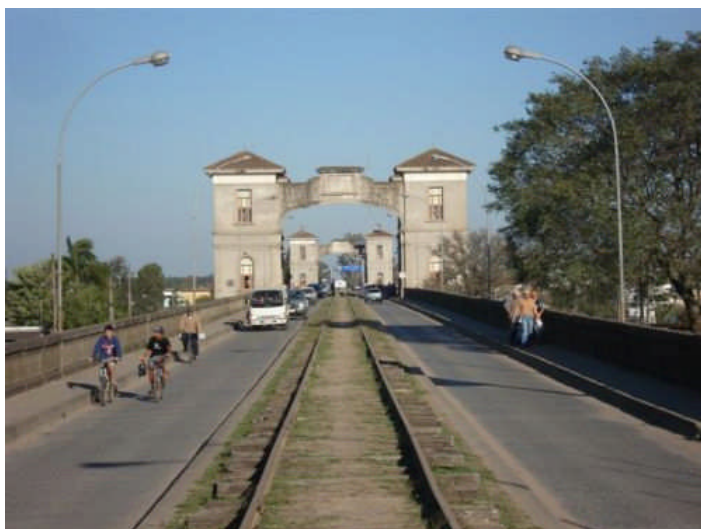
Fuente: foto propia

En la región existen varias asociaciones de comerciantes y empresarios locales<sup>134</sup>, incluso algunas que datan de las primeras décadas del siglo XX. En general, pretenden ser un ámbito de diálogo con las Intendencias y otros ámbitos de gobierno en defensa de los intereses de los comerciantes, realizan cursos de capacitación, así como charlas y conferencias sobre temas empresariales e impositivos. Otorgan beneficios a sus socios vinculados a descuentos en compras locales, actividades de capacitación y alquiler de las instalaciones locativas. También se ofrecen algunos servicios como clering, gestoría y asesoramiento contable. Sin desmerecer todas estas actividades hay que señalar que no se encuentra un rol importante de estas asociaciones en la construcción de una visión estratégica compartida y/o para liderar acuerdos concretos de cooperación para impulsar proyectos locales de desarrollo para el sector. De hecho, las propias asociaciones reconocen que es difícil generar asociatividad y cooperación entre empresarios y comerciantes.

En general, hay en la región una cultura de frontera (asociada a los comportamientos oportunistas determinados por la relación cambiaria y la cultura del contrabando) sumada a una poca capacidad financiera como para asumir riesgos en escenarios muy imprevisibles, que determinan que no predomine una visión de mediano y largo plazo que pueda constituir la base de proyectos locales de desarrollo en el sector servicios y comercio. Esto también se señala en los trabajos de ART PNUD (2008a, 2008b, 2008c), como una debilidad que oficia de limitante al desarrollo en lo referido a la dimensión de “conducta empresarial”. Adicionalmente, la escasa asociatividad entre los empresarios locales reafirma las dificultades para articular proyectos comunes de desarrollo y explica también la poca capacidad local para desarrollar sectores emprendedores e innovadores<sup>135</sup>.

<sup>134</sup> Por ejemplo, el Centro Comercial de Artigas, Centro Comercial de Melo, la Asociación Comercial e Industrial de Rivera, Centro Comercial e Industrial de Treinta y Tres, Asociación de Pequeños Comercios de Rivera, y las diferentes asociaciones de Free Shops.

<sup>135</sup> Respaldo este argumento, en Rodríguez Miranda y Sienna (2008) se muestra que el sector de comercio, restaurantes y hoteles en Treinta y Tres está entre las actividades menos innovadoras, que menos capacitan y



*Puente Maúa que une la localidad uruguaya de Río Branco con la brasileña Jaguarão.*

Fuente: foto propia

El trabajo de campo realizado permite interpretar que los actores locales han observado y aprendido a través de la historia que, más allá de determinadas coyunturas, es de esperar siempre un comportamiento cíclico y volátil respecto a la relación cambiaria con Brasil, lo que determina grandes oportunidades de ganancias pero también grandes riesgos. Esto lleva a que, con el capital limitado de los comerciantes y empresarios locales, sea muy difícil apostar con inversiones en los momentos favorables (cuando las ganancias son grandes), porque si no se mide bien el período de recupero y las condiciones cambian pueden fundirse y desaparecer. Esto es lo que se ha observado como aprendizaje negativo: el que arriesga, a largo plazo, se funde.

Para ilustrar mejor el argumento del párrafo anterior es interesante comentar el caso de la instalación de un Free Shop en Acegúa, donde además de la actividad agropecuaria, prácticamente la única alternativa de trabajo se asocia históricamente a los “kileros” (pequeños contrabandistas de comestibles, garrafas y electrodomésticos para su venta en Melo). ¿Por qué se instala un Free Shop en un pueblo de esas características (donde, como señala una fuente de la propia Intendencia, antes del Free Shop “no había nada”<sup>136</sup>). La respuesta es que, frente a las actuales condiciones cambiarias, hay una gran oportunidad de ganancia para captar clientes brasileños de ciudades próximas como Bagé, Santa María o Caçapava (o incluso en tránsito hacia otros destinos en Uruguay o Argentina) y el inversor en cuestión cuenta con el capital necesario y el volumen de negocio como para asumir el riesgo. Ahora, una vez que Acegúa cuenta con un Free Shop, la pregunta relevante es: ¿podrá esto transformarse en un impulso al desarrollo económico local? Más allá de los efectos positivos más directos como el empleo generado (unas treinta personas, aunque algunas son de otros poblados vecinos) y algunas mejoras de infraestructura en la localidad (como el acceso a conexión

---

que menos recurren a asistencia técnica. El trabajo de campo de la presente investigación permite decir que esta situación se repite, en líneas generales, en toda la región (exceptuando los Free Shops y los comercios grandes que son filiales de casas de Montevideo).

<sup>136</sup> Además del Free Shop hay ocho kioscos construidos por la Intendencia para vendedores ambulantes, la Terminal de ómnibus y la plaza. A partir del Free Shop se instaló algún restaurante del lado brasileño. Aún no hay hotel en el Acegúa uruguayo y sólo hay uno dos estrellas del lado brasileño.

inalámbrica), la oportunidad para la economía local refiere a captar para sí las demandas y necesidades que pueda generar el flujo de visitantes brasileños que es atraído por el Free Shop (pensando además en la posibilidad de que se instalen más empresas de este tipo). Pero para que eso sea posible se necesita de inversión en infraestructura y nuevos servicios, a la vez que se requiere capacitación y formación de recursos humanos. La oportunidad es tentadora, pero el riesgo es alto. Si se realiza una apuesta fuerte y las condiciones se vuelven adversas probablemente ello implicaría la quiebra y la pérdida total del poco capital que se posee. Entonces la alternativa de no arriesgar mucho y ofrecer lo poco que hoy tienen no deja de ser una respuesta racional.

Esta condición particular que frena las posibilidades de desarrollo en la frontera se ilustra muy bien en la película uruguaya “El Baño del Papa”<sup>137</sup>, que describe la visita del Papa Juan Pablo II a la ciudad de Melo en 1988. El pueblo melense creyó que este evento constituía una oportunidad única de congregarse decenas de miles de personas desde Brasil generando la oportunidad de vender servicios y alimentos en una gran zafra. Muchos invirtieron lo poco que tenían para adquirir kilos y kilos de alimentos y productos que al final no consiguieron compradores, ya que los grandes contingentes de gente esperados no llegaron. Esto pinta una de las tantas situaciones de esperanza y frustración asociada a la frontera y las oportunidades que brinda, que determinan en el sub-consciente colectivo una conducta conservadora como forma de supervivencia.

La tabla 35 muestra las principales características de este sector en la región, desde la perspectiva de su contribución al desarrollo local.

Comercio, restaurantes, hoteles (+ Free Shops)	TABLA 35: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
<b>INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El rubro de Free Shops es el servicio más competitivo que tiene el sector. Esta actividad tiene algún efecto dinamizador sobre el resto, en cuanto a la atracción de un público que puede generar gastos adicionales en otros tipos de comercios y servicios (como gastronomía).</li> <li>- Gran parte del comercio local trabaja con las demandas de consumo familiar y de insumos y servicios productivos que realiza el medio rural, lo que ofrece una base que da cierto sustento a la actividad, más allá del comercio propiamente de frontera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La actividad depende en gran medida del consumo del mercado local, que configura un mercado muy limitado y que es atendido con servicios de baja calidad.</li> <li>- No hay servicios adecuados, la hotelería es deficiente, también la gastronomía (salvo excepciones), la infraestructura comercial es muy pobre a excepción de los Free Shops y algunas sucursales de tiendas grandes de Montevideo. Casi no hay servicios de esparcimiento, ni desarrollo de atractivos turísticos con perfil empresarial.</li> <li>- El principal atractivo es el paseo de compras en la frontera, que es muy sensible a las variaciones cambiarias (aún bajo el régimen de “tienda de frontera”).</li> </ul>

<sup>137</sup> Título original: El baño del papa. Dirección y Guión: Enrique Fernández y Cesar Charlone. Origen: Uruguay. Duración: 100 min. Año: 2007. Ver Trailer: <http://www.youtube.com/watch?v=kH40Hdvncs>

Comercio, restaurantes, hoteles (+ Free Shops)	TABLA 35: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES	<p>- Existen asociaciones comerciales y de empresarios locales, como ámbitos formales de participación.</p>	<p>- Las organizaciones empresarias locales no constituyen un ámbito que logre articular, sobre la base de la cooperación y en forma representativa, acuerdos y compromisos que permitan a estas instituciones ser capaces de liderar un proyecto local compartido para el desarrollo sostenido del sector.</p> <p>- Las condiciones particulares de la frontera favorecen conductas oportunistas, aversas al riesgo y no cooperativas.</p>
RRHH	<p>- La actividad de comercio y servicios es la que más empleo genera. Sin embargo, es una mano de obra poco calificada y, en general, mal remunerada.</p>	<p>- No hay adecuada capacitación de trabajadores y empresarios locales para asumir una transformación del sector que pretenda atender una demanda más o menos sofisticada de turismo receptivo (por ejemplo, manejo de la lengua portuguesa, atención al cliente, calidad de los servicios y productos a ofrecer).</p>
RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL	<p>- Los Free Shops tienen un alto impacto de empleo cuando la situación cambiaria es favorable a Uruguay, lo que genera un impacto considerable en localidades pequeñas como Río Branco, Artigas o Acegúa, pero también en una ciudad más grande como Rivera (dado el tamaño del sector en dicho caso). Sin embargo, otros impactos son limitados ya que el turismo que acude a los Free Shops tiene una muy baja permanencia (además de la escasa oferta de servicios locales adecuados).</p>	<p>- El escaso desarrollo del comercio y servicios locales, con una oferta de baja calidad y poca variedad, sin el desarrollo de un sector de servicios turísticos, no permite generar demasiadas demandas y relaciones hacia el resto de la economía local.</p> <p>- El sector de Free Shops es el que muestra mayor dinamismo y crecimiento, sin embargo, no contribuye a construir redes o relaciones estratégicas con el resto de comerciantes, servicios y empresas locales. Los Free Shops venden productos importados que se adquieren directamente en Montevideo (importación directa), utilizan empresas nacionales de logística, no constituyen puntos importantes de venta para la producción local y muchos de los insumos y servicios que requieren (software, equipamiento, mantenimientos, instalaciones y reformas) son recibidos también desde fuera de la región (incluso desde Montevideo). Además, el excedente que generan estas empresas, salvo las remuneraciones a personal local, son remitidas a sus casas centrales, en Montevideo o el lugar donde radique la firma si es internacional.</p>

La tabla 36 muestra, la clasificación que se otorga en la región al sector de comercio y servicios locales, así como a la actividad de Free Shops, a partir del análisis realizado y contemplando las diferencias que pueden existir entre departamentos.

<b>TABLA 36: Clasificación de comercio, restaurantes y hoteles (+ Free Shops) en la región Noreste, según el modelo de análisis.</b>		
Región / Depto	Tipo	Descripción
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>		
Artigas, Cerro Largo, Treinta y Tres	D1	Es un sector de baja competitividad, con precaria infraestructura y oferta de servicios, así como una alta fragilidad ante la variación en el tipo de cambio, asociando la actividad a un mercado local limitado y de bajos ingresos. La falta de cultura asociativa dificulta la posibilidad de articular una estrategia común para superar esta situación e impulsar el desarrollo de un proyecto turístico u otra alternativa que dinamice al sector. A su vez, estas características hacen que sea relevante el comportamiento del sector agropecuario. En buena medida el dinamismo del comercio local depende del gasto que representa el consumo familiar y las demandas de insumos y servicios desde el medio rural.
Rivera	D <sup>B</sup> 1	En Rivera la situación fuera de la capital se corresponde con un comercio de auto-empleo, con una oferta de baja calidad y un desarrollo hotelero y gastronómico nulo o muy limitado. Pero la ciudad capital, además de conformar un conglomerado urbano muy considerable en la escala uruguaya (junto a la vecina Santana do Livramento), con una mayor actividad e infraestructura de servicios que el resto de ciudades de la región, cuenta con un importante sector de Free Shops, por lo que presenta cierta dinámica diferencial que permite mayores oportunidades de desarrollo de servicios locales como gastronomía, hotelería y algunas iniciativas turísticas. Por ello es que aquí el sector presenta una competitividad un poco mayor que en el resto de la región, pero que tampoco está consolidada, ya que depende mucho de la relación cambiaria y del dinamismo de los Free Shops. Por otra parte, idénticas al resto de la región son las dificultades de asociatividad y cooperación entre los actores locales del sector, lo que limita el potencial de desarrollo de la actividad y su sostenibilidad.
<i>Free Shops</i>		
Artigas, Cerro Largo y Rivera	B <sup>D</sup> 2	El sector de Free Shops muestra un dinamismo bien diferenciado del resto del comercio local, con cierta clientela "fiel" de Brasil que acude buscando sus productos. Sin embargo, tampoco está exento de sufrir altas y bajas asociadas al tipo de cambio (más allá del margen que otorga la exoneración impositiva). Esa vulnerabilidad (sin dudas mucho menor que la del resto del comercio local) permite penalizar a la actividad con un matiz que refiere a la posibilidad de que pueda enfrentar problemas de competitividad en un contexto no tan favorable como el actual (que no implicaría una situación tan dramática como para el resto del comercio pero sí una reducción considerable de su nivel de actividad). Por otra parte, salvo el empleo, no guarda mucha relación con el medio local. No hay relaciones estratégicas o de complementación con el resto de los comercios y servicios de la región, ni articulación o relaciones relevantes entre los propios Free Shops. En Rivera, dado el tamaño del sector, habría un potencial mayor para generar este tipo de relaciones, pero hasta ahora el sector no articula visiones o proyectos comunes con la economía local. A su vez, se trata de una actividad que se desarrolla y vincula al medio urbano.

Fuente: elaboración propia

#### 4.2.11. Biotecnología

##### **Emprendimiento de biotecnología en Cerro Largo**

La consideración de esta actividad refiere a un caso en el departamento de Cerro Largo que es una excepción. Se trata de la empresa LAFONER, un emprendimiento local que surge a partir de la iniciativa de dos ingenieros agrónomos para producir un fertilizante natural que sustituye a los fertilizantes químicos derivados del petróleo. El producto es inoculante para soja y otros granos, que se obtiene a partir del cultivo de bacterias en turba (importada desde Canadá y Tierra del Fuego en Argentina). Las bacterias fijan el nitrógeno del aire, generando unas proteínas que cumplen el rol que tiene la urea en el fertilizante químico (hay un tipo de bacteria específica para cada clase de cultivo).

En el país hay otras tres empresas de inoculantes localizadas en Montevideo (que producen para el mercado interno y exportan a Brasil, Paraguay y Bolivia). LAFONER es, por lo tanto, la única que existe en el interior del país. El MGAP controla la actividad proporcionando las cepas de bacterias a partir de las cuales cada empresa desarrolla luego los inoculantes. El producto final que se obtiene es un polvo que se aplica a las semillas del cultivo en cuestión antes de que se planten (con ayuda de un adherente que también produce la empresa). Los representantes de la empresa señalan que la práctica de inoculación se ha vuelto muy aceptada por los productores en Uruguay. Por otra parte, presenta la ventaja de ser sostenible en términos ambientales, aspecto fundamental para el desarrollo que está teniendo el cultivo de granos de secano en el país. Además, para el productor también le reporta un ahorro respecto al uso de fertilizante químico (cuyo costo depende del costo del petróleo).

La tabla 37 muestra las principales características de este emprendimiento desde una perspectiva de desarrollo local, mientras que la tabla 38 muestra la clasificación del emprendimiento de acuerdo al modelo de análisis de la investigación.

Bio- tecnología	TABLA 37: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es un ejemplo de capacidad emprendedora que se apoya en la tradición agropecuaria del departamento para dar un salto hacia una nueva actividad con mayor contenido de conocimiento. En tres años LAFONER ha conseguido el 20% del mercado nacional y tenía planes para exportar (al momento de la entrevista).</li> <li>- Fue creada con el objetivo de desarrollar nuevos proyectos en el área de la biotecnología, por lo que está abierta a nuevos negocios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es un emprendimiento que depende del esfuerzo individual de dos ingenieros agrónomos y unos pocos recursos calificados con los que cuentan, sin que haya en el territorio otras empresas y servicios relacionados que puedan generar algún tipo de sinergia.</li> </ul>

Bio-tecnología	TABLA 37: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES	- La empresa se plantea crecer y para ello probablemente deba identificar recursos locales sobre los que apoyarse, lo que podría ser una oportunidad para desarrollar relaciones estratégicas y de cooperación.	- Se trata de un emprendimiento individual, en un territorio que no tiene otras empresas similares ni organizaciones de apoyo a esa actividad.
RRHH	- La empresa emplea unas trece personas, entre los socios, producción, etiquetado, empaçado e inyección. A su vez, requiere de profesionales calificados en las áreas de agronomía, química farmacéutica e ingeniería en alimentos.	- Si la actividad crece en su producción, por ejemplo, a partir de una inserción exportadora exitosa, no se cuenta en el departamento con recursos humanos calificados para sostener esa expansión.
RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL	- Hay un efecto positivo que refiere a señalar un camino para otros emprendedores y empresarios locales (sobre todo jóvenes).  - También muestra una forma de aprovechar el conocimiento de la actividad productiva agraria aplicando recursos humanos calificados para producir innovaciones que solucionan aspectos productivos de la misma. Esta visión aplicada a otros tipos de desarrollos puede derivar en actividades empresariales vinculadas al medio agropecuario pero, sin embargo, no tradicionales.	- A pesar de que la empresa tiene algunos clientes de Cerro Largo (SEMILLAS RINCON, COLEME y la Sociedad de Fomento Rural), sin embargo, sus relaciones con el medio local son escasas.  - No genera encadenamientos con el resto del tejido productivo local. Las compras de insumos y relaciones con proveedores de servicios son externas al departamento y la región. La turba se importa, los servicios de reparación de equipamiento se contratan en Montevideo, donde también se adquieren insumos como cartón, papel, plástico, software, productos químicos y materiales de laboratorio. Incluso si logra crecer más ya no conseguiría algunas calificaciones de personal en el medio local. La logística para la comercialización también se contrata a nivel nacional.

TABLA 38: Clasificación de emprendimiento de biotecnología en Cerro Largo, según el modelo de análisis.		
Región / Depto	Tipo	Descripción
Cerro Largo	B2	Es una actividad de laboratorio, desarrollada en el medio urbano, con mano de obra calificada, que constituye un emprendimiento competitivo e innovador a nivel nacional. Sin embargo, aún presenta un impacto bajo en términos de construcción de tejido productivo local, debido a que desarrolla relaciones económicas con proveedores de insumos y servicios externos al territorio, siendo además la única empresa que desarrolla este tipo de actividad en el medio local y la región. Esta caracterización podría cambiar si el sector crece apoyándose en relaciones estratégicas y desarrollos de servicios que se localicen en el departamento y/o la región.

Fuente: elaboración propia

#### **4.2.12. Servicios al agro y agro-industrias**

Este sector no constituye en sí mismo un rubro de actividad único, ni se refleja en las estadísticas oficiales disponibles, ya que es una agrupación de un conjunto de actividades que tienen en común ser proveedoras de servicios y/o insumos a las actividades de producción primaria y agro-industrias. En economías de base agropecuaria y con escaso desarrollo industrial, estas actividades son las que presentan las oportunidades más importantes para lograr desarrollar tejido productivo local en el corto y mediano plazo (en un contexto donde el resto de las actividades del territorio que no se vinculan a la base productiva agropecuaria tienen un escaso dinamismo). Por otra parte, se desarrollan en un espacio de integración entre medio urbano y rural, constituyendo servicios y actividades localizadas en el medio urbano que dan soporte a actividades agropecuarias o industriales vinculadas al agro. El funcionamiento de este sector es un ejemplo claro de la interdependencia entre campo y ciudad en estas sociedades locales, al punto de conformar un espacio económico común.

Los servicios e insumos para el agro y la agro-industria comprenden, por ejemplo, a las empresas de reparación de maquinaria agrícola, talleres mecánicos, tornerías y empresas de montaje industrial, las agro-veterinarias y otras empresas que desarrollan o venden insumos para el agro, los profesionales que asesoran con asistencia técnica a la producción en la fase primaria, los servicios de maquinaria para el agro (alquiler de maquinaria para perforaciones, laboreo, cosecha, etc.), servicios de equipamiento y mantenimiento de sistemas de riego y bombas de agua, servicios de mantenimiento industrial (limpieza, mantenimiento de equipamiento, mantenimiento de instalaciones industriales), los servicios técnicos para la agroindustria (electricidad, electromecánica, software, calderas, sistemas de refrigeración, etc.) y los servicios de transporte y logística.

En todos los departamentos de la región hay al menos algún nivel de desarrollo de estas actividades pero, en general, se observa que no se aprovecha localmente todo el potencial que las actuales demandas de las actividades agropecuarias y agro-industriales ofrecen. Esto también se señala con énfasis en ART PNUD (2008a, 2008b, 2008c y 2008d).

Antes de diferenciar la situación de estas actividades según el departamento, conviene señalar algunas limitaciones que son comunes a todos ellos. Las actividades agrícolas tradicionales, como el arroz que es fuerte en la región, los nuevos cultivos de secano que comienzan a aparecer en algunos de estos departamentos (como la soja), así como la forestación que tiene una fuerte presencia en Rivera y una incipiente incursión en Cerro Largo y Treinta y Tres, han incorporado cambios importantes en la forma de producción, con nueva tecnología y maquinaria de punta, por lo que requieren de nuevos servicios y conocimientos que no siempre están disponibles en la región.

Al respecto de lo señalado en el párrafo anterior, se repite en todos los departamentos de la región la preocupación desde los actores locales por lo que consideran un desajuste entre la oferta de formación técnica media (pública y privada) y los requerimientos actuales de las actividades



económicas del territorio<sup>138</sup>. Un aspecto que también repercute negativamente en las formaciones técnicas ya no refiere a los planes de estudio sino a las condiciones de equipamiento y materiales de las instituciones públicas de enseñanza técnica, que no responden a las tecnologías modernas y el componente de TICs que hoy manejan las agroindustrias e incluso las actividades agropecuarias. Esto se suma a la necesidad de ofrecer apoyo para la formación de emprendedores y micro-empresarios. Es decir, promover no sólo la capacidad técnica sino la capacidad empresarial.

En general, hay problemas en toda la región en la provisión de servicios más complejos relacionados con los equipos y las instalaciones de planta de las industrias madereras, tabacalera, minera, frigorífica, láctea y los molinos arroceros. A su vez, este problema adquiere mayor relevancia en los departamentos que presentan mayor localización de agroindustrias importantes, como Rivera y Cerro Largo. Algunas demandas que no tienen solución adecuada en el medio local refieren a servicios de software, hardware, electro-mecánica y electrónica, así como mantenimiento industrial en general y específico de algunos equipos (desde mantenimientos complejos hasta otros más sencillos como el afilado de sierras o una soldadura). En los casos que hay proveedor, e incluso con calidad aceptable, no es suficiente la oferta local para abastecer toda la demanda, ni para comprometer tiempos de entrega y condiciones ajustadas a las exigencias de la industria.

También es necesario precisar que hay muchos insumos que difícilmente se puedan producir localmente (en la región) y que seguramente deberán seguir comprándose en Montevideo (por un tema de escala industrial o porque incluso muchos de ellos ni siquiera se producen en el país y son importados). También los requerimientos de maquinaria y equipo han sido y, seguramente, serán abastecidos con importaciones (adquiridas en Montevideo). Sin embargo, el mantenimiento, reparaciones y servicios relacionados, así como algunas adaptaciones a la realidad productiva local, podrían dar lugar a desarrollos de empresas locales.

Una vez señalada la situación general de estas actividades en la región, cabe observar que hay dos situaciones diferentes en cuanto al grado de desarrollo de las mismas. Por un lado, Artigas<sup>139</sup> y Treinta y Tres, que son los departamentos que presentan actividades más débiles de servicios y soporte a las actividades agropecuarias y agroindustriales. Por otra parte, los departamentos de Cerro Largo y Rivera, que presentan al respecto una mejor situación relativa en la región.

En Artigas y Treinta y Tres los servicios más desarrollados (y competitivos) refieren a escritorios rurales y consignatarios, algunas agro-veterinarias y distribuidoras de insumos

---

<sup>138</sup> De las entrevistas con actores e instituciones locales surge que: En Cerro Largo hay Escuelas Técnicas en Melo, Fraile Muerto, Río Branco, y una Escuela Agraria en Melo. En la capital de Rivera hay una Escuela Agraria, una Técnica y una de Ciclo Básico Tecnológico, además de una Escuela Agraria en la localidad de Minas de Corrales. En Artigas (capital) hay una Escuela Agraria y una Escuela Técnica, además de una Escuela de Ciclo Básico Técnico. En Treinta y Tres se encuentra en la capital una Escuela de Ciclo Básico Técnico, una Técnica y otra Agraria, mientras que en Santa Clara del Olimar hay una Escuela Agraria y en Vergara hay una Escuela Arroceros (creada con el apoyo de la ACA). Es de destacar que la Universidad de la República no tiene presencia en la región con cursos terciarios, a pesar de que su nuevo plan incluye la creación en el interior de polos regionales especializados según las vocaciones territoriales productivas, lo que supondrá la creación de centros de enseñanza en la región con un gran impacto (pero es un proceso que llevará un tiempo, recién a iniciarse en 2010). Por otra parte, la presencia de universidades privadas refiere a algunas carreras de administración, contabilidad o abogacía, sin relación con el sector productivo de la región.

<sup>139</sup> Sin analizar Bella Unión.

agropecuarios. Por otro lado, hay una limitada respuesta local a las demandas de servicios de reparación de maquinaria, tornería, metalúrgica y talleres de mecánica pesada. En el rubro de tornerías y talleres hay algunas empresas locales que brindan un buen servicio, pero son pocas por lo que fácilmente se desbordan frente a la demanda. Además hay algunos trabajos más complejos que estas empresas no pueden realizar. Por otro lado, el transporte de carga también tiene un escaso desarrollo en ambos departamentos. Incluso es un sector que, salvo en período de zafra, trabaja poco para las principales actividades productivas de estos departamentos, como el arroz y los molinos (que contratan la logística con empresas nacionales). Otros servicios que presentan problemas son los servicios de maquinaria (para movimientos de tierra, perforaciones de pozos, siembra, cosecha y otras labores). Al respecto, muchos productores señalan que la respuesta que reciben es inadecuada, por el tiempo de espera o directamente por la no disponibilidad del servicio<sup>140</sup>. También es escasa la producción local de insumos agropecuarios como semillas y raciones, por lo que provienen de otros departamentos próximos, el litoral del país (Salto y Paysandú) en el caso de Artigas y José Pedro Varela<sup>141</sup> (Lavalleja) en el caso de Treinta y Tres.

En particular, es bastante demostrativo de la debilidad de estas actividades las carencias en servicios demandados por el arroz. Esto es muy revelador de cómo funciona la economía local en un departamento como Treinta y Tres, el de mayor superficie arroceras y con mayor presencia de molinos del país. Respecto a las necesidades de la producción primaria, no hay una oferta suficiente y adecuada para el mantenimiento de sistemas de riego (de vital importancia para el arroz)<sup>142</sup>, hay una única empresa de servicio de siembra por avión y los talleres mecánicos y tornerías son insuficientes para el desarrollo actual del sector (los arroceros son propietarios de la maquinaria y equipamiento agrícola, por lo que demandan en forma importante estos servicios). En cuanto a la industria de molinos, algunas empresas han internalizado los servicios que necesitan mediante talleres propios (por ejemplo, ARROZUR), pero otros molinos manifiestan que se verían beneficiados de una mejor oferta local en cantidad y calidad (por ejemplo, CASARONE).

En el caso de Artigas, donde la minería de piedras semipreciosas es importante, tampoco hay servicios locales y actividades de soporte adecuados para la actividad (DIPRODE-OPP, 2007b; ART PNUD, 2008a). Las oportunidades para desarrollar servicios locales refieren al manejo de explosivos, reparaciones de maquinaria, provisión de accesorios y materiales para la presentación final de producto, servicios de diseño, comercialización y de logística y transporte. Sin embargo, debe decirse que el actual funcionamiento del sector (como ya fuera analizado, poco tecnificado y de exportación en bruto) tampoco favorece (o incluso no justifica) tales desarrollos locales de servicios.

---

<sup>140</sup> En Treinta y Tres hay alguna empresa (incluso competitiva) pero que, en general, trabaja fuera del departamento, por lo que no se vincula a las necesidades locales (Rodríguez Miranda y Sienna, 2008).

<sup>141</sup> Esta localidad limita con el departamento de Treinta y Tres a escasos 20 km de su capital. Sin embargo, esta pequeña localidad (no más de 3.000 habitantes) muestra un desarrollo mucho mayor en la producción de semillas y raciones, con tres empresas en este rubro que son RINDE (elabora raciones), CALVASE (produce semillas forrajeras) y ACHIRAS (elabora raciones). Mientras que en Treinta y Tres hay sólo depósitos y distribuidoras, sin producción y desarrollo propio.

<sup>142</sup> Como señaló un arroceros de Treinta y Tres: “es muy difícil conseguir a un técnico que sepa de bombas, hay uno solo bueno y tiene que andar corriendo de un lado a otro”.

Otra situación es la que se observa en Cerro Largo y Rivera. En general, en ambos casos los servicios de tornería, de empresas metalúrgicas y talleres de mecánica pesada se adquieren en el departamento, siendo buenos servicios y competitivos a nivel regional. En Cerro Largo hay algunas empresas localizadas en Melo<sup>143</sup> que prestan servicios de calidad y competitivos relacionados con montaje y seguridad industrial y reparación de maquinaria y equipamiento industrial. También en Río Branco hay buenos servicios de talleres de maquinaria pesada y tornerías. Por su parte, en Rivera se ha desarrollado cierta oferta de servicios de mantenimiento y reparación de equipos y maquinaria agrícola, al influjo del gran crecimiento de la forestación y la industria de la madera.

El trabajo de campo realizado identificó además en Cerro Largo a algunos productores de insumos agropecuarios localizados en Melo y zonas próximas, que compiten con las raciones que provienen del sur del país<sup>144</sup>. Asimismo en Río Branco se identificaron empresas de venta de insumos agropecuarios y semillas, que atienden a los productores locales en buena forma. En cambio, en Rivera el desarrollo local de esas producciones es escaso (hay sí empresas de distribución).

En Cerro Largo, según manifiestan los propios productores arroceros, a diferencia de Treinta y Tres, tanto en Melo como en Río Branco existe una oferta razonable de servicios de electricidad, sistemas de riego y bombas hidráulicas, lo que permite atender una demanda importante de la cadena arrocera. En Rivera, donde la principal cadena agroindustrial es la forestal maderera, hay un gran desarrollo de servicios forestales (por ejemplo, producción de plantines, plantación, raleo, limpieza, poda, cosecha, control plaguicida y otros cuidados del bosque). En este sentido, el departamento es reconocido en todo el país como un buen prestador de estos servicios con empresas especializadas y cuadrillas locales que incluso reciben demandas para trabajar en otros departamentos (la localidad de Tranqueras es conocida como la capital de la forestación y se destaca a nivel nacional por la especialización en este tipo de servicios).

El transporte de carga es otra gran diferencia de Cerro Largo y Rivera respecto al resto de la región. Ambos departamentos cuentan con un parque de camiones grande, con empresas importantes y competitivas a nivel regional y, en algún caso, de carácter internacional. En Cerro Largo se destaca la Cooperativa Obreros del Transporte Arachana y Transportes Río Branco que atienden las demandas de la ganadería, arroz y forestación con conformidad con el servicio por parte de los clientes, según se pudo apreciar (incluso es un transporte con proyección hacia fletes internacionales, por ejemplo, en el transporte de arroz hasta la ciudad de Pelotas en Brasil). En Rivera se destacan

---

<sup>143</sup>Se puede mencionar a las empresas METALURGICA LUCAS (instalaciones industriales, reparaciones de calderas y equipamiento industrial, fabricación de volquetas, jaulas de ganado, estructura de galpones y similares), SOLER Y CIA. (estampado de metales), MERCOVIAL (empresa de construcción vial) y MELOSTAR (empresa de seguridad industrial). Se trata de empresas competitivas y que prestan buenos servicios, valorados por el medio local e incluso con proyección regional, aspecto que también subraya ART PNUD (2008b).

<sup>144</sup> Se trata de las fábricas de raciones MANINI (rumiantes) y EL OMBU (aves y rumiantes), a las que se suma el molino LEDRISUR. Se señaló por parte de algunos entrevistados que años atrás los productores locales compraban las raciones a empresas de otros departamentos (por ejemplo, de Lavalleja o Montevideo), pero ahora hay una oferta local adecuada a esa demanda. Sin embargo, estas producciones locales de raciones deben comprar parte importante de los insumos fuera del departamento y la región, lo que encarece el costo de transporte y dificulta la competencia con otras empresas más grandes del sur del país.

las empresas CUELLO y VIANA<sup>145</sup>, entre otras menores. Estas dos empresas son grandes a nivel nacional y, a diferencia de otros servicios, han tenido capacidad de acompañar el crecimiento de la actividad agroindustrial en Rivera y en el país, operando incluso a nivel internacional (Argentina, Brasil y Chile). La proyección internacional del sector del transporte riverense llega al punto que las empresas CUELLO y VIANA son socias propietarias (junto a otros transportistas) de dos empresas localizadas en Brasil (TERMEL SRL en Porto Alegre y SIEMBRA LTDA en Santana do Livramento), que se dedican a transporte de carga y transbordos, con infraestructura de depósitos y silos. Entre los variados servicios que ofrecen se incluyen los vinculados a la operativa aduanera, servicios en Zona Franca en Rivera, en otras zonas francas del país y en el Puerto Libre de Montevideo.



*Fotos extraídas de los sitios web de las empresas transportistas VIANA y CUELLO.*

Fuentes: [www.transportesviana.com.uy](http://www.transportesviana.com.uy) / [www.cuello.com.uy](http://www.cuello.com.uy)

Otro aspecto importante a destacar es que en la ciudad de Rivera se sitúa una de las diez Zonas Francas del país<sup>146</sup> (creada en 1994). En principio, esto constituye una ventaja importante para

<sup>145</sup> La empresa CUELLO (emprendimiento local que nace en la capital Rivera hace más de cuarenta años) es la mayor con una flota de ochenta unidades (tractores SCANIA, remolques, semi-remolques, y otros tipos). Posee además instalaciones con estacionamientos y depósitos con capacidad para cuarenta camiones con sus respectivas cargas. También cuenta con talleres propios y un centro de control de vehículos, por lo que las demandas que la empresa realiza al medio local en este sentido son muy pocas. La empresa VIANA (con más de treinta y cinco años y originaria de Minas de Corrales) también cuenta con depósitos y talleres propios, con lo que realiza ella misma el almacenaje de mercadería y el mantenimiento de la flota. Además, esta empresa se dedica a operar como barraca de lana y cuero, adquiriendo la materia prima en el mercado nacional e importando, realizando la clasificación y tratamiento sanitario de los productos, envasándolos, para ser luego transportados a las empresas compradoras o a distintos puertos de la región con destino exportador.

<sup>146</sup> La ley de Zonas Francas (Nº 15.921) crea un régimen por el cual estas zonas de economía especial gozan de excepciones aduaneras y fiscales, aspectos para los cuales la actividad que allí se desarrolla no responde a las imposiciones del Estado uruguayo. Esto implica que, si bien se aplica toda la normativa positiva uruguayaya, no se aplica el derecho aduanero y tributario. También están excluidas de la jurisdicción de los monopolios estatales (lo que las diferencia de la mayoría de las zonas francas del mundo).

la localización de actividades exportadoras, así como para el desarrollo de servicios de variada clase. Sin embargo, el punto de partida actual no es muy favorable. La Zona Franca está intervenida por el Estado ante el retiro del anterior explotador privado (el régimen admite la explotación por privados, mixta o el Estado). La actual intervención de la Zona Franca<sup>147</sup> busca reposicionarla como un factor de desarrollo (que fue el objetivo con el que se creó), con énfasis en las actividades de logística e industriales (ART PNUD, 2008c). Como avance importante en este sentido se logró la instalación del aserradero de capitales españoles TINGELSUR, que ya fuera mencionado. Según la Intendencia y algunos actores económicos locales, hay proyectos en estudio para posicionar al departamento como un corredor logístico entre los puertos de Nueva Palmira y Montevideo (en Uruguay) con los puertos de Santos y Río Grande (en Brasil), con un Puerto Libre en Rivera (“puerto seco”) para almacenamiento, recepción y distribución de contenedores)<sup>148</sup>.

La tabla 39 muestra las principales características de las actividades de servicios al agro y agroindustrias en la región, desde una perspectiva de desarrollo de un sistema productivo local competitivo, para luego clasificar en la tabla 40 a las referidas actividades en cada departamento de acuerdo al modelo de análisis de esta investigación.

Servicios al agro y agroind.	TABLA 39: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen en la región algunas empresas competitivas (incluso grandes y que operan a escala nacional) que ofrecen buenos servicios. Pero son excepciones y no configuran una oferta suficiente ni articulada.</li> <li>- Rivera y Cerro Largo presentan un mayor desarrollo de estos servicios en relación al resto de la región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay en la región un sector de servicios articulado, que complemente ofertas y que atienda cabalmente y en forma competitiva las demandas y necesidades de las principales actividades productivas.</li> <li>- Hay carencias en toda la región de servicios industriales (técnicos especializados, electromecánica, electrónica, mantenimiento de equipo y reparaciones, etc.), así como de software y hardware. También hay insuficiente oferta de servicios para las fases primarias de las cadenas productivas.</li> </ul>
COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay algunos programas que buscan crear cadenas de valor en el territorio, donde el desarrollo de los servicios locales es clave. Por ejemplo, las iniciativas del conglomerado minero en Artigas (PACC) y la cadena de valor maderera en Rivera (Agencia de Desarrollo de Rivera).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se puede decir que la asociatividad, cooperación e incluso la articulación, entre los actores locales prestadores de servicios al agro y agroindustrias son muy escasas o nulas.</li> </ul>

<sup>147</sup> La Zona Franca no emplea más de veinte personas y cuenta aproximadamente con diez clientes, entre usuarios directos e indirectos (ART PNUD, 2008c).

<sup>148</sup> Pero para que este tipo de proyecto sea rentable también debería incluir un componente de infraestructura ferroviaria nacional (que hoy no existe) y que esté conectada con la red de Brasil, lo cual es una limitante importante y que depende de decisiones a nivel nacional que escapan a la capacidad local de intervención.

Servicios al agro y agroind.	TABLA 39: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
RRHH	<p>- La formación técnica media pública (Universidad del Trabajo del Uruguay), junto con la Universidad de la República y algunas otras instituciones están incorporando en 2009/2010 algunas carreras tecnológicas (por ejemplo, asociadas a la madera en Rivera o a la minería en Artigas). Este proceso ha comenzado, pero viene con rezago.</p>	<p>- Hay una importante falta de recursos humanos calificados para el desarrollo actual de las cadenas productivas, con demandas cada vez más tecnificadas, aun en las fases primarias.</p> <p>- Hay un desajuste entre la formación pública técnica media y las necesidades de los sectores productivos en la región.</p> <p>- No hay oferta privada de formaciones técnicas necesarias en la región y la oferta terciaria es generalista o en conocimientos no relacionados con la vocación productiva de la región (muchas veces estudios que son continuados luego en Montevideo).</p> <p>- Falta apoyo para la formación de emprendedores y micro-empresarios.</p>
RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL	<p>- Se pudo detectar que existe oportunidad para desarrollar algunas actividades de servicios para las grandes industrias de la región. Si bien muchas tienen una política de compras centralizadas y centro de provisión de servicios en la capital del país (o internalizados en la propia planta), también hay otras que manifiestan que están dispuestas a contratar servicios localmente, de existir una oferta adecuada y competitiva.</p> <p>- Troncoso (2008) identifica para Rivera la oportunidad de desarrollar actividades conexas y servicios auxiliares vinculados a las grandes industrias. Esto incluye actividades que no existen actualmente, por ejemplo, referidas a resolver problemas de movilidad en la región, servicios de imprenta, comunicaciones, marketing, alimentación de los funcionarios, vivienda u hotelería para ejecutivos, salones de eventos y seguridad, entre otros. En menor medida estas oportunidades están disponibles también en otros departamentos de la región.</p>	<p>- Actualmente hay una brecha importante entre las demandas actuales y esperadas del desarrollo agroindustrial en la región respecto a la oferta local y regional de servicios. Esto implica un riesgo importante de que las oportunidades se desaprovechen y las actividades productivas del territorio refuercen sus vínculos con actores externos a la región, a la vez que generen nuevas relaciones hacia fuera.</p> <p>- Las actuales deficiencias en la provisión local de servicios, sumadas a la escasa articulación y cooperación entre los actores del sector para conformar una oferta atractiva y competitiva, configuran un escenario donde sólo algunas pocas empresas de origen local se insertan en las cadenas de valor de las principales actividades productivas que se localizan en el territorio. Es decir que la mayoría de las relaciones con proveedores y servicios se establecen hacia fuera de la región (mucho más las que tienen mayor grado de complejidad y, por lo tanto, mayor posibilidad de generar capacidades endógenas, si fueran atendidas localmente).</p>

<b>TABLA 40: Clasificación del sector de servicios al agro y la agroindustria en la región noreste, según el modelo de análisis.</b>		
<b>Región / Depto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Artigas y Treinta y Tres	D1	La escasez de oferta (en cantidad y calidad) y la atomización de los prestadores, con poca o nula articulación de sus ofertas, no permite un desarrollo local de cadenas de valor a partir de insumos y servicios locales vinculados a las actividades agropecuarias y agroindustriales más importantes de estos departamentos. La falta de asociatividad y cooperación entre los prestadores, actuales y potenciales, refuerza la falta de competitividad que estos tienen en forma individual frente a alternativas procedentes desde fuera del territorio. Por otra parte, son actividades propias de un espacio de articulación rural-urbano.
Cerro Largo y Rivera	B1	En el caso de Rivera y Cerro Largo existen empresas locales de servicios que son competitivas y que logran un desarrollo relativo importante en el contexto departamental y regional (incluso nacional en algún caso). Sin embargo, esto refiere a pocas empresas, mientras que la mayoría no reúne las condiciones necesarias para cumplir las exigencias que impone el desarrollo de las principales actividades agropecuarias e industriales en estos departamentos. A su vez, no hay articulación local, ni acuerdos o cooperación, para abordar procesos que podrían mejorar el conjunto de la oferta local de forma de dar un soporte integral y adecuado a las principales actividades productivas. En Rivera, sobre todo en torno a la industria de la madera, hay oportunidades para generar nuevas actividades locales de servicios y conexas. En Cerro Largo también hay oportunidades ligadas al crecimiento de la forestación, los requerimientos del arroz y molinos y los nuevos cultivos de secano que aparecen recientemente (como la soja). Pero en el escenario actual lo más probable es que dichas demandas se vayan resolviendo en forma externa a la región y/o que beneficien a algunas pocas empresas locales que estén preparadas o puedan prepararse.

Fuente: elaboración propia

#### **4.2.13. Carnaval**

El fenómeno cultural del carnaval en Artigas y Rivera representa uno de los aspectos más positivos de la condición de frontera que, como ya se ha señalado, tiene también connotaciones negativas asociadas a la informalidad y el contrabando, la incertidumbre sobre el tipo de cambio y la dificultad que todo ello conlleva para cooperar en torno a un proyecto de mediano y largo plazo. En cambio, en el caso del carnaval la frontera se constituye en fuente de fortaleza y oportunidad para impulsar un proyecto local de desarrollo económico y social.

Se trata de un carnaval “de frontera” estilo brasileño, totalmente diferente del fenómeno que ocurre en la capital del país: el “candombe” y la “murga”. En esta región el carnaval se asocia a las “escolas de samba” de Río de Janeiro y a los “tríos eléctricos” de Bahía. Por otra parte, si bien en casi todas las localidades fronterizas con Brasil el carnaval asume alguna expresión local, es en las capitales departamentales de Artigas y Rivera donde ha alcanzado una expresión más significativa y con mayor impacto en la economía local. Esto sucede porque son actividades que se organizan y

desarrollan en las ciudades uruguayas, no del otro “lado” de la frontera (como ocurre en otras localidades fronterizas).

Para el análisis del carnaval en Artigas y Rivera, además del trabajo de campo propio, se recurre a la información de dos consultorías que se han realizado en el marco del programa ART Uruguay<sup>149</sup>.

### **Carnaval en Artigas**

Se estima que alrededor de 8.000 personas están comprometidas para montar el espectáculo carnavalesco en Artigas (Tafernaberry, 2008). Siguiendo la tradición de Río de Janeiro el Samba-Enredo es el motivo del espectáculo de música, baile y fantasía que presenta cada “escola”, como si se tratase de una obra de teatro en movimiento. La organización recae en la Comisión de Carnaval que está integrada por representantes del gobierno local, personalidades de la localidad y representantes de las “escolas” (con el apoyo de la Liga de Escuelas de Samba). Por su parte, la Intendencia apoya con el acondicionamiento de la principal avenida y la iluminación, que se transforma en el “sambodromo” por donde desfilan las agrupaciones. También la Intendencia se encarga de promocionar el carnaval y otorgar premiaciones.

De acuerdo a una encuesta realizada a 120 turistas (Tafernaberry, 2008), la mayoría son turistas nacionales (82%). Más de la mitad provienen de Montevideo (45%) y el resto de otros departamentos (37%), principalmente Salto, Tacuarembó, Paysandú y Canelones. Los turistas extranjeros (18%) provienen en su mayoría de Brasil (desde la fronteriza Quaraí y otras ciudades próximas como Uruguayana). Es decir que el perfil del turismo es principalmente interno (nacional). Además el motivo principal del viaje responde a la combinación del carnaval con visitas a amigos y/o familiares, al tiempo que sólo el 30% señala que concurre al evento por haber recibido información turística, de prensa o por recomendación de otros turistas. Por lo que la mayoría concurre sobre la base de un vínculo personal o familiar.

Por otra parte, según la misma encuesta, el poder adquisitivo de los visitantes no es muy alto, ya que la mitad de los que concurren tienen ingresos mensuales por debajo de los 15.000 pesos (750 dólares, a TC de \$20) y sólo un 10% tiene ingresos superiores a los 30.000 pesos (1.500 dólares). Por lo tanto, el nivel de gasto promedio de los visitantes no es alto en estándares internacionales, situándose en 3.000 pesos por persona (150 dólares). Esto se relaciona también con que más de la mitad de los turistas se aloja en casas de amigos o familiares. La estadía promedio es de tres noches, que es la duración del carnaval, aunque hay un 40% de los turistas que señalan quedarse por un período más prolongado.

De acuerdo a Tafernaberry (2008) para el año 2008 se estimó en 18.000 los visitantes no residentes que participaron del evento. Esto significa un gran número para una localidad de 44.000 habitantes. A su vez, las entradas vendidas para asistir al desfile en el carnaval 2008 fueron 42.088

---

<sup>149</sup> Tafernaberry, M. (2008) y Rodríguez, J. L. (2008).



entradas, que significó un aumento del 27% respecto al 2007 y del 65% en relación con la venta promedio en 2003-2005. La recaudación total en 2008 por concepto de entradas fue de 84.000 dólares. Este volumen de entradas señala que, además de los visitantes no residentes, hay también un importante movimiento de la población local en torno al evento.

A partir de fuentes calificadas se pudo estimar que el Carnaval de Artigas genera una cifra cercana a los tres millones de dólares, incluyendo la elaboración de insumos varios en la fase de preparación del evento<sup>150</sup>, la recaudación por concepto del propio espectáculo y el gasto per capita de los turistas y el público local. A esa cifra, como señalan fuentes entrevistadas, hay que sumar la contribución que implica el consumo que se produce en la concurrencia masiva a los ensayos previos que se desarrollan por parte de las escuelas de samba en los diferentes barrios durante los meses previos al evento (escenarios que configuran en sí mismos verdaderos espectáculos con gran impacto en la movilización de la economía local)<sup>151</sup>. Por otra parte, muchas actividades de planificación y preparación de materiales e insumos se realizan durante todo el año.

Un aspecto con el que todos los actores locales consultados concuerdan y que va más allá del ingreso monetario o el impacto económico que reporta el Carnaval para la ciudad, refiere a que es una de las pocas actividades (casi la única) que logra reunir a toda la sociedad de Artigas, el gobierno local y a un conjunto importante de actores económicos en un clima de cooperación con un objetivo común. Las escuelas de samba surgen como una manifestación cultural enraizada en los diferentes barrios de la ciudad, donde cada zona tiene su "escola" (Rampla, Piratas, Zona Sur, Ayuí, etc.), lo que genera gran rivalidad. No obstante, las agrupaciones cooperan para ofrecer un producto atractivo y que los represente bien a todos. Esto se refleja en la participación de aproximadamente 8.000 personas en la preparación del evento, durante varios meses previos, con 3.000 de ellos que son participantes directos de las Escuelas de Samba. Además, es una actividad inclusiva porque la mayor parte de las personas que se vinculan a la misma tienen bajos ingresos.

Por lo tanto, se trata de una iniciativa exitosa de desarrollo local, pero que debe también mejorar en aspectos importantes, sobre todo vinculados a mejorar los servicios e infraestructuras que ofrece el propio evento y, sobre todo, la ciudad que lo aloja (por ejemplo, la limitada capacidad hotelera que sólo cuenta con 150 plazas en hoteles y unas cien más en alojamiento particulares). De

---

<sup>150</sup> Para lograr ese espectáculo se necesita de muchas horas previas de ensayo con el trabajo de coreógrafos, letristas, músicos y artistas, así como la elaboración de trajes, carros alegóricos e infraestructura de sonido, luces y materiales de escenografía. Esto genera mucho trabajo en el medio local. Los trajes más costosos son los "Destaques" que pueden tener un costo de US\$ 800 a US\$ 900. Se confeccionan cerca de 3.000 trajes y más de 400 son "destaques". El monto total que involucra la confección de los trajes es próximo a los 500 mil dólares, con más de 250 costureras y bordadoras locales. También se construyen carros alegóricos con costos entre US\$ 2.000 y US\$ 3.000, para los que se contrata el trabajo de artesanos (cerca de noventa). Sin embargo, los artesanos en gran parte provienen de fuera del territorio (Brasil, pero también del departamento limítrofe de Salto).

<sup>151</sup> Más allá del análisis técnico y los números fríos, tuve la oportunidad de participar en estos ensayos como espectador lo que permite sentir en carne propia de que se trata esta actividad, que realmente es una expresión cultural local arraigada en la gente, que vive la actividad como una verdadera fiesta al estilo "brasileño", pero que no pierde autenticidad por ello. La población de la ciudad de Artigas habla "portuñol", mira televisión de Brasil y lleva incorporada la frontera como una parte intrínseca de su personalidad, que es propiamente local ya que es una mezcla de ambos países que produce códigos y costumbres inéditas.

otra forma puede perder capacidad en el mediano y largo plazo de sostener su crecimiento (o el Carnaval contribuye a superar las debilidades de la ciudad de Artigas o estas terminarán limitando su desarrollo). El programa ART Uruguay propone algunas líneas para avanzar en ese camino<sup>152</sup>.

### **Carnaval en Rivera**

En Rivera el carnaval no adquiere la dimensión que tiene en Artigas desde el punto de vista del impacto en la economía local. Como se analizó, en Artigas el carnaval se desarrolla en esa ciudad y es organizado por agrupaciones uruguayas que surgen de los diferentes barrios de la capital artiguense. En el caso de Artigas la ciudad brasileña fronteriza de Quaraí participa básicamente como espectador del espectáculo. En cambio, en Rivera, si bien se acostumbra a realizar un carnaval integrado con Santana Do Livramento (ciudades “separadas” o “unidas” por una calle), el componente fuerte de las Escuelas de Samba pertenece a la ciudad de Livramento.

Por otra parte, el carnaval de Rivera también cuenta con participación de “comparsas lubolas” (en general, que provienen del sur del país) así como “murgas”, ambos componentes típicos del carnaval de Montevideo y no de Brasil. Esto permitiría que Rivera pueda aportar un espectáculo multicultural. Pero las “murgas” locales son pocas; tradicionalmente eran unas cinco y en 2008 sólo se organizó una (Rodríguez, J. L., 2008). Sin embargo, desde la Intendencia se señala que la Dirección de Cultura ha desarrollado políticas para promocionar talleres de murgas con técnicos llegados de Montevideo.

Estas circunstancias llevan a que el Carnaval de Rivera no haya podido consolidarse como el de Artigas con una presencia importante año a año, con una oferta reconocida y que mantenga su nivel de calidad. De todas formas, es un fenómeno importante para la ciudad y con impacto en todo el departamento a través de varios escenarios barriales que son organizados por comisiones de vecinos con apoyo de la Intendencia (Rodríguez, J. L., 2008). A su vez, también se ha incorporado desde hace unos años la modalidad de “tríos eléctricos”, imitando al carnaval de Bahía. Se trata de grupos de músicos con vocalistas que cantan en portugués en escenarios móviles (“chatas”) sobre vehículos que se desplazan por toda la ciudad. Esto ha revitalizado al espectáculo.

Por otra parte, Rivera cuenta con una ventaja importante frente a Artigas que refiere a su mayor tamaño y la mejor infraestructura de servicios<sup>153</sup> (por ejemplo, en la oferta de comercios, restaurantes y hoteles), además de contar con el atractivo adicional de localizar al sector de Free Shops más grande de la frontera. Es decir que cuenta con un soporte muy superior que el que ofrece la ciudad artiguense para potenciar un espectáculo como el Carnaval. Por ejemplo, la Asociación de

---

<sup>152</sup> En el marco del programa ART se sugiere realizar estudios sobre las siguientes temáticas: definición de las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del turismo de Carnaval para su desarrollo; mapeo de los actores sociales y económicos que pueden formar parte del desarrollo de este potencial turístico; análisis comparativo con otros fenómenos turísticos de este tipo para definir mejoras y/o posibilidades de generar ofertas de atractivos o servicios complementarios; elaboración de un plan estratégico general con inclusión de la mayoría de los actores que participan o apoyan el espectáculo; identificación de oportunidades de negocio individuales y colectivas a través de metodología de taller con actores locales involucrados.

<sup>153</sup> De todas formas es una oferta que se desborda ante la demanda y que también tiene problemas de calidad.

Free Shops y la Intendencia estiman que Rivera recibe normalmente, con buena relación cambiaria, unos 10.000 brasileños por semana que no pernoctan pero consumen en la ciudad (fundamentalmente compras a los Free Shops y restaurantes). Esto permite un potencial superior al de Artigas para incorporar al Carnaval dentro de una oferta más amplia de atractivos integrados en un proyecto turístico local y regional<sup>154</sup>.

La tabla 41 muestra el análisis de esta actividad en la región, en relación con su contribución a un sistema productivo local competitivo. La tabla 42 clasifica a la actividad en cada departamento y de acuerdo al modelo de análisis.

Carnaval	TABLA 41: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
<b>INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se trata de un fenómeno cultural a partir del cual estas localidades desarrollan un producto diferenciado y con identidad territorial. Donde la frontera es factor de fortaleza y competitividad.</li> <li>- En Rivera se diferencia por ser un producto multicultural, con ingredientes del carnaval uruguayo y brasileño.</li> <li>- En Artigas se ha logrado consolidar un producto que mantiene regularidad, con una oferta de calidad aceptable y en un proceso de crecimiento sostenido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Rivera la oferta carnavalesca ha sido muy volátil de año a año, por lo que no ha consolidado un producto reconocido con un lugar propio en el calendario nacional.</li> <li>- Las infraestructuras de las ciudades se ven desbordadas: la capacidad hotelera es limitada, hay problemas con algunas infraestructuras (sonido, servicios de baños), faltan restaurantes y cafés con horarios extendidos, etc.</li> </ul>
<b>COOPERACIÓN, ASOCIATIVIDAD, INSTITUCIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas el Carnaval genera un fenómeno de integración social e identidad local que no se observa en otras actividades. Hay una institucionalidad efectiva que representa a los principales actores involucrados y compromete la participación activa de toda la localidad, lo que da un gran sustento a la organización del evento.</li> <li>- Se logra un clima de cooperación que aúna esfuerzos en pos de un objetivo común, al tiempo que no inhibe una gran rivalidad entre agrupaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Rivera la organización del Carnaval no ha consolidado una estructura como la de Artigas, con una participación y compromiso de los actores locales capaz de mantenerse año a año. Por lo que es mucho más dependiente de esfuerzos individuales, de algún actor de referencia, o la propia Intendencia.</li> </ul>

<sup>154</sup> La mencionada consultoría para el programa ART Uruguay (Rodríguez J.L., 2008) sugiere algunas líneas para potenciar esta actividad. La principal refería a elaborar un plan de "Promoción del Carnaval" que incluyera fórmulas de cooperación con la Intendencia de Artigas para posicionar al carnaval como eje turístico regional del Norte. Con la ventaja de que Rivera puede ofrecer una oferta multicultural que integra aspectos del carnaval montevideano, como la murga y el candombe. También proponía reestructurar la Comisión Honoraria (conformada por un pequeño grupo de integrantes que solamente actúan en la época de carnaval como jurado), para conformar un órgano con presencia del gobierno local y fuerte participación de todos los actores involucrados (con actividades de preparación y organización durante todo el año). A su vez, incluía iniciativas novedosas como un museo del carnaval y la generación de ofertas para turistas brasileños que complementen el espectáculo de carnaval (más allá de las compras en los Free Shops).

Carnaval	TABLA 41: Análisis desde la perspectiva del desarrollo de un sistema productivo local competitivo (elaboración propia)	
	Aspectos positivos	Aspectos negativos
RRHH	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas el evento involucra a unas 8.000 personas, de las que unas 3.000 participan en el propio desfile.</li> <li>- En ambas ciudades el carnaval es una oportunidad para generar un “saber hacer” local muy específico y relacionado al factor humano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas faltan recursos humanos para la preparación del evento: carpinteros, herreros, peluqueros, maquilladores, coreógrafos, letristas, diseñadores, músicos, técnicos de sonido, electricidad e iluminación.</li> <li>- En Rivera la mayor parte de los recursos humanos y materiales provienen de Livramento. No se ha consolidado una escuela local de “murga” y muchas de las agrupaciones que desfilan no son locales.</li> </ul>
RELACIONES PRODUCTIVAS CON LA ECONOMÍA LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En Artigas genera economías de diversidad, ingresos complementarios a otras fuentes más regulares y permite el desarrollo de diversos proveedores locales de insumos y servicios.</li> <li>- En Artigas, durante la fiesta los Free Shops facturan 80% más y los restaurantes un 60% (Tafernaberry, 2008). También se generan demandas extraordinarias que movilizan al sector de taxis, transporte no regular y puestos de alimentación (que son licitados y muchas veces patrocinados por negocios regulares).</li> <li>- En Rivera el Carnaval permite generar una oferta complementaria al turismo de compra de los Free Shops y potenciar a la ciudad como centro de referencia en la región y potencial destino turístico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El impacto del Carnaval sobre las economías locales no es mayor debido a las propias dificultades que muestran estas ciudades, con poco dinamismo económico fuera del que producen las actividades agropecuarias y agroindustriales, sin un sector de servicios turísticos desarrollado y con una infraestructura de servicios de ocio y esparcimiento muy limitada.</li> <li>- También se reduce el impacto cuando buena parte de los insumos materiales e incluso los recursos humanos más calificados que se utilizan en la preparación del carnaval provienen desde fuera del territorio.</li> </ul>

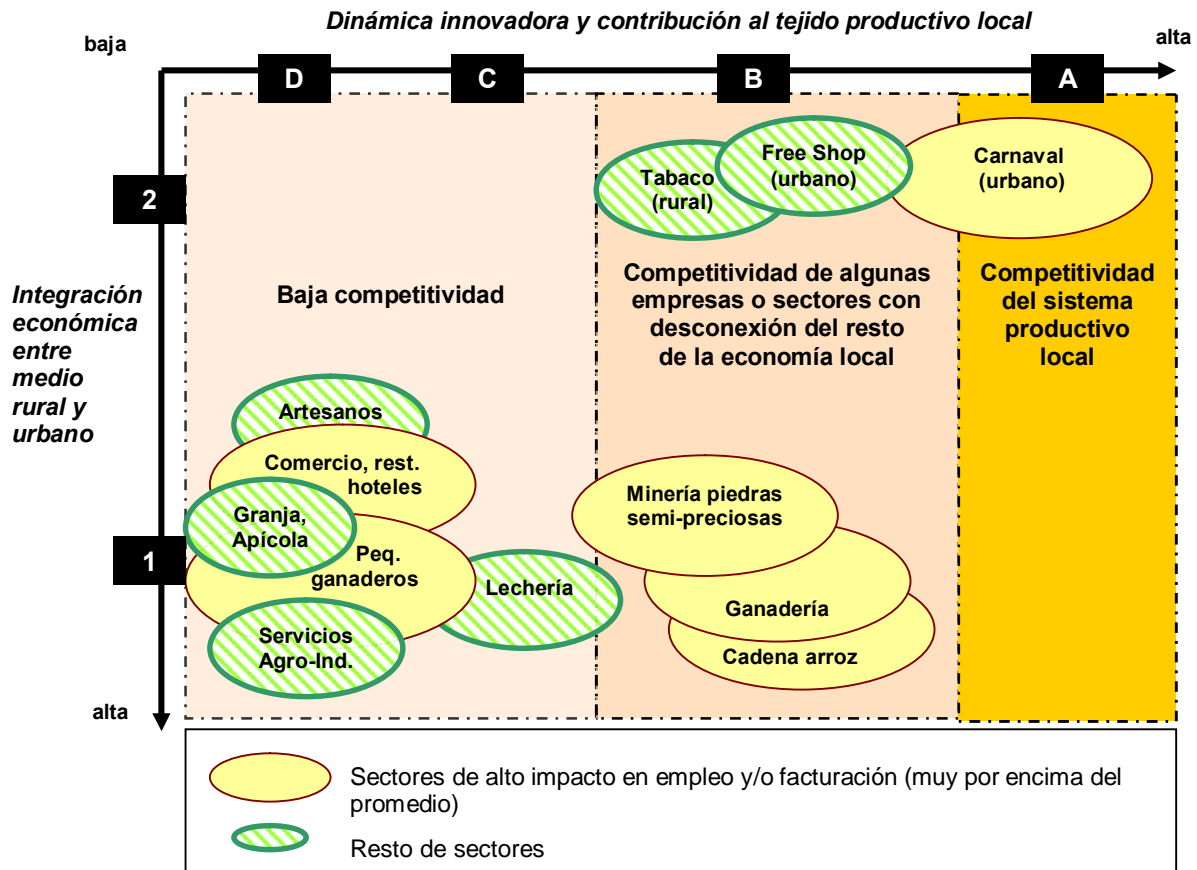
TABLA 42: Clasificación del sector carnaval en la región noreste, según el modelo de análisis.		
Región / Depto	Tipo	Descripción
Artigas	A <sup>C</sup> 2	Es una actividad vinculada al medio urbano, que muestra gran capacidad de articulación y cooperación entre diversos actores locales, a partir de lo cual ha logrado un crecimiento importante y sostenido, demostrando una posición competitiva con otros grandes eventos turísticos del calendario. Sin embargo, hay muchos aspectos a mejorar en la organización y la infraestructura de servicios que rodea al evento (en cantidad y calidad), lo que es necesario para que pueda sostenerse a largo plazo. Por ello mantiene un matiz del tipo C.
Rivera	C2	Genera una movilización importante de diversos actores en el medio urbano, con tradición en la población y potencial para constituir una actividad con mayor impacto local, pero que presenta problemas considerables de competitividad que se reflejan en una trayectoria oscilante que no ha consolidado un producto con continuidad en el tiempo.

Fuente: elaboración propia

#### 4.2.14. Esquemas resumen de organización productiva

A modo de resumen se presenta para cada departamento un esquema que muestra la organización productiva de su economía de acuerdo al modelo de análisis desarrollado.

#### ESQUEMA 9: ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA DE LA ECONOMÍA DE ARTIGAS



Fuente: elaboración propia

El esquema 9 muestra que la economía de Artigas integra al medio urbano y rural en el funcionamiento de la mayoría de sus actividades pero se encuentra fragmentada en dos lógicas productivas con dinámismos muy diferentes.

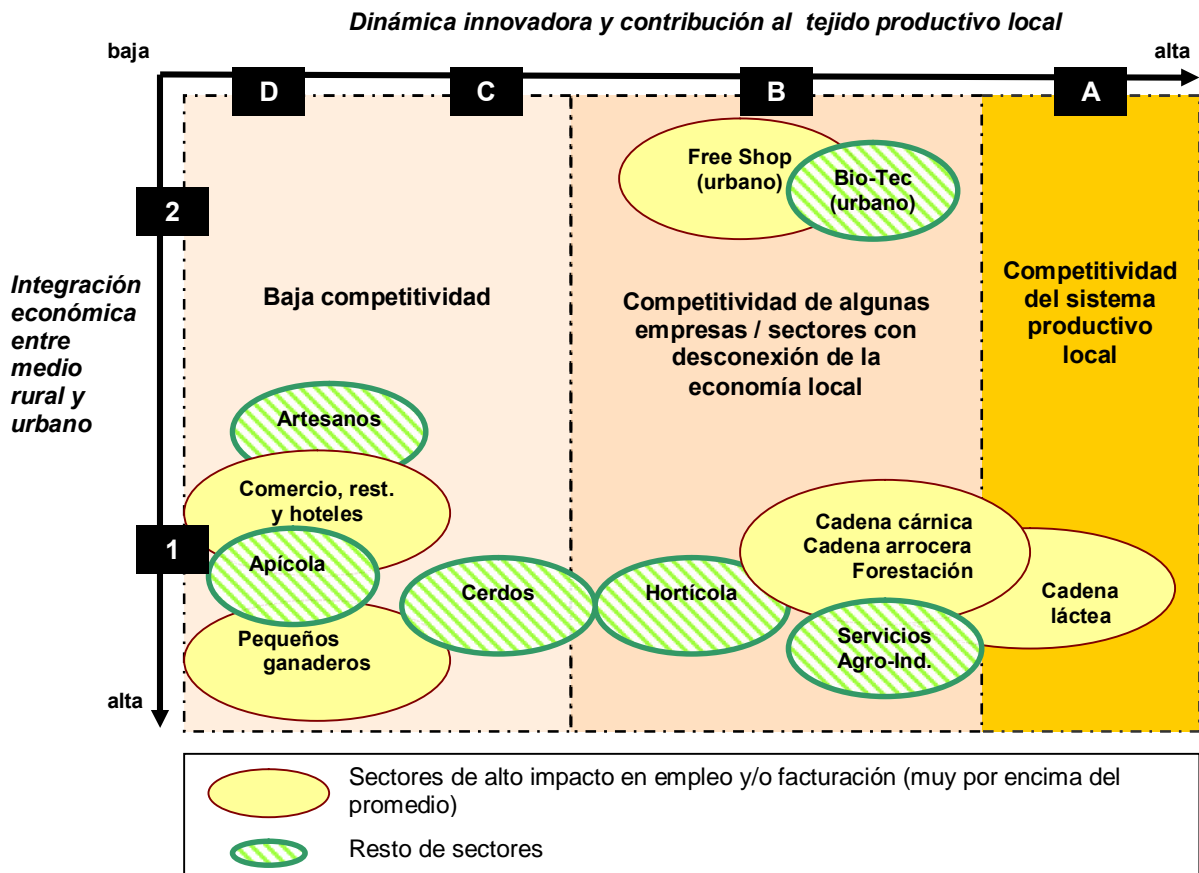
Una está asociada a algunas empresas de importante crecimiento y competitividad, como los grandes ganaderos, arroceros y molinos, las empresas mineras y los Free Shops, pero que funcionan con desconexión importante del resto de la economía local, lo que repercute en que la difusión de dicho dinamismo y la apropiación local de la riqueza generada sean bajos (desde el momento en que el territorio no configura un rol clave en el sistema de valor a la que se integran esos sectores).

Mientras tanto, en paralelo, hay otra lógica de economía de baja competitividad, asociada a pequeñas producciones rurales y al sector de comercio y servicios en la ciudad. Estas actividades, salvo excepciones, muestran empresas y actores desconectados entre sí y del resto del tejido

productivo local, con poca capacidad asociativa o articuladora de proyectos locales que puedan transformar esa realidad (desde la generación propia de ventajas competitivas o vinculándose a otros sectores dinámicos y competitivos, locales o externos).

A su vez, el carnaval aparece como una excepción, vinculada al medio urbano, que demuestra que en un contexto general de desarticulación de la economía local también hay espacio para generar proyectos que sobre la base de la cooperación y asociación de esfuerzos de diferentes actores del territorio generen productos competitivos.

**ESQUEMA 10: ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA DE LA ECONOMÍA DE CERRO LARGO**



Como se aprecia en el esquema 10, la economía de Cerro Largo muestra actividades que son muy competitivas y dinámicas, como las cadenas arrocerca, cárnica y láctea, la forestación y el sector de Free Shops. Sin embargo, gran parte de los servicios e insumos que estas actividades demandan se obtienen en forma externa al territorio. Esto no permite aprovechar todas las oportunidades que potencialmente podrían generar para propiciar procesos endógenos de construcción de capacidades locales, que redundaran en más actividad y empleo para la población.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, el desarrollo que asume la cadena láctea en el departamento, la lógica de funcionamiento del frigorífico PUL (con una cierta impronta local), así como algunas demandas que realiza el sector productor arrocerca y la forestación (servicios a las

fases primarias), permiten que sí existan algunas relaciones locales interesantes vinculadas a la prestación de servicios al agro y agroindustria. Al respecto, se pueden encontrar empresas que sí se han vinculado a las cadenas agroindustriales potentes y competitivas localizadas en el territorio. Aunque aún representan un sector de tamaño limitado y que permite la “fuga” de muchas actividades y procesos que se resuelven en forma externa (incluso fuera de la región).

Por otro lado, como sucedía en Artigas, también una gran parte de la economía de Cerro Largo se corresponde con actividades poco competitivas (que producen para el limitado mercado local) y que tampoco logran articular relaciones importantes a su interna ni con el resto de la economía del departamento. Esas actividades refieren a los pequeños ganaderos, otras pequeñas producciones rurales, el comercio, restaurantes y hoteles y las producciones artesanales. Sin embargo, hay que señalar que existen algunas pequeñas producciones, como la hortícola y la de cerdos y chacinados, que muestran algún grado mayor de competitividad u organización, así como algún emprendimiento innovador (en biotecnología), pero que, en cualquier caso, representan una pequeña porción de la economía del departamento.

Por lo tanto, la economía de Cerro Largo se caracteriza por desarrollarse en un espacio de articulación urbano-rural, al que refieren la gran mayoría de las actividades productivas, pero que no funciona en clave de sistema productivo integrado, sino con articulaciones parciales entre algunos sectores y actividades. Esto favorece una tendencia a la desconexión entre las pocas actividades que se muestran competitivas del resto de la economía.

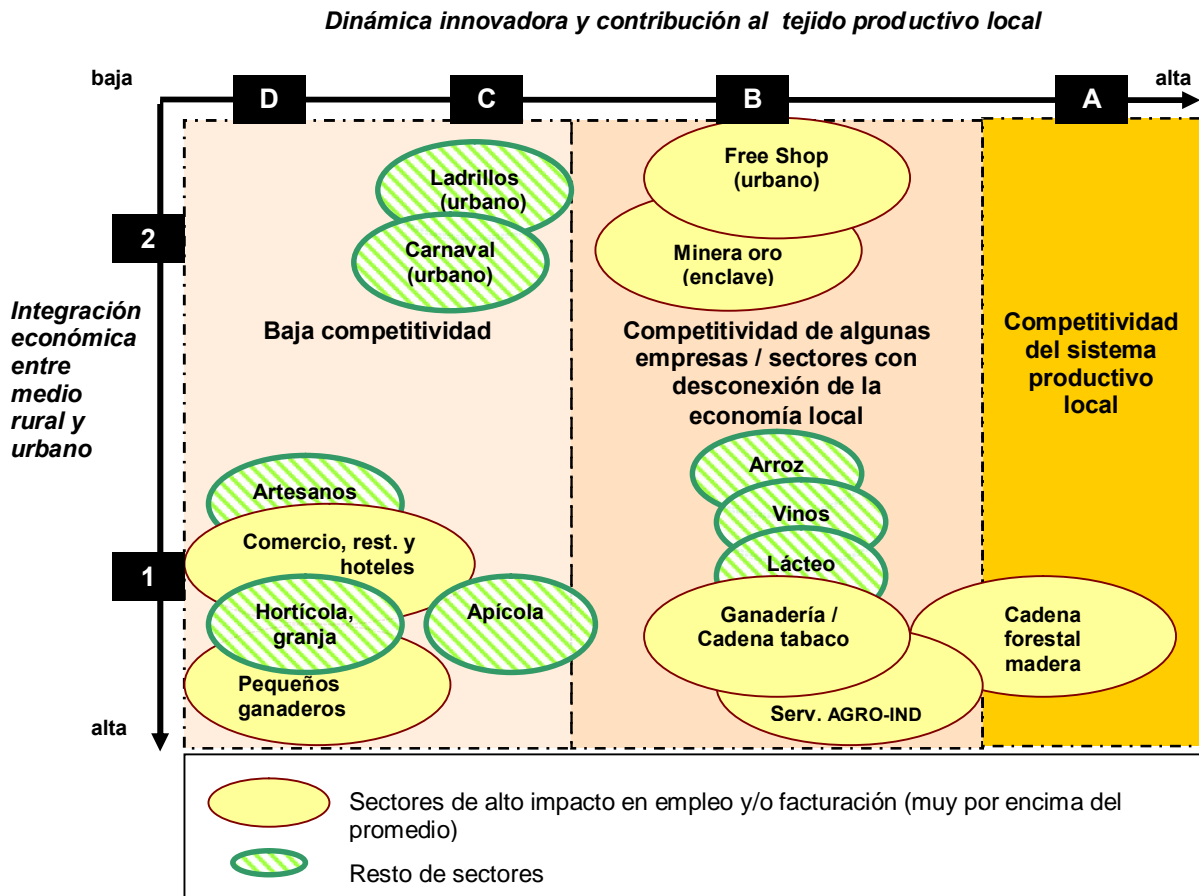
En el caso de Rivera, el esquema 11 muestra un grupo importante de actividades exportadoras, competitivas y dinámicas. Algunas con un peso relativo menor en la economía departamental, como las bodegas de vino, los lácteos o el arroz, y otras de un tamaño relativo importante, como la industria tabacalera, la minería, la ganadería, los Free Shops y, en particular, la actividad forestal e industrial maderera. Sin embargo, también en este caso muchos de los servicios e insumos que estas actividades demandan se obtienen a partir de relaciones con redes de proveedores y sistemas de valor externos al territorio. Entonces, aunque la economía integra en la mayoría de sus sectores más competitivos al medio urbano con el rural, el modelo productivo que resulta no es uno que favorezca las interrelaciones sectoriales y la competitividad territorial, sino que muestra lógicas individuales que a lo sumo desarrollan algunas articulaciones parciales dentro de una economía local fragmentada.

El gran desarrollo de la actividad forestal maderera, junto a otras actividades primarias, ha permitido la presencia de un sector de servicios al agro y agroindustria que se compone de algunas empresas (incluso grandes) que son eficientes y competitivas. Sin embargo, aún no se puede decir que se articule una oferta local potente que aproveche adecuadamente las oportunidades que generan las necesidades de las grandes agroindustrias y actividades productivas del departamento.

Las actividades económicas referidas a los pequeños productores rurales, los artesanos y el comercio, restaurantes y hoteles, funcionan también aquí en una lógica paralela a la de las grandes agroindustrias, mostrando una baja competitividad. Sin embargo, entre estos sectores de baja competitividad, al menos en términos de potencial, el sector de comercio, restaurantes y hoteles es el

que cuenta con mayores posibilidades para poder transformar su situación. Esto se apoya en la presencia de un importante sector de Free Shops que debe ser incorporado como verdadero “socio” de un proyecto de desarrollo local que, además, incluya ofertas turísticas atractivas y nuevas actividades innovadoras en el medio urbano y rural (de esparcimiento, ocio y cultura).

### ESQUEMA 11: ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA DE LA ECONOMÍA DE RIVERA



Por último, el esquema 12 permite ver que, como en el resto de los departamentos de la región, la economía de Treinta y Tres integra en su funcionamiento al medio urbano y rural, pero sin conseguir desarrollar una lógica productiva en clave de sistema local. Por el contrario, se acentúa la lógica de fragmentación encontrada en los otros departamentos, configurando una situación muy similar a la de Artigas. Hay algunos pocos sectores o actividades competitivas, básicamente la cadena arrocera y la ganadería (además de la incipiente forestación), que mantienen relaciones económicas productivas débiles con el resto de la economía local. Economía que en su mayoría se conforma por actividades y sectores que presentan problemas importantes de competitividad y escasa capacidad asociativa.

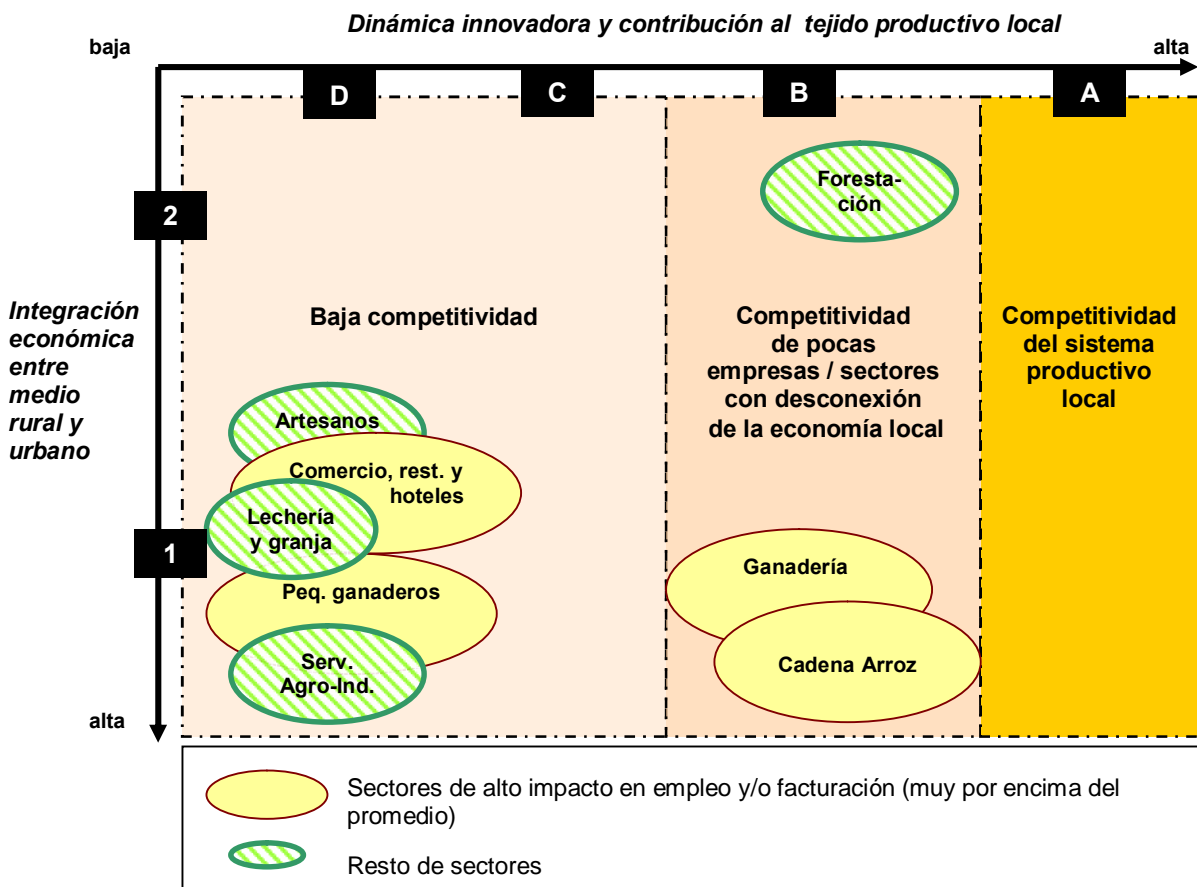
La desarticulación que presenta esta economía se evidencia en la debilidad de los servicios locales al agro y agroindustria. En esto incide que la ganadería se realiza en forma extensiva, poco



tecnificada y sin fase industrial en el departamento. Mientras que el arroz configura una cadena altamente integrada a su interna (productores y molinos), incluso con fuerte institucionalidad local en los productores arroceros, pero que vincula sus necesidades y demandas de servicios e insumos en forma muy importante con proveedores y cadenas de valor externas al departamento y la región.

De esta forma, la mayor parte de las actividades de la economía transitan por un camino que muchas veces linda con un esquema defensivo o amortiguador frente a la falta de fuentes genuinas de dinamismo económico y empleo. Estas actividades de baja competitividad refieren a los pequeños ganaderos, otros pequeños productores rurales, los artesanos y el comercio local (que en gran medida depende del dinamismo del medio agropecuario). Como en los otros departamentos estudiados, la escasa capacidad asociativa y la falta de cooperación reducen la posibilidad de que estos actores (individualmente débiles) puedan articular proyectos locales capaces de transformar esa realidad. Ya sea por medio de la generación propia de un negocio dinámico y competitivo o vinculándose a otros sectores que ya son dinámicos y competitivos (que en el caso de Treinta y Tres son menos aun que en el resto de la región).

**ESQUEMA 12: ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA DE LA ECONOMÍA DE TREINTA Y TRES**



## **5. VERIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

Es útil recordar la pregunta que guió a la investigación en la región de estudio: *¿Cómo se explica la dinámica territorial de desarrollo económico a partir de la organización de la producción en el territorio y la interacción entre medio rural y urbano?*

Para responder a esa pregunta se trabajó sobre la hipótesis de que efectivamente el funcionamiento de la economía se desarrolla en un espacio urbano-rural, pero donde la organización productiva no configura relaciones locales o regionales sistémicas. Por el contrario, se localizan en el territorio algunas actividades dinámicas y competitivas pero relativamente desconectadas del resto de la economía local. La que, por otra parte, muestra una baja competitividad y escasa capacidad de generar procesos endógenos de crecimiento. Es decir que se verifica, a la vez, la integración del medio rural y urbano en la economía y una importante desarticulación o fragmentación entre sectores y actividades productivas.

En los siguientes tres apartados se argumenta a favor de la hipótesis, sobre la base del análisis realizado previamente, fundamentalmente en el capítulo 4. A su vez, se presenta en el último epígrafe una interpretación de la dinámica económica en cada departamento que permite dar respuesta satisfactoria a la pregunta que daba origen a la investigación.

### **5.1. Articulación urbano-rural: espacio de desarrollo de la economía local**

La primera parte de la hipótesis de la investigación, que refería a que la mayor parte del funcionamiento de la economía local se desarrolla en un espacio urbano-rural, encuentra fuerte evidencia en los resultados encontrados. El esquema 8, en el capítulo cuarto, mostraba 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.

Los resultados provenientes del procesamiento de datos estadísticos (a partir de las encuestas disponibles y que fueron resumidos en los esquemas 7 y 8) también se vieron respaldados por el análisis de las actividades económicas de la región realizado a partir del trabajo de campo propio de entrevistas (que involucró a más de cien entrevistados, en unas ochenta entrevistas). Las cincuenta y dos entrevistas que buscaron caracterizar el funcionamiento de las actividades productivas de la región, y su comportamiento particular en cada departamento, permitieron identificar la mayoría de sectores (cuando no la casi totalidad) integraban en su funcionamiento al medio rural y urbano. Esto ocurre tanto con las actividades de importante tamaño y competitividad que integran campo y ciudad en un esquema vertical, así como también en las actividades de menor competitividad y desarrollo, que establecidas en la ciudad dependen en forma crítica de las relaciones

con los actores económicos del medio agropecuario o viceversa. Por otra parte, considerando las entrevistas a actores vinculados a las políticas públicas de desarrollo (principalmente agentes de gobierno local y consultores de estos gobiernos y de programas internacionales de cooperación enfocados a promover el desarrollo local) de veintiocho entrevistados sólo uno no consideró que fueran relevantes las relaciones entre medio rural y urbano para explicar el funcionamiento de la economía en la región, mientras que la gran mayoría opinó que sí eran relevantes (siete) o muy relevantes (dieciséis). A su vez, en prácticamente todas las entrevistas, las actividades de base agropecuaria y agroindustrial se consideraron fundamentales para pensar en términos de oportunidades de un mayor desarrollo de relaciones económicas locales, así como para generar competitividad sistémica en el territorio.

Estos resultados se ajustan a la situación de territorios que no cuentan con grandes centros urbanos capaces de generar dinámicas importantes con independencia de la actividad agropecuaria. En efecto, la única industria significativa es la agroindustria y los servicios de las ciudades, además de los servicios básicos a la población (salud, educación y las infraestructuras básicas), cuentan con las demandas del propio medio agropecuario y la agroindustria como principales factores dinamizadores.

Por otra parte, la investigación muestra también que no sólo la actividad productiva en el medio rural es muy importante para interpretar el desarrollo económico en la ciudad, sino que las ciudades tienen un rol fundamental en dar soporte a ese desarrollo agropecuario y agroindustrial. El medio urbano es fuente de mano de obra para el medio rural, así como la oportunidad de un mercado local que justifica algunas pequeñas producciones (incluso aunque sean poco competitivas). Los pueblos son el punto de encuentro para los productores rurales, donde establecen sus instancias de intercambio referidas a aspectos de negocios y personales (muchas veces muy relacionados) y donde apoyan su producción con determinados servicios. Pero además, las grandes cadenas agroindustriales encuentran en los centros poblados la plataforma necesaria para albergar la localización de la industria y la logística desde la cual integrar a las fases primarias del medio rural.

En efecto, la presencia de centros urbanos e infraestructuras de servicios adecuadas favorecen la instalación de agroindustrias en el territorio. Donde esto no sucede se generan sólo producciones primarias que se vinculan con industrias de otros departamentos o incluso localizadas en Montevideo. Por ejemplo, en el caso de la ganadería, el impacto de la actividad para la economía local es inferior en Artigas, Treinta y Tres y Rivera que en Cerro Largo, donde hay una industria frigorífica importante (además de tener una impronta local). A su vez, los departamentos de la región que tienen una infraestructura menor de servicios en las ciudades, como Artigas y Treinta y Tres, también muestran menor desarrollo relativo de actividades agropecuarias potentes y competitivas. Esto recoge lo que señala Saraceno (2000), respecto a que el dinamismo de las economías de base agropecuaria no tiene como motor a la propia actividad agropecuaria, sino al resto de actividades industriales y de servicios.

También en esta región, la mayor parte de las actividades agroindustriales y, típicamente, las agropecuarias, tienen un componente zafra importante. Por otra parte, muchas de las actividades en

el medio urbano, como en el comercio y los servicios, no generan un dinamismo sostenido que permita niveles altos y estables de ingresos. Por lo tanto, es muy frecuente que las personas desarrollen actividades complementarias en ambos medios, ciudad y campo. En algunos casos, esto puede permitir a los productores y las familias del medio rural reducir la incertidumbre propia de la producción agropecuaria (zafral, sujeta a las condiciones de la naturaleza y a variaciones de precios importantes). En otros casos, permite complementar actividades del medio urbano que no reportan buenos ingresos o son de precaria estabilidad laboral. También es frecuente que una familia posea un comercio en la ciudad y un campo en producción en el medio rural, lo que puede dar lugar a diferentes combinaciones en ese núcleo familiar entre residencia en un medio y trabajo en el otro.

A su vez, hay actividades que ofrecen la tentación de ser consideradas como únicamente rurales, por ejemplo, las que refieren a pequeños productores que asumen desarrollos muy limitados, sin vincularse a fases industriales. Sin embargo, estas actividades frecuentemente se localizan en la proximidad de los centros poblados. Esto no es casualidad, ya que la poca competitividad que tienen refiere a los mercados de proximidad, los vecinos del pueblo más cercano. Además, el pueblo o la ciudad es donde se establece el vínculo (de carácter personal) con el comerciante con el que se adquieren los pocos insumos que se requieren (en producciones poco tecnificadas), además de oficiar de centros de información y acceso a los apoyos que prestan los planes de las Intendencias o las políticas del gobierno nacional dirigidas al desarrollo y la pobreza rural.

En el otro extremo, actividades localizadas en la ciudad, que en otros contextos poco tendrían que ver con el medio rural, como el comercio, restaurantes y hoteles, en estas economías sí se relacionan estrechamente con la dinámica del medio agropecuario. Esto se debe a que los segmentos de mayor poder adquisitivo de la población se vinculan a grandes explotaciones agropecuarias o cargos altos y medios en la agroindustria, además de que la mayor parte de la masa salarial privada de estas economías, además del propio sector de comercio local, responde a trabajadores rurales (muchos de los cuales incluso residen en los pueblos). A todo esto se le debe agregar las adquisiciones de insumos y servicios que realizan los productores agropecuarios a agro-veterinarias, técnicos y profesionales, barracas y distribuidoras de insumos, etc. Es decir que el dinero que se gasta en los comercios y negocios urbanos en gran parte "proviene del campo".

Adicionalmente, una característica importante en estas economías de la región noreste es el rol que cumple el empleo público. El empleo público funciona como amortiguador del desempleo ante la ausencia de suficientes actividades genuinamente dinámicas y empleadoras en estos departamentos (aspecto que no es nuevo y ya lo señalaba UdelaR-FCEA, 1995). Pero la investigación muestra que, en este contexto, el empleo público también se articula dentro de un esquema de economías de diversidad, por ejemplo, para completar junto con otro trabajo un determinado ingreso personal o familiar. Es decir que un empleado público (de la Intendencia o de alguna dependencia descentralizada del gobierno central o empresas públicas) puede también ser un productor rural, un artesano, un prestador de algún servicio al agro (por ejemplo, técnico profesional), o también ser un asalariado privado o poseer un comercio o negocio propio en la ciudad.

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 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.

## **5.2. Organización productiva: desarticulación y pocos sectores competitivos**

En esta investigación se desarrolló un modelo de análisis específico para analizar el funcionamiento de economías con las características presentes en la región noreste del país. La aplicación de este modelo 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 de la economía local y regional, identificando algunas pocas actividades competitivas, en un contexto general de baja competitividad y escaso dinamismo económico.

Del trabajo realizado se puede concluir que la gran mayoría de las actividades económicas y productivas en esta región se clasifican dentro de las siguientes tipologías del modelo de análisis desarrollado:

- Actividades poco competitivas que articulan medio urbano y rural, con relaciones locales débiles (**D1**)
- Actividades que articulan medio urbano y rural, presentando además relaciones locales más desarrolladas, pero en un esquema defensivo o de baja competitividad (**C1**)
- Algunas empresas o sectores muy competitivos, que articulan medio urbano y rural, pero que funcionan con desconexión del resto del tejido productivo local (**B1**).

En forma genérica se puede caracterizar a estas economías en dos grandes lógicas. Ambas se interpretan en clave urbano-rural, pero ninguna adquiere una dimensión importante en su vinculación con el resto de las actividades productivas locales. Estas dos lógicas predominantes refieren a las tipologías B1 y D1.

Como ya se estableció, la tipología B1 refiere, en general, a las actividades agropecuarias y agroindustrias más potentes 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 encuentra un mayor efecto de arrastre y vinculación con la economía local), la forestación (en la cual no hay desarrollo 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 asociada a la tipología D1. Es decir que muestran un escaso dinamismo económico, asociado a una baja competitividad y escasa 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 la agroindustria en Treinta y Tres y Artigas, dado su escaso desarrollo y competitividad.

De igual modo, 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 desarrollan algunas relaciones en clave local que son importantes para desarrollar servicios y otras actividades en el territorio que pueden contribuir a desarrollar un sistema productivo local competitivo. Sin embargo, esta caracterización no está en absoluto consolidada en el caso de la madera en Rivera, donde hay aun más potencialidades que realidades, y tampoco en el caso de Cerro Largo, donde la cuenca lechera e industria local deberían alcanzar un desarrollo aún mayor (más próximo al de las grandes cuencas del sur del país) para poder generar un proceso de más amplia difusión en la economía local. Por lo tanto, el perfil general de la región mantiene las características propias de la tipología B1.

La investigación identifica 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 a su interior y con el resto del medio local. Son actividades que se clasifican como C1. Por ejemplo, la lechería en Artigas o la producción de cerdos en Cerro Largo.

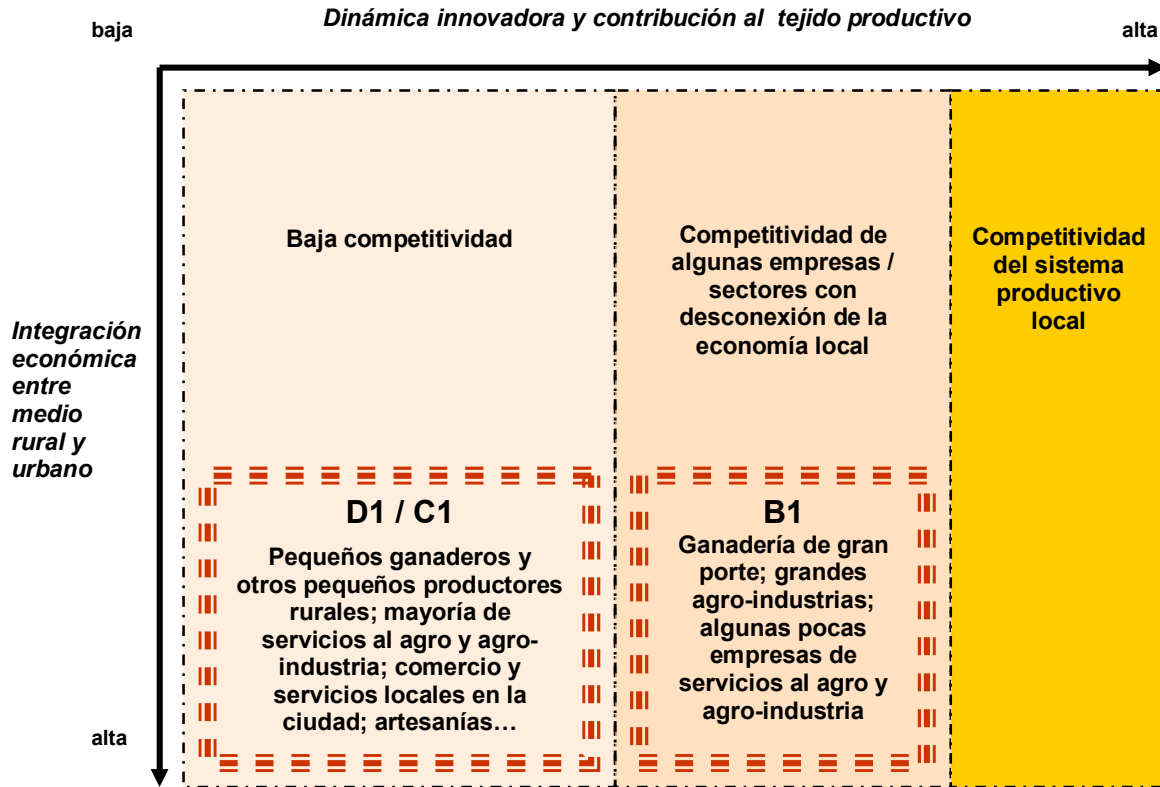
Finalmente, hay también algunas actividades propias del medio urbano, sin demasiadas articulaciones con el medio rural<sup>155</sup>. Se trata de los Free Shops de la región, los ladrilleros de Rivera, el Carnaval en Artigas y Rivera, y el emprendimiento de biotecnología en Cerro Largo. Estas actividades no presentan la dimensión suficiente 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 refieren a los Free Shops en Rivera y Cerro Largo (más precisamente, en Río Branco) y el fenómeno del 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 particular, 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.

---

<sup>155</sup> La minería de oro en Rivera no se relaciona, productiva ni económicamente, con el departamento o la región (ya se trate de medio urbano o rural).

El esquema 13 resume en forma estilizada la interpretación de la organización productiva en estas economías de la región noreste.

**ESQUEMA 13: ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA EN LA REGIÓN NORESTE**



Fuente: elaboración propia

**5.3. Articulación urbano-rural y sistema productivo local en la región noreste**

En este apartado, se tratará de organizar todos los resultados obtenidos en la investigación, de forma de dar un paso más en la caracterización que ya fuera realizada para cada economía departamental, integrando el punto de vista de la articulación rural-urbana con la perspectiva de la construcción de una red o sistema de relaciones económicas locales.

Por ejemplo, la cadena arrocerá 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 de Treinta y Tres (y la región noreste), la cadena arrocerá no contribuye al desarrollo de un sistema productivo local competitivo. La dinámica de funcionamiento de dicha cadena no desarrolla suficientes relaciones con el medio local y regional, vinculándose en forma importante con sistemas de valor externos a la región (redes de proveedores de insumos y

servicios). Por lo tanto, incluso una actividad que integra medio rural y urbano, mostrando gran capacidad de articulación y cooperación a su interna (entre productores y entre la fase primaria y la industria), sigue siendo caracterizada dentro de la tipología B1 del modelo de análisis.

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. Es decir que la naturaleza rural-urbana es una característica propia de estas economías que no conlleva necesariamente en sí misma una connotación positiva o negativa respecto a la construcción de un sistema productivo local.

La articulación entre medio rural y urbano puede darse al interior de los propios sectores, actividades o cadenas productivas de la economía, por ejemplo, con una lógica “vertical” que integra campo y ciudad. Pero esto es perfectamente compatible con que no se desarrollen vínculos “horizontales” y “transversales” con otros sectores o actividades de la economía (mucho menos en lógica de redes). Lo que resulta de este comportamiento es una lógica productiva que, desde la perspectiva del resto de la economía local, presenta rasgos de enclave. Condición que frena la difusión de cualquiera de los aspectos positivos que la actividad pueda presentar (por ejemplo, capacidades para la competitividad, innovación, cooperación, etc.).

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 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 del noreste del país integran, en su funcionamiento, al medio rural con el medio urbano y viceversa.

Por un lado, como ya se señaló, 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 campo-ciudad.

Por otra parte, hay actividades que tienen un origen principal o localización en uno de los dos ámbitos, urbano o rural, pero que su funcionamiento se produce, directa o indirectamente, en un espacio mixto de integración urbano-rural. Por ejemplo, se trata de actividades que teniendo su



desarrollo en la ciudad, como el comercio, dependen en gran medida del medio agropecuario. Esto sin duda refiere a los negocios que trabajan para abastecer a los productores agropecuarios pero también involucra al comercio en general, que en esta región depende en gran medida de captar los ingresos que se generan en las actividades agropecuarias y agroindustriales, cuando estos se vuelcan al consumo personal y familiar en las ciudades. 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 a los que se vinculan. En este caso, la vinculación ocurre desde el medio rural hacia espacios de articulación urbano-rural. Los centros urbanos ofrecen el ámbito adecuado para la comercialización de estas pequeñas producciones. Constituyen el lugar de abastecimiento de insumos para la producción y de los bienes de consumo familiar, adquisiciones que muchas veces no diferencian demasiado entre lo estrictamente productivo y lo propio de la economía familiar. A su vez, permiten la posibilidad de que algunos miembros del núcleo familiar puedan ocuparse también en trabajos no agropecuarios, favoreciendo la diversificación y complementación de ingresos, aspectos muy importantes en actividades rurales que muestran dificultades para mantener estabilidad y seguridad en los 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 que se desarrolla en el medio urbano y no se relaciona en forma relevante (o incluso bajo ninguna forma) con el medio rural. También puede haber casos de emprendimientos productivos que se localizan en el territorio pero que no desarrollan mayores vínculos locales, ni con la ciudad ni con el campo (como, por ejemplo, la minería de oro en Rivera).

En consecuencia, se puede clasificar a todas las actividades productivas analizadas en la región de acuerdo a las siguientes formas de articulación rural-urbana:

- 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 arroceras 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-urbano: 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 guarda necesariamente coincidencia con las caracterizaciones realizadas respecto 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 y la organización competitiva de la producción son perspectivas muy relacionadas en estas economías del noreste, pero que no necesariamente una determina a la otra (por ejemplo, desde la perspectiva de la articulación rural-urbana se tipifican de la misma forma a los ladrilleros y los Free Shops de Rivera o a la ganadería de gran porte y la lechería en Artigas, en cualquier caso actividades muy diferentes entre sí respecto a las dimensiones de la competitividad y la construcción de relaciones económicas locales).

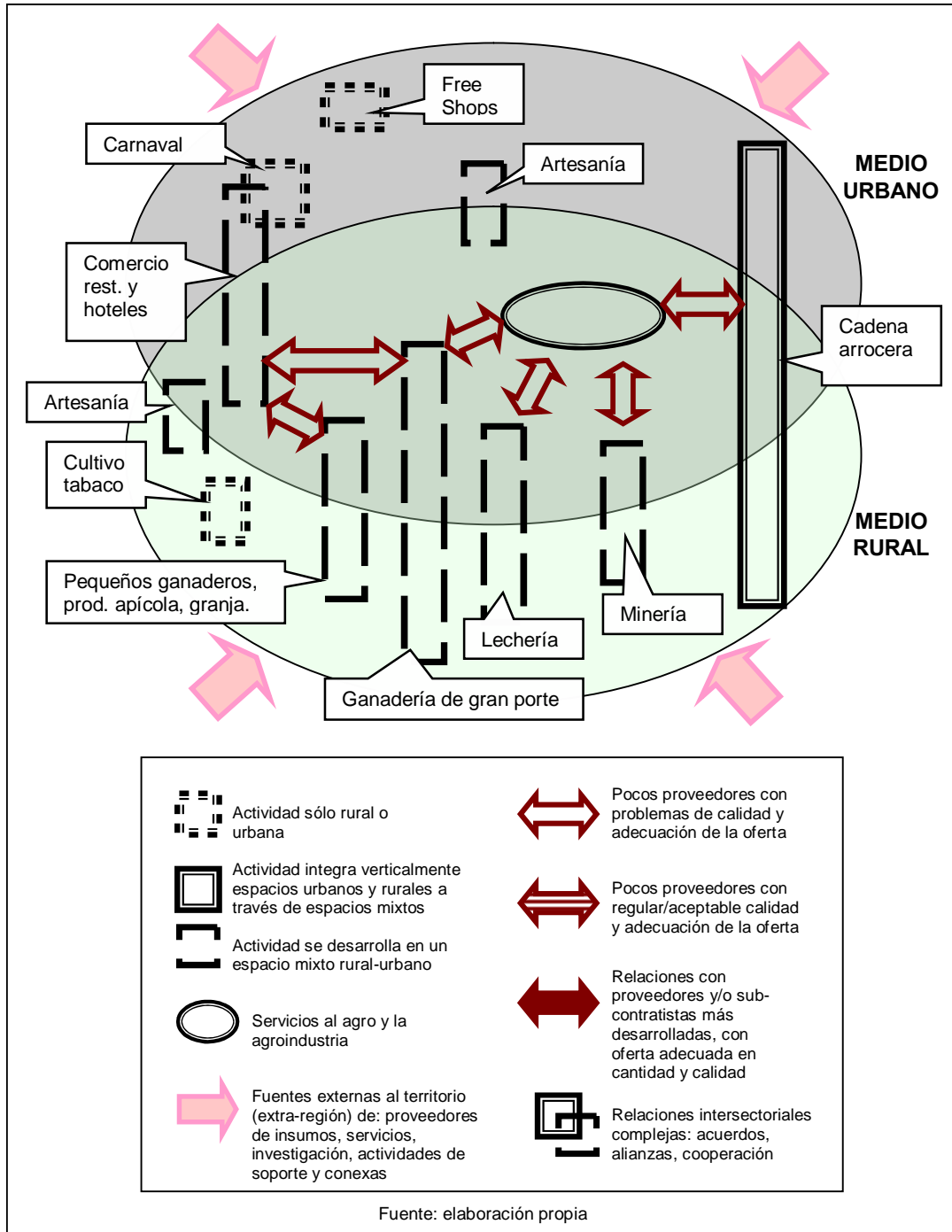
Entonces, a partir de los resultados obtenidos en la investigación y los argumentos hasta aquí desarrollados en este capítulo, se construyen cuatro esquemas que buscan ofrecer una interpretación final e integrada de la dinámica económica de cada uno de los departamentos analizados, desde la doble perspectiva utilizada en la investigación: i) la articulación entre medio rural y urbano; ii) la competitividad y la organización productiva. Esto constituye la respuesta final a nuestra pregunta inicial, y la confirmación de la hipótesis.

Los esquemas 14, 15, 16 y 17, muestran economías más o menos compartimentadas entre actividades y sectores, más allá de la interacción entre medio urbano y rural presente en casi todas las actividades económicas. Por lo tanto, hay sectores (en algunos casos sólo 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 proveedores de insumos, servicios, investigación, actividades de soporte, 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 soporte a las producciones localizadas en el territorio con suficiente desarrollo y mucho menos de proyección regional (salvo algunas empresas que son excepciones, por ejemplo, las dos principales empresas de transporte de carga de Rivera con proyección incluso internacional).

Respecto a esto último, 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. En estas circunstancias, la relación con los sistemas de valor externos sustituye a la economía local en casi todo lo necesario (excepto el suelo, los recursos naturales y la mano de obra no calificada). Esto inhibe la posibilidad de que la economía local pueda aprovechar las actividades dinámicas que aloja en su territorio para conformar cadenas de proveedores y servicios locales o generar relaciones de redes y alianzas que permitan potenciar nuevas actividades conexas, complementarias o auxiliares respecto a las principales. Es decir que el

territorio aparece en estos casos como plataforma de soporte físico a cadenas productivas que se articulan con procesos de lógica nacional e internacional y no como un factor generador de ventajas específicas basadas en relaciones productivas y de servicios locales.

**ESQUEMA 14:**  
**ARTICULACIÓN RURAL-URBANA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA EN ARTIGAS**



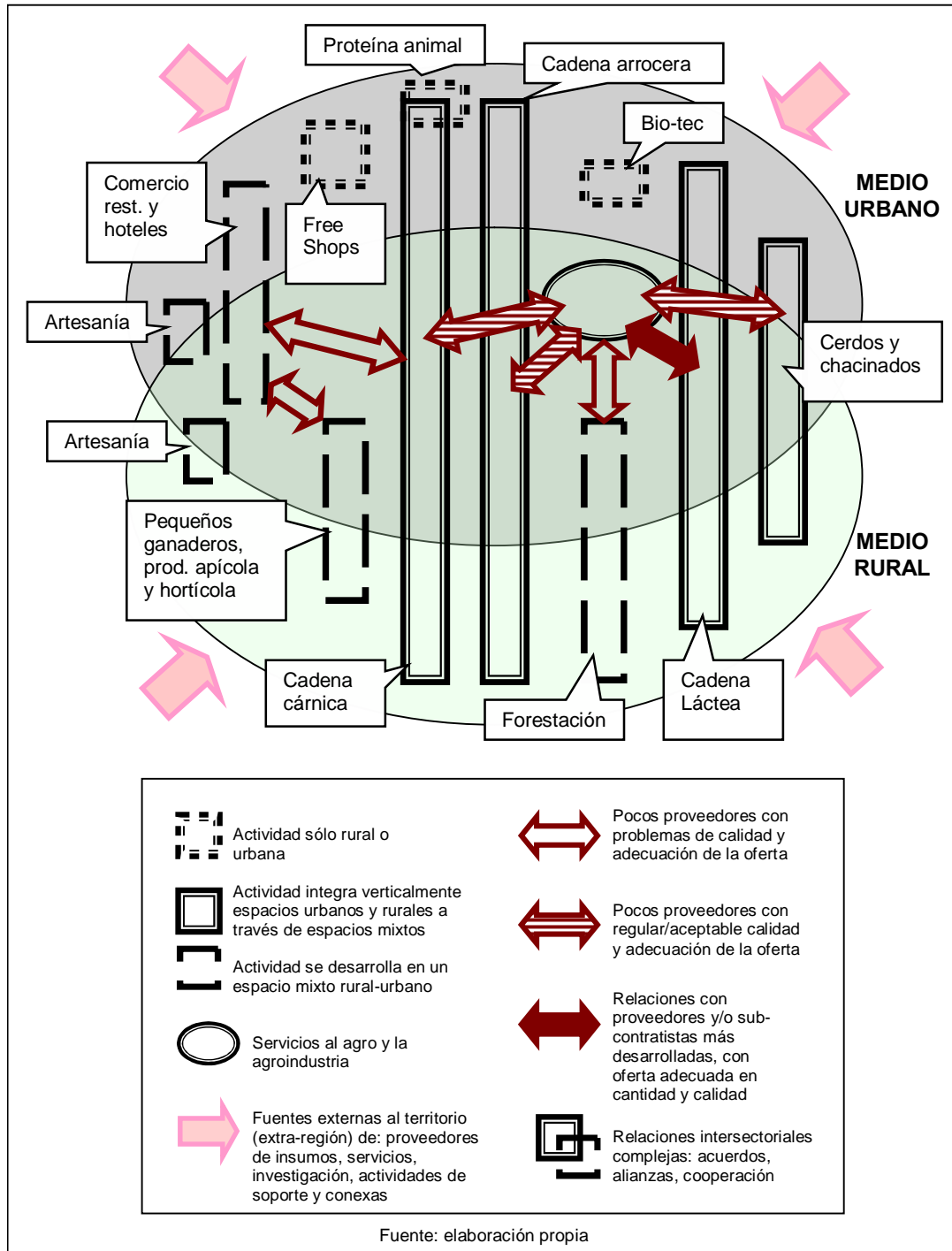
Por otro lado, como ya se analizó antes, la mayor parte de la economía responde a una lógica de baja competitividad y pequeños empresarios. Por lo que, con alguna diferencia entre departamentos, tampoco desarrollan relaciones económicas locales relevantes y son también dependientes de insumos y servicios que se obtienen fuera del territorio. En este caso, el accionar individual, de unidades económicas pequeñas y con dificultades de mercado, resulta en una escasa capacidad de negociación con el exterior y una dependencia de servicios e insumos con condiciones muchas veces no adecuadas a las necesidades locales. Esto también limita la competitividad y, por ende, el desarrollo de estas actividades.

En el caso de las pequeñas producciones rurales, como los pequeños ganaderos y las artesanías en toda la región, 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.

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. Por lo que todo se remite a las relaciones con el gobierno local, que brinda asistencia a través de programas propios y articulando programas nacionales de apoyo a la producción agropecuaria. Pero estos apoyos no suelen dar resultados muy prometedores, dado que estas no parecen ser actividades con capacidad para constituir producciones agropecuarias con suficiente escala de producción y competitividad (costos). Por el contrario, ante las dificultades tecnológicas productivas que enfrentan, el desarrollo de economías de diversidad es clave para poder mantener a estos sectores en actividad. Sin embargo, en el contexto actual, esas economías de diversidad se ven limitadas. Esto es así porque su mayor potencial se desarrolla cuando hay complementación entre diferentes actividades rurales y entre las actividades rurales y urbanas, entre el empleo agrícola y no agrícola, lo que ocurre de mejor forma en territorios donde las actividades económicas se articulan entre sí y conforman ofertas variadas y complementarias a las típicamente agropecuarias. Lo que no sucede en la región noreste.

Respecto a las grandes cadenas productivas localizadas en el territorio, que son competitivas y desarrollan fases primarias y secundarias de producción, se puede identificar (con algunos matices) una lógica a su interior de articulación e integración entre los productores y la industria (en general, de capitales nacionales e internacionales). Esto sucede con la cadena arrocera en Artigas, Cerro Largo y Treinta y Tres, la cadena forestal maderera y la tabacalera en Rivera, la cadena láctea en Cerro Largo y Rivera y la cadena cárnica en Cerro Largo. Sin embargo, las relaciones de estas actividades con el resto de la economía local y regional son bastante débiles, fuera de la lógica estrictamente referida a la verticalidad de la cadena.

**ESQUEMA 15:**  
**ARTICULACIÓN RURAL-URBANA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA EN CERRO LARGO**



Es decir que, con contadas excepciones, están poco desarrolladas las relaciones de las grandes actividades productivas localizadas en el territorio con proveedores y servicios locales. Por otra parte, prácticamente no se verifican relaciones locales más complejas que, por ejemplo,

impliquen lógicas intersectoriales de cooperación y alianzas estratégicas. Al respecto, los departamentos de Artigas y Treinta y Tres son los que muestran una situación más comprometida, ya que son menos las cadenas productivas potentes que se localizan en el territorio y mucho menos aún las relaciones que desarrollan con el medio local. Por otro lado, en los casos en que estas cadenas agroindustriales desarrollan mayores relaciones con la economía local, como en Rivera y Cerro Largo, igualmente son pocos los proveedores o prestadores de servicios del territorio que cumplen con una oferta adecuada y de calidad.

Un ejemplo de las actividades que generan mayores relaciones con el medio local en la región es el caso de la cadena forestal maderera en Rivera. Pero, como se ve en el esquema 16, se establecen dos relaciones diferentes con los servicios locales, ya que el territorio cuenta con una muy buena oferta de servicios y actividades de soporte para la fase forestal pero son pocas las empresas y agentes económicos que establecen relaciones de servicios y productivas con la fase industrial. Otro ejemplo es el caso de la cadena láctea en Cerro Largo, donde la industria es de capitales locales y la cuenca de productores tiene un adecuado desarrollo, lo que genera demandas interesantes al medio local. Sin embargo, una profundización de esas relaciones requeriría de un mayor desarrollo productivo (y competitivo) de la cuenca, que permitiera también una expansión de la industria local, justificando mayores relaciones y demandas para ser satisfechas localmente.

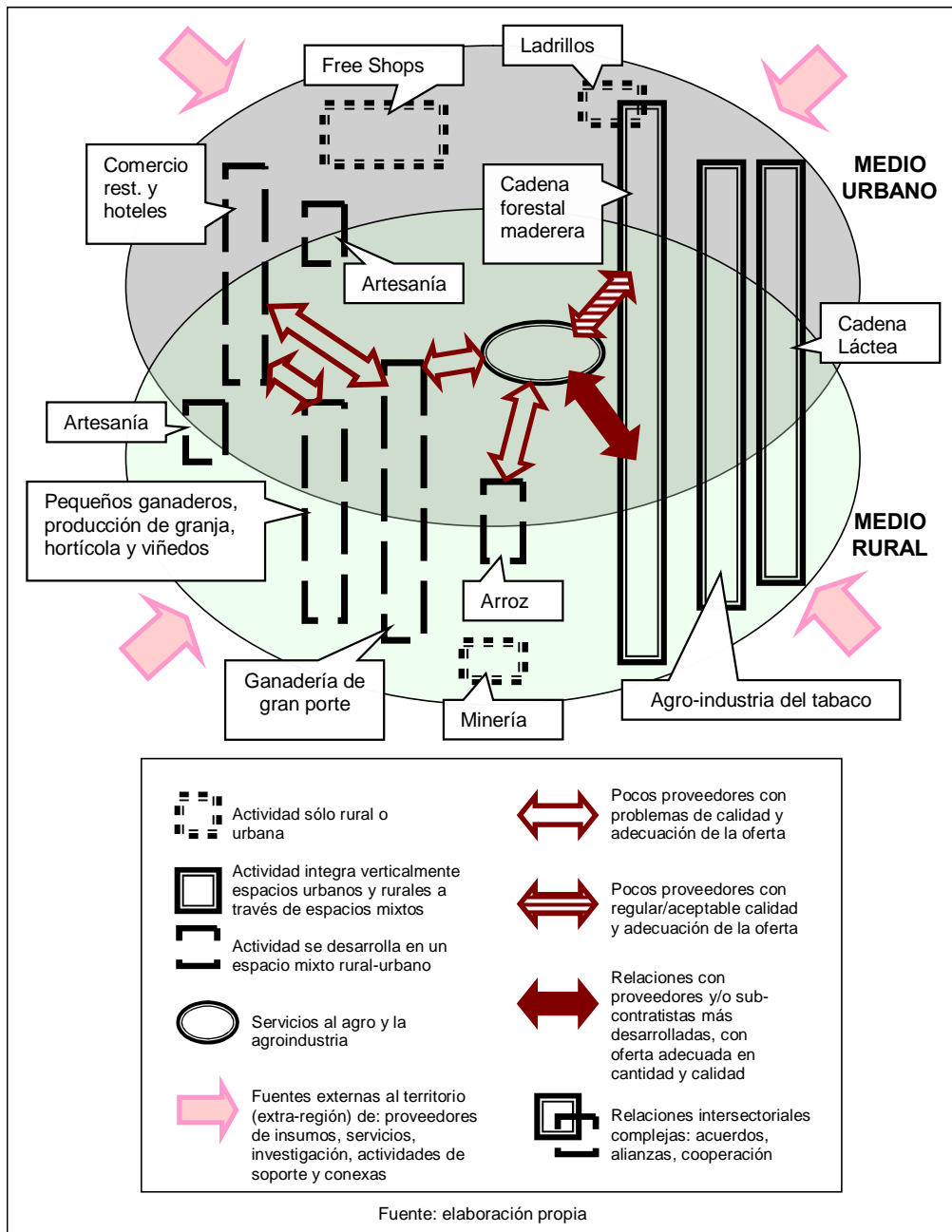
En particular, es muy importante volver a señalar que los acuerdos estratégicos y la cooperación entre diferentes sectores o actividades son una rareza. Un caso refiere al Carnaval en Artigas que moviliza muchos recursos en el medio urbano, logrando compromiso y articulación entre el comercio, los servicios de la ciudad, las organizaciones sociales y el gobierno local. Otro caso es la asociación de una metalúrgica, una empresa de tratamiento de residuos y el frigorífico PUL para producir proteínas animales a partir de los efluentes del frigorífico. Por último, puede considerarse dentro de este tipo a la relación entre los ladrilleros de Rivera y las grandes industrias madereras. En este caso, a través de la articulación con la Intendencia, los ladrilleros acceden a materia prima (aserrín) y madera para combustible, solucionando un problema de disposición final de residuos a las empresas. Pero esta relación es en gran medida asimilable a una lógica de responsabilidad social y no tanto a una empresarial, en el caso de la industria maderera.

A su vez, la provisión local de algunos servicios en la región (como el transporte de hacienda para el frigorífico PUL o algunos servicios de metalúrgicas y talleres para el arroz en Cerro Largo), aunque son prestados en forma competitiva y bien valorados, no refieren a cuestiones estratégicas que determinen la competitividad de las grandes cadenas productivas. Se trata de algunos requerimientos de esas grandes actividades que pueden tener satisfacción adecuada a nivel local, lo que es aprovechado. Pero la parte más importante de la logística, los servicios especializados, los insumos más complejos y la tecnología, se siguen adquiriendo en relaciones estratégicas con agentes externos a la región.

Por lo tanto, aunque el mayor desarrollo de proveedores y servicios en la región refiere al agro y a la agroindustria, no conforman una oferta que configure una solución integral para dichas actividades, suficientemente adecuada en calidad y cantidad. Por el contrario, en Artigas y Treinta y

Tres el desarrollo de estos servicios es limitado (como muestran los esquemas 14 y 17). Mientras que en Cerro Largo y Rivera, si bien hay un mayor desarrollo, tampoco hay respuestas adecuadas a las demandas más complejas, sobre todo de la agroindustria (como muestran los esquemas 15 y 16). Esta situación también refleja la gran brecha que hay entre la formación de los recursos humanos de la región y las demandas de calificaciones que las actividades agroindustriales en auge exigen (en particular, la industria maderera), sumado al intenso proceso de tecnificación e intensificación que atraviesan las actividades agrícolas.

**ESQUEMA 16:  
ARTICULACIÓN RURAL-URBANA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA EN RIVERA**



Cabe destacar que no hay desarrollo significativo en 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 y es muy competitivo, con un auge importante en los años recientes. Se trata de los Free Shops, a los cuales se les debe sumar la aparición de algunas tiendas que son sucursales de grandes casas de Montevideo. Pero esto no ha configurado la aparición de servicios que estas actividades requieren o de actividades conexas y complementarias de carácter local, por lo que muestran igual desconexión del resto de la economía local que algunas de las grandes agroindustrias.

A su vez, en estas economías es escaso o nulo el desarrollo de servicios turísticos y el comercio local asume una dinámica volátil muy dependiente del desempeño general de la economía departamental (que depende, en última instancia, del agro y la agroindustria). Al respecto, algunas explicaciones asociadas a la condición de frontera fueron presentadas en el capítulo anterior. La alta incertidumbre respecto al tipo de cambio, que determina un riesgo muy alto en los proyectos comerciales o turísticos, junto con una experiencia histórica que muestra una selección adversa en la que el que no invierte ni arriesga demasiado es el que sobrevive, generan en el empresariado local conductas oportunistas, baja propensión a invertir e incentivos a la no cooperación. Además, si se considera que se trata de actores locales con poco capital y baja capacidad de acumulación, que se mueven en mercados locales limitados que no permiten complementar ofertas pensadas hacia un público externo, y que disponen de alternativas más seguras de inversión (en el agro por ejemplo), es bastante lógico que esté ausente el espíritu innovador y emprendedor en el comercio local y que sea escaso el desarrollo de servicios de esparcimiento y ocio en la ciudad.

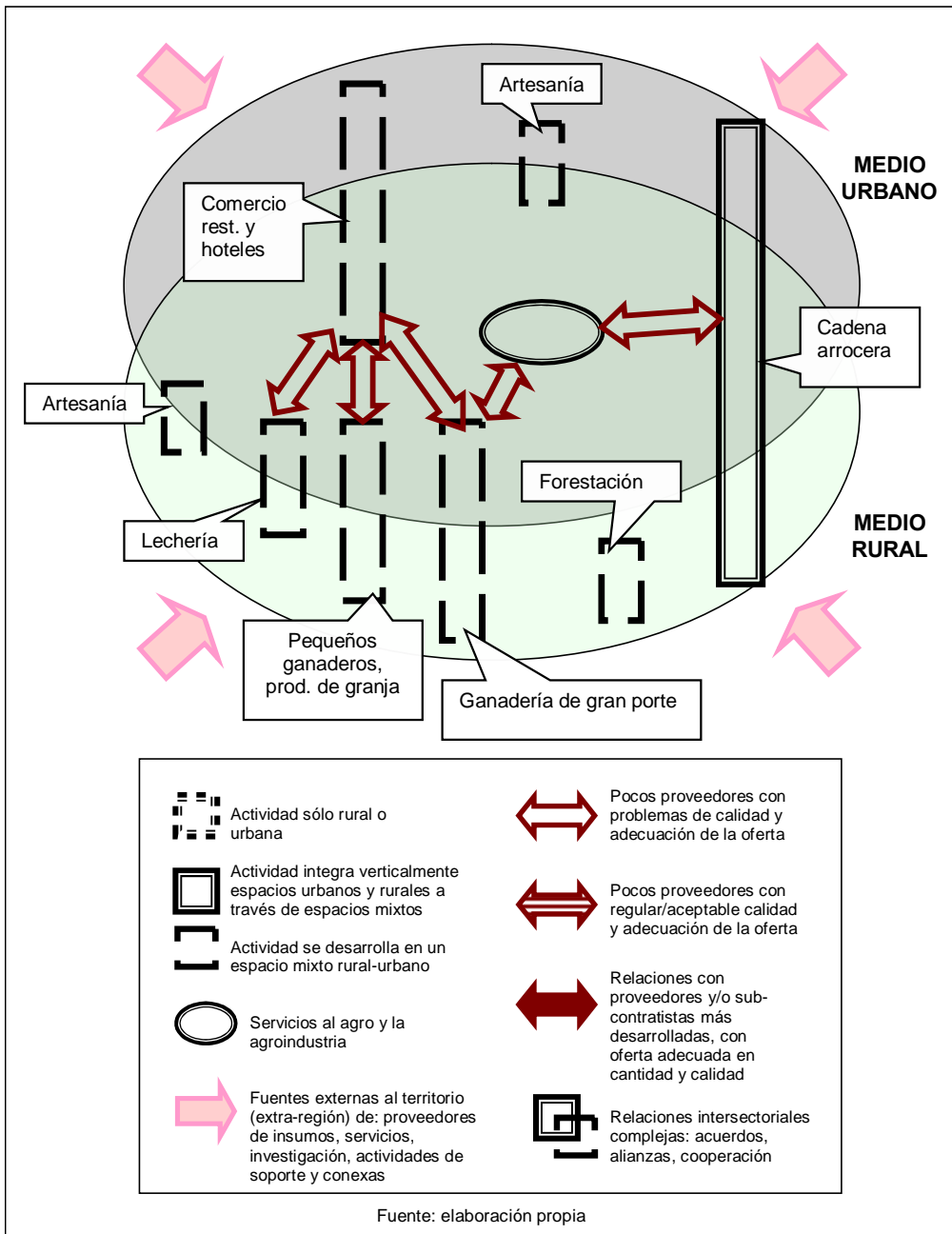
También se observa que las actividades agropecuarias que no dan lugar a fases industriales en el territorio muestran una menor capacidad de arrastre sobre el resto de la economía, aun cuando son competitivas y generadoras de empleo. Es el caso de la ganadería asociada a los grandes y medianos productores (salvo en Cerro Largo que hay industria), la minería de piedras semipreciosas en Artigas, la forestación en Cerro Largo y Treinta y Tres, y el arroz en Rivera. La ganadería y la minería de piedras semipreciosas, dado su modo de explotación con baja intensidad tecnológica e inversión, generan pocas oportunidades de desarrollo de servicios y actividades relacionadas. La forestación y el arroz, aun cuando no hay fase industrial, generan algunas oportunidades de servicios locales con cierto desarrollo dado que son producciones más intensivas en tecnología e inversión. Pero al no existir fases de transformación en el departamento la mayor parte del dinamismo de estos sectores alimenta procesos más complejos que ocurren en otros territorios.

Finalmente, 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 (los que son especializados para el agro y la industria, pero 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.

**ESQUEMA 17:  
ARTICULACIÓN RURAL-URBANA Y ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA EN TREINTA Y TRES**



## **6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES**

### **6.1. Consideraciones generales a partir de la comprobación de la hipótesis**

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 de la región noreste. 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.

Entonces, a la luz de esta investigación, el enfoque más adecuado es uno que reconoce la verdadera naturaleza de este tipo de economía que, si bien tiene su base en los recursos naturales y la actividad agropecuaria, conforma un sistema rural-urbano de relaciones económicas que es el que determina las características del proceso de producción y acumulación, la forma de apropiación y utilización del excedente y, por lo tanto, la capacidad de generar desarrollo económico en el territorio.

Por supuesto que las actividades más competitivas en estos territorios refieren a producciones agropecuarias y agroindustriales. Competitividad que se sostiene en las ventajas de localización que tienen estos territorios respecto a la disponibilidad de los recursos naturales: suelo, agua, madera, piedras preciosas, minerales. No hay que renegar de ello, pero tampoco creer que sólo con eso será suficiente para alcanzar el desarrollo sostenido de un departamento o región. Esta investigación así lo demuestra.

Al respecto, no hay que menospreciar el rol de las ciudades para potenciar u obstaculizar un impacto positivo de las actividades intensivas en recursos naturales sobre la sociedad y economía local. Esto dependerá de cómo sea el desarrollo de las actividades de servicios, las industriales, las actividades conexas y complementarias y, sobre todo, de si existe o no una articulación sistémica y competitiva de todas ellas.

Un rol positivo de la ciudad y las actividades antes mencionadas hace posible agregar a las ventajas que vienen “dadas” por la dotación de recursos naturales otras creadas por el territorio (en la definición que se asume en la investigación: no como mero espacio físico sino como espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos). Esto favorece el proceso de acumulación y crecimiento económico de las propias actividades agropecuarias y agroindustriales, pero lo que es más importante aún, desde la perspectiva que aquí importa, es que permite que la economía local participe de ese proceso con un rol significativo en el sistema de valor de esas actividades. En el camino se desarrollan nuevas capacidades y se logra la apropiación local de parte del excedente generado, el que puede ser reinvertido o aplicado a nuevos desarrollos. Esto, en definitiva, es lo que determina que exista un proceso de crecimiento de la economía del territorio con cierta capacidad de decisión sobre el mismo. Entonces, aun cuando el principal impulso

dinamizador provenga de una cadena agroindustrial que depende de capitales externos, o incluso transnacionales, la clave está en que el territorio logre endogeneizar parte de esa dinámica para convertirla en un desarrollo propio.

La investigación pone en evidencia, por lo tanto, que puede ser bastante inocua del punto de vista del desarrollo local o, si se quiere, de la conformación de un sistema productivo local, la atracción de grandes inversiones para explotar los recursos naturales de la región o la presencia en el territorio de cadenas productivas altamente tecnificadas y con inserción internacional competitiva. Por el contrario, a veces cuanto más tecnificada es la actividad y mayores requerimientos en complejidad y calidad presenta, mayor es la brecha en el relacionamiento con el medio local y regional, y mayor su adscripción a procesos y sistemas de valor externos al territorio. Territorio que en este caso sí se aproxima a una mera plataforma física para la actividad (que se localiza allí sólo por la disponibilidad del recurso natural).

Lo anterior no significa en absoluto que haya que evitar las grandes inversiones externas o la localización de cadenas agroindustriales de competitividad internacional, sino que es necesario considerar de qué forma el territorio está preparado para posicionarse respecto a esos procesos, qué capacidades posee y de cuáles carece. Esto es lo que puede permitir desarrollar políticas inteligentes que favorezcan no sólo la generación de grandes riquezas, con baja apropiación por parte de los actores económicos y la población del territorio, sino procesos que permitan la distribución de parte de ese excedente en forma local y, sobre todo, el desarrollo de capacidades que permitan construir un sendero propio y sostenible de desarrollo.

Pero no todo son grandes agroindustrias y cadenas productivas. La investigación muestra que en estas economías la mayor parte se conforma por pequeños empresarios y productores de baja competitividad, con dificultades diversas y no sólo productivas. En el medio agropecuario se trata de pequeños productores que difícilmente puedan adquirir las condiciones de escala y tecnología necesarias para lograr competitividad más allá de mercados locales de proximidad y con bajos requerimientos. En el medio urbano se trata de pequeños comerciantes y empresarios que se mueven en mercados locales pequeños, con escasa capacidad de articular visiones y proyectos comunes que puedan desarrollar actividades con dinamismo propio y que alcancen un público de mayor poder adquisitivo (como sí lo hacen los Free Shops, por ejemplo).

También aquí vuelve a ser necesario considerar que la unidad de análisis para estas economías es un espacio integrado entre medio rural y urbano, de ello depende un buen diagnóstico y una mejor intervención. Por lo tanto, no hay que considerar a estos pequeños productores del medio rural y a los pequeños empresarios del medio urbano como problemas independientes, porque de hecho se estaría ignorando una gran cantidad de relaciones que naturalmente se producen entre las pequeñas producciones rurales, el comercio, los servicios de la ciudad y, más en general, entre las personas y las familias de poblaciones que viven en un espacio de interacción rural-urbano. Esas relaciones se reflejan en economías de diversidad que son muy importantes para explicar cómo pueden subsistir y reproducirse actividades que no son competitivas y viables si se las mira

estrictamente como actividades productivas agrícolas, en el medio rural, o comerciales/empresariales, en el medio urbano.

Al respecto, una política más de fondo, que apuntara a potenciar las economías de diversidad que hoy funcionan en un esquema de tipo más bien defensivo para que pasen a ser generadoras de oportunidades de desarrollo y crecimiento, sería más adecuada que sólo focalizarse, por ejemplo, en cómo mejorar las capacidades de gestión en el pequeño empresariado local o las capacidades técnicas productivas en los pequeños productores rurales, sin desconocer que estos son aspectos muy importantes. En efecto, 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, así como las diversas formas en que se complementan unas actividades con otras en la generación del ingreso familiar en estas economías, constituyen un capital importante que no puede ser dejado de lado al momento de pensar en una estrategia de desarrollo para estas poblaciones.

Tampoco se trata de sustituir actividades productivas en el campo por otras en la ciudad o viceversa, sino que el reto es innovar en diversidad para potenciar a todo el territorio como sistema de capacidades y oportunidades. Se trata de lograr dar un paso más allá del actual rol que ya tienen las economías de diversidad en la región.

Su rol actual refiere, por ejemplo, a las relaciones y actividades comerciales que los pequeños productores rurales desarrollan en las ciudades, con las que evitan costos de transacción e intermediación que no harían viable la producción. También involucra el desarrollo de actividades y emprendimientos empresariales no agrícolas y/o empleos en dependencia en el medio urbano de algunos miembros de la familia rural, lo que en ambos casos funciona como un ingreso complementario a la vez que disminuye la dependencia del resultado agropecuario (que está sujeto a diversos riesgos, por eventos climáticos y variaciones sazonales asociadas al propio ciclo productivo y a la frecuente volatilidad de los precios de los alimentos). A su vez, los comerciantes y empresarios del medio urbano también desarrollan actividades productivas en el medio rural, que complementan los ingresos que se puede obtener en actividades urbanas limitadas a mercados de pequeñas ciudades (que muestran poco dinamismo y oportunidades de crecimiento). Por otra parte, el desarrollo de actividades empresariales o productivas en el medio rural es en muchos casos una forma de diversificar el riesgo de la actividad comercial o de servicios en la ciudad, asociado a la incertidumbre cambiaria en una región de frontera (las actividades en el medio rural están también sujetas a riesgos pero de naturaleza diferente).

La novedad sería enfocar las economías de diversidad como factor competitivo y no sólo como factor de supervivencia y resguardo. Esto implicaría, por ejemplo, pensar en desarrollar cadenas de valor territoriales que involucren producciones rurales de pequeña escala y alta calidad, así como artesanías con características específicas, para promover marcas territoriales con el apoyo del comercio y los servicios locales; desarrollar ofertas turísticas innovadoras que articulen en forma

complementaria atractivos naturales, actividades campestres, productos rurales y una adecuada infraestructura de servicios en la ciudad; promover eventos culturales y festividades que vinculen el campo y la ciudad (algunas ya existen) de modo de constituir ofertas estables y competitivas a nivel nacional y no sólo de repercusión local; desarrollar servicios productivos y proveedores locales de insumos en la ciudad especializados en las pequeñas producciones rurales (oferta que hoy no existe); promover cooperativas y asociaciones locales para la producción y comercialización, que involucren actores, instituciones y capacidades de ambos medios, rural y urbano.

En definitiva, el problema del desarrollo en la región noreste no debe ser abordado desde miradas parciales, ya sea que busquen favorecer el desarrollo de las grandes actividades competitivas localizadas en el territorio (agroindustrias), que busquen mejorar la producción de los pequeños productores y mitigar la pobreza rural o que pongan énfasis en promover el desarrollo de micro emprendimientos y nuevas oportunidades de empleo en las ciudades. El enfoque adecuado refiere a mantener una visión integral del territorio y sus capacidades, que permita identificar y promover sinergia y complementariedad entre diferentes actividades y sectores, pequeños y grandes, del medio rural y urbano, para promover nuevas actividades y relaciones que favorezcan un proceso de competitividad sistémica y crecimiento económico con apropiación local de una parte importante del excedente.

## **6.2. Cómo generar un proceso de desarrollo endógeno en la región noreste**

### ***Promover las relaciones intersectoriales, la diversificación de actividades y las cadenas de valor en el territorio***

En línea con el desarrollo conceptual realizado en este trabajo, el análisis aplicado a la región noreste y las implicancias que fueran comentadas respecto a la verificación de la hipótesis de la investigación, un objetivo posible de transformación de la economía local y regional hacia un modelo de desarrollo endógeno es el que se aprecia en el esquema 18. Dicho esquema muestra una economía que integra al medio rural con el urbano, pero con un cambio sustancial respecto al diagnóstico actual para la región y sus economías departamentales. En este caso opera una lógica de desarrollo que vuelve endógenos muchos de los procesos que hoy se establecen hacia fuera del territorio. Procesos 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.

Uno de los objetivos es vincular a las grandes cadenas agroindustriales y las grandes producciones agropecuarias (cuando no hay industria) con servicios y proveedores locales. Esto supone ampliar la oferta actual de servicios al agro y agroindustria, en cantidad y calidad. También supone una mayor especialización de acuerdo a las demandas y necesidades específicas de las

grandes cadenas agroindustriales. Esto tendría un mayor impacto local, e incluso mayor probabilidad de un desarrollo exitoso, si se trabaja en una lógica de acuerdos y cooperación, entre proveedores locales, productores rurales, las agro-industrias y el gobierno local como articulador. Más adelante se discutirá un poco más respecto de la utilidad que pueden tener para este tipo de política algunas herramientas específicas, como los programas de desarrollo de proveedores locales.

Respecto a los servicios a las agroindustrias, la investigación mostraba cómo en Rivera los servicios a la fase forestal de la cadena maderera tenían un buen desarrollo o cómo en Cerro Largo existían algunas empresas (metalúrgicas, tornerías y talleres, empresas de servicios de electrónica y mantenimiento de sistema de riego) que eran proveedores eficientes de la cadena arrocerá (sobre todo en la fase de cultivos). Sin embargo, aun en estos casos existían muchas demandas de las cadenas agroindustriales que no recibían respuesta local y establecían relaciones directas con Montevideo u otros proveedores fuera de la región. Además, sin considerar las excepciones, el panorama general de estos servicios en la región mostraba un escaso desarrollo.

Por lo tanto, un camino a transitar refiere a construir y fortalecer una oferta local y regional de servicios a las grandes agroindustrias localizadas en el territorio. La escala de esta intervención (pensando en la necesidad de políticas activas) puede ser local (departamental), pero probablemente tenga un mayor potencial de desarrollo si se piensa con una lógica regional. Actualmente, ni siquiera localmente hay una oferta adecuada de estos servicios, no obstante las pocas empresas que son excepciones y prestan buenos servicios suelen operar en escala regional (o al menos atender algunos clientes de los otros departamentos). La dificultad no menor para una lógica de este tipo es que la unidad administrativa "región" no existe, por lo que en la región de estudio de esta investigación (el noreste) en realidad hay cuatro departamentos con cuatro gobiernos locales. Esto implica impulsar un proceso intensivo en coordinación y cooperación entre gobiernos departamentales, lo que no es parte de la tradición y costumbre en el país.

A su vez, existen grandes oportunidades, que se identificaron en el trabajo de campo, referidas a servicios que demandan las agroindustrias pero en su fase industrial. Aquí la brecha entre las capacidades locales y regionales y las necesidades de estas actividades son enormes, lo que también da la medida de la oportunidad y el riesgo que a la vez enfrentan estos territorios (ya sea que decidan hacer algo al respecto o no). Oportunidad porque esas demandas insatisfechas de actividades en crecimiento significan la posibilidad de crear en el territorio nuevas actividades, nuevas empresas y nuevas profesiones. Riesgo porque si no se da respuesta adecuada y a tiempo los capitales que dirigen las grandes agroindustrias van a resolver externamente (a la región) todas esas nuevas demandas (y para las que no puedan hacerlo el riesgo es una reducción o no aumento de la complejidad de la actividad en el territorio, deslocalizando actividades hacia fuera).

Hoy el desafío mayor al respecto está instalado en Rivera, donde la industria de la madera viene en franco crecimiento, como se mostró en la investigación. Esta es una oportunidad de escala regional. No hay en Rivera, ni en la región noreste, técnicos, operarios calificados, servicios y proveedores de insumos suficientes para el desarrollo actual del sector y menos aún para su potencial a futuro. Estas carencias fueron señaladas en la investigación. En particular, no hay

servicios industriales suficientes ni adecuados, ya sea para mantenimiento o limpieza de equipamiento industrial poco complejo o para reparaciones y 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.

Es así que los molinos, el frigorífico, la tabacalera, las industrias lácteas, las empresas mineras y las actuales industrias madereras, que ya están en una situación actual de problemas para abastecerse en el territorio de mano de obra y que utilizan pocos servicios de proveedores locales, en un escenario probable de crecimiento (y nuevas industrias) tendrán mayores problemas aún. Además de las inversiones industriales en la madera que ya están previstas para Rivera (como se señaló en la investigación), no hay que descartar otras inversiones. Por ejemplo, en la minería es posible que llegue una inversión para explotar hierro en el límite del departamento de Treinta y Tres con Florida, lo que no fue analizado en esta investigación porque aún está en estado de prospección, pero que podría llegar a ser la inversión más grande en la historia del país. El gran crecimiento de las exportaciones de carne y las previsiones de expansión de la demanda mundial, con el creciente proceso de transnacionalización de los frigoríficos uruguayos (principalmente adquiridos por capitales brasileños), hace posible que nuevas inversiones lleguen al país (como ha sucedido en estos años) y a la región noreste. Por otra parte, la cadena arrocerá se mantiene como una actividad muy competitiva y cada vez más tecnificada tanto a nivel de la industria como de la producción del cultivo, lo que genera nuevas demandas y más complejas. El incipiente desarrollo de otros cultivos de secano como la soja, que emplean tecnología de punta, también empuja la demanda de calificaciones y servicios en la región. A otros sectores que actualmente no están en crecimiento hacia demandas más complejas, como la industria láctea en Cerro Largo o la minería en Artigas, si emprendieran ese camino no les sería fácil encontrar el soporte necesario en la región.

Por lo tanto, además de los servicios al agro y agroindustrias que hoy existen en la región, a pesar de que deben ser ampliados y mejorados significativamente, hay que desarrollar nuevos servicios industriales que no existen, pero ya tienen demanda. También la herramienta de los programas de desarrollo de proveedores locales resulta útil en este caso, incluso pensando en generar en la región una oferta que resuelva en forma integral las necesidades de las grandes agroindustrias.

También hay una oportunidad de desarrollar nuevos servicios, así como actividades conexas y complementarias que se pueden generar en torno a las agroindustrias de la región. Por ejemplo, se pueden desarrollar nuevos sectores en la economía a partir de subproductos de estas agroindustrias. En el caso de la madera, las grandes industrias de aserrado utilizan aproximadamente un 40% del tronco para la elaboración de los productos que exportan (tableros y paneles), mientras que el restante 60% (además de la generación de energía para uso propio) puede tener otros usos que involucren a otros sectores de la economía local, como aserraderos menores, carpinterías, artesanía o productos de material reciclado, así como la generación de energía para vender a la red de UTE.

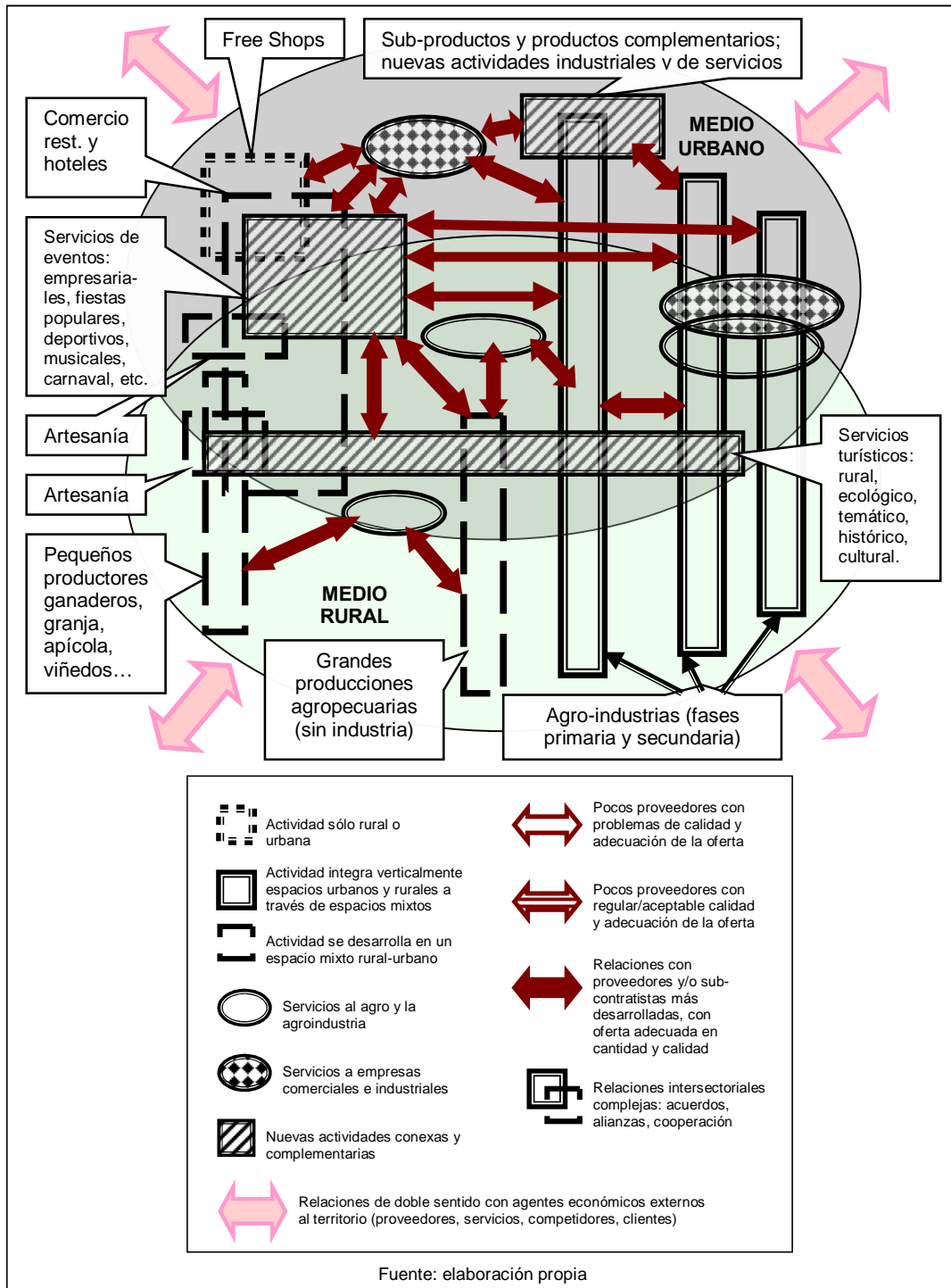
En el caso de las agroindustrias que trabajan con productos animales, hay también oportunidad de generar subproductos. De hecho el frigorífico PUL de Cerro Largo se asoció a una metalúrgica y una empresa de gestión y tratamiento de residuos para desarrollar un proyecto para producción de harina de sangre con los efluentes del frigorífico (emprendimiento “Proteínas Naturales Uruguay”). También el sebo vacuno se puede utilizar para la generación de energía de biomasa (al respecto hay proyectos en otras regiones del país). Por su parte, la cadena arrocerá, con gran presencia en toda la región, ofrece también oportunidad para generar subproductos. La cáscara de arroz es un residuo que contamina y es un problema para la industria en cuanto a su disposición final. Sin embargo, puede ser también un negocio, a través de sub-productos, como por ejemplo, “camas” para la producción de pollos o la quema para generación de energía eléctrica. También la paja de arroz es un residuo de la industria, pero no tan problemático para el ambiente, ya que se re-incorpora a la tierra y favorece la siembra de pradera para la rotación con la ganadería. Sin embargo, es posible producir alcohol a partir de la paja de arroz (hay un proyecto en estudio por parte de la ACA).

Además de sub-productos o productos complementarios a los que producen las cadenas agroindustriales, es posible desarrollar nuevas actividades, ya no referidas a servicios industriales o para la producción agropecuaria, sino a servicios conexos para las agroindustrias. Por ejemplo, de movilidad (viajes en la región, a Montevideo, etc), alimentación del personal, seguridad, selección de personal, recepción y atención de ejecutivos y gerentes visitantes, organización de eventos empresariales, servicios informáticos y de comunicaciones, etc. Esto dependerá de las necesidades de cada industria en particular pero, sobre todo, de que se pueda ofrecer un servicio de calidad y competitivo que no justifique su internalización dentro de la propia firma (lo que no tiene mayor sentido que la necesidad, cuando no es parte central de su negocio) o su provisión en forma externa a la región. Actualmente estos servicios en la región son muy escasos, inadecuados o inexistentes.

Otra oportunidad para desarrollar en la región refiere a servicios para los pequeños productores rurales. Surge de la investigación que no existe una oferta de estos servicios, por lo menos en el mercado. Ya sea que se trate de proveedores de la región o de fuera de esta 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. Actualmente esto genera que los gobiernos departamentales tengan que atender estas demandas, a su propio costo, con un perfil más asistencialista que productivo. Por lo que podría ser algo interesante que estos mismos gobiernos locales impulsaran el desarrollo de micro empresas especializadas en atender a esta franja de pequeños productores (la mayoría de la región son pequeños productores), en un proyecto que tenga como objetivo de mediano y largo plazo que estas empresas sean auto-sustentables y rentables, pero que puede comenzar con una política de apoyo desde el sector público. El apoyo debería ser financiero y de capacitación (para ambas cosas se puede articular con programas nacionales de microfinanzas y apoyo a las mipymes), pero también es clave el rol del gobierno local en la articulación de oferta con demanda, asegurando el compromiso de los actores involucrados, productores y prestadores de servicios.



**ESQUEMA 18: UN OBJETIVO POSIBLE DE DESARROLLO DE RELACIONES INTERSECTORIALES Y CADENAS TERRITORIALES DE VALOR EN LA REGIÓN NORESTE**



Otra línea de trabajo con las pequeñas producciones refiere a generar relaciones entre estas y el comercio local, así como con el sector de artesanías locales y pequeñas empresas de manufacturas de alimentos (cuando existen). Aquí se puede pensar en esquemas de cooperativas,

de sociedades comerciales o de acuerdos proveedor-cliente, que permita mejorar la producción y comercialización, generando valores intangibles como una marca territorial y pensando en la comercialización fuera de la región (Montevideo o incluso la exportación, si se pudiera llegar a la escala y condiciones requeridas). En actores entre los que reina la desconfianza y la cooperación está ausente, como surge de la investigación, sin duda es clave el liderazgo del gobierno local, apoyándose en las instituciones privadas que ya existen (centro comercial, asociación de artesanos, etc.) de modo de fortalecerlas para que asuman un rol protagónico que ofrezca sustentabilidad a la iniciativa.

Más en general, hay mucho por hacer en la vinculación de los sectores del comercio local, restaurantes y hoteles, los artesanos de diversos rubros, los pequeños productores rurales y los grandes emprendimientos comerciales de capitales externos cuando existen (los Free Shops). En el marco de acuerdos entre comerciantes, empresarios, sociedad civil y gobierno local se podrían articular algunos recursos disponibles con nuevas iniciativas de forma de generar una oferta de servicios comerciales y turísticos atractiva a nivel nacional (Montevideo) y para el público del sur del Brasil. Se trata de lograr capacidad local para generar sinergia a partir de recursos hoy sub-explotados, como los recursos paisajísticos y las reservas naturales, algunos acervos culturales y patrimoniales de interés, el enorme flujo de visitantes brasileños que acuden por día a la región a comprar en los Free Shops (pero se retiran en pocas horas), algunas fiestas y eventos consolidados (como el Carnaval en Artigas), un sector de artesanos que (aunque muy heterogéneo y de dedicación parcial en su mayoría) podría ser reorientado hacia la generación de productos con una diferenciación que refiera al departamento o la región y una gran población de pequeños productores rurales en la proximidad de las ciudades que pueden encontrar mejores alternativas de producción y venta en un proyecto integrado al comercio y servicios en las ciudades capitales (apuntando a la diferenciación por calidad y variedad, contando con un público brasileño de alto poder adquisitivo que valora la producción de alimentos artesanales). Incluso se puede (y debería) involucrar a las grandes agroindustrias de la región como parte del atractivo turístico, con paseos y circuitos temáticos que muestren las vocaciones productivas territoriales y la historia de cada lugar.

Esto supondría también la oportunidad de desarrollar empresas de servicios para las actividades comerciales y de servicios de esparcimiento y ocio, que actualmente no existen en la región. Por ejemplo, no hay servicios adecuados de mantenimiento de equipos de comunicaciones (por ejemplo: tan sencillos como las “centralitas” telefónicas que hay en los hoteles), mantenimiento de equipos de frío para alimentos y equipos de aire acondicionado, diseño y elaboración de locales comerciales, *stands*, vidrieras, equipamiento de locales comerciales, servicios de marketing y publicidad, agencias de viajes e inmobiliarias, etc.

Es necesario decir que, también para el desarrollo de un proyecto turístico y comercial como el que se describió líneas arriba, un enfoque regional permitiría un mayor potencial y probabilidad de éxito. El Carnaval, por ejemplo, debería ser manejado como un evento regional, que complemente sus ofertas entre Artigas y Rivera, en vez de competir. De igual forma habría que confeccionar un calendario regional de festividades y eventos recreativos, culturales y deportivos. Los circuitos y

paseos con atractivos naturales, patrimoniales o culturales tampoco deberían pensarse en escala departamental, ya que la región ofrece mayor posibilidad para confeccionar “paquetes” y ofertas atractivas. Incluso, dado que la región noreste no cuenta actualmente con un desarrollo de este tipo de oferta, por lo que no es reconocida como un lugar turístico (más allá del atractivo de los Free Shops), se debería articular con el litoral del país (Salto y Paysandú) que cuenta con un importante desarrollo del turismo termal (con proyección internacional en el caso de Salto), así como con agencias y operadores de Montevideo, Colonia y Maldonado, que son los departamentos de mayor turismo receptivo. También habría que pensar en ofertas adecuadas en precio y atractivos para el turismo interno de departamentos próximos y, sobre todo, de Montevideo (ya que probablemente el turismo interno esté más próximo a la realidad de esta región que pensar en un alcance internacional, salvo si se puede capitalizar el público brasileño que acude a los Free Shops). Es decir que no es un proceso nada sencillo y debe ser liderado por actores y gobiernos locales comprometidos, ya que requiere de mucha articulación y cooperación. Su desarrollo a escala regional supone el reto adicional del acuerdo y coordinación entre actores y gobiernos de diferentes departamentos, acostumbrados a una lógica de competencia, sin una visión de región como proyecto común.

Es importante considerar que el desarrollo de nuevas actividades productivas y de servicios, así como de nuevas formas de relacionamiento entre las actividades actuales del territorio, puede pensarse como un proceso de diversificación de la economía pero también de cada agente económico en particular. Es decir que la multiplicación de actividades puede provenir también en buena parte de una diversificación de las actividades de cada uno de los empresarios locales, que desarrollen nuevas actividades productivas y de servicios, en varios rubros o sectores, en el campo y en la ciudad.

Por ejemplo, los productores agropecuarios pequeños (agrícolas o ganaderos), sin suficiente escala, pueden arrendar su tierra para siembra de soja (en expansión en todo el país y también incipientemente en la región) a otros empresarios que arriendan varios campos para producir (por ejemplo, argentinos o nacionales del litoral del país que ya han comenzado a realizar inversiones en Cerro Largo y otras zonas de la región). Como la modalidad de producción de soja y otros cereales se hace contratando diversos servicios en forma terciarizada, los pequeños productores pueden, a su vez, transformarse en prestadores de servicios a los propios empresarios a quienes les arriendan la tierra, servicios de maquinaria (siembra, cosecha), de control de plagas y/o de fertilización. Esto ya está sucediendo hace unos años en el litoral del país (con la diferencia de que esa región tiene tradición agrícola importante, con un empresariado rural más pujante). Entonces un empresario ganadero o granjero con insuficiente escala (hectáreas), que tenía una rentabilidad baja (según el trabajo de campo podría ser entre veinte y treinta dólares por hectárea) y escasa o nula capacidad de acumulación, se puede transformar en un empresario que arrienda su campo (según el trabajo de campo podría ser a un precio de cien a 200 dólares la hectárea, o incluso más en determinadas coyunturas de mercado) y que además vende servicios agrícolas. También puede conservar una parte de su tierra sin arrendar y, además, producir alimentos para autoconsumo o desarrollar una pequeña producción de baja escala y características artesanales. A medida que el empresario

adquiera capacidad de acumulación y reinversión puede expandir sus actividades: arrendar él otros campos para producir, desarrollar nuevas ofertas de servicios para el agro, incursionar en actividades de turismo rural o campestre, incursionar en negocios agropecuarios de intermediación (escritorios rurales) o en comercios de venta de insumos agropecuarios y equipos.

También los empresarios que originalmente desarrollan su actividad en el medio urbano pueden expandir sus actividades económicas a nuevos rubros y ámbitos. Por ejemplo, un técnico o profesional que brinda servicios a empresas (urbanas y rurales), puede incursionar en negocios de intermediación como los escritorios rurales, puede arrendar en forma individual o en sociedad con otros actores campos para producir, asociarse con otros inversores para brindar servicios de maquinaria al agro u otros servicios o puede también desarrollar un negocio de venta de insumos agropecuarios. A su vez, un comerciante se puede asociar con una empresa de servicios técnicos para importar maquinaria agrícola y/o maquinaria y repuestos para equipamiento industrial, desarrollar nuevos servicios de mantenimiento industrial y/o servicios para las empresas comerciales (por ejemplo, Free Shops). El mismo comerciante, solo o junto a otros colegas, puede también desarrollar alianzas con hoteles, empresas de transporte de pasajeros, agencias de viajes y algunos establecimientos productivos rurales para generar servicios turísticos asociados a lo natural, lo campestre o la tradición.

En definitiva, de ocurrir todas las transformaciones señaladas como posibilidades en este apartado, la región podría transitar hacia una organización productiva como la que muestra el esquema 18. Esto supondría una gran ruptura respecto a la situación actual, pasando de una economía desarticulada con pocas empresas competitivas a una economía que desarrolla importantes relaciones económicas y productivas a su interior. El esquema 18 muestra un sistema productivo local/regional competitivo que supone una relación de las grandes empresas del territorio (agroindustrias) con los actores locales tal que permite que estos participen de su sistema de valor en forma relevante, captando buena parte de excedente que se genera sobre la base de la explotación de los recursos naturales del territorio. Pero, además, supone el desarrollo de muchas otras relaciones entre actores locales pequeños, entre grandes y pequeños, locales y externos, que generan nuevas actividades que producen nueva riqueza, y que se distribuye en su mayor parte entre los propios actores económicos del territorio. Es decir que el esquema muestra, por un lado, el carácter endógeno de muchos procesos económicos que hoy se establecen hacia fuera del territorio y favorecen procesos externos de crecimiento y acumulación. Por otro lado, muestra la generación de nuevos procesos endógenos que suponen nuevas fuentes de crecimiento y acumulación para la economía local.

Sin embargo, esa gran ruptura que propone el esquema 18 no es una ruptura total respecto a la naturaleza de estas economías, que son espacios de articulación de recursos urbanos y rurales. En efecto, la base de la economía que muestra el esquema 18 sigue estando en los recursos naturales, aunque con un mejor aprovechamiento local/regional de esos recursos y con un desarrollo de actividades de servicios e industriales en las ciudades que potencian el desarrollo agropecuario y agroindustrial, a partir de nuevas relaciones y procesos endógenos al territorio que generan un

cambio cuantitativo y cualitativo del punto de vista local/regional en el crecimiento económico y la apropiación del excedente.

Adicionalmente, un aspecto que no debe quedar implícito es la relación del territorio (departamento y región) con el exterior (en particular Montevideo, además de otras regiones del país y actores internacionales vinculados a las grandes agroindustrias). El esquema 18 muestra un cambio sustancial en el relacionamiento del territorio con el exterior, a partir del desarrollo de nuevas capacidades que permiten volver endógenos muchos procesos antes externos y de otras que generan nuevas actividades, incluso innovadoras para la región y que pueden dar lugar a actividades exportadoras. En este caso el exterior ya no opera como un factor inhibidor de desarrollos internos y que, si bien es fuente de innovación tecnológica, sólo genera dependencia. Por el contrario, se convierte en un potencial mercado para los productos y servicios desarrollados en el territorio, a la vez que sigue siendo también proveedor de servicios, productos y tecnología que el territorio no produce, pero que ahora sí está en condiciones de asimilar dentro de un esquema donde no todos los motores de dinamismo le son ajenos.

Para finalizar esta parte hay que puntualizar que para pensar en caminos posibles para transformar la realidad de la región noreste fue necesario pensar en forma audaz la construcción de lógicas diferentes a las actuales sobre la base de los recursos actuales y potenciales. Por lo tanto, la transformación que se sugiere es una posibilidad real pero expresada en términos de oportunidades. Luego hay que tener presente las condiciones actuales de la economía y del empresariado local, que muestran un escaso desarrollo de las capacidades necesarias para provocar procesos de crecimiento y diversificación como el propuesto. Al respecto, un poco más adelante se realizan algunas reflexiones sobre aspectos que son claves para una transformación como la sugerida, por ejemplo, los problemas en el punto de partida de muchos actores del territorio asociados a condiciones de pobreza y bajos ingresos, las dificultades observadas en la región para la asociatividad y la cooperación, la falta de formación adecuada de los recursos humanos y la necesidad de avanzar hacia la generación local de investigación y conocimiento. Antes conviene hacer algunos comentarios sobre los programas de desarrollo de proveedores y redes de empresas locales, que han sido referenciados líneas arriba.

### ***Programas de desarrollo de proveedores y redes de empresas***

Una herramienta que presenta mucho potencial para avanzar en la construcción de relaciones económicas relevantes entre actores locales que den lugar a sistemas y/o cadenas de valor en el territorio refiere a los llamados “programas de desarrollo de proveedores locales”. En este sentido hay bastante experiencia internacional<sup>156</sup>, por lo que no se trata de una propuesta demasiado novedosa

---

<sup>156</sup> Además de las políticas de apoyo a los distritos y sistemas productivos locales en Europa, algunas experiencias de programas de desarrollo de proveedores con enfoque territorial se pueden encontrar también en Sudamérica. Por ejemplo, en Brasil con las iniciativas de “*arranjos produtivos locais*” del Ministerio de Desenvolvimento, Indústria y Comercio Exterior ([www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)) y del SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo la micro y pequeña Empresa, [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)).

sino que cuenta con respaldo en experiencias concretas, así como en guías y manuales desarrollados a partir de las mismas. Una de las fuentes para consultar al momento de diseñar e implementar una propuesta de desarrollo de proveedores es la experiencia de ONUDI con los Centros de Subcontratación y de Alianzas Industriales, que funcionan como “...centros de información técnica, de promoción y de puesta en relación de las capacidades, los procedimientos y las especialidades de producción o de servicio industrial, que reviste una forma estructural autónoma la cual tiene por objetivo básico facilitar la aproximación entre las ofertas y las demandas de tareas de subcontratación y abastecimiento” (ONUDI, 2002).

La política de desarrollo de redes de proveedores, servicios y subcontratistas locales necesita de un componente importante de intermediación y articulación entre demandantes/contratistas y proveedores/subcontratistas. También requiere de apoyo para la concreción de las relaciones y acuerdos que se negocian, así como una tarea importante de seguimiento, de forma de asegurar la continuidad en el tiempo de las alianzas logradas (lo que debe incluso prever mecanismos para la solución de conflictos y problemas). Para lograr efectividad en impulsar estos procesos (intermediación, articulación, concreción y seguimiento) es necesario contar con información detallada de oferentes y demandantes (de trabajo, insumos y servicios), así como conocer cuáles son los requisitos y las capacidades de cada actor. También requiere de un fuerte relacionamiento con las asociaciones de empresas, organizaciones profesionales, de trabajadores y el gobierno local, así como una participación importante de las organizaciones públicas y programas de nivel nacional que apoyan a la producción y la empresa.

A partir de la guía de ONUDI (2002) se puede establecer que para fomentar el desarrollo de proveedores, subcontratistas y redes de empresas prestadoras de servicios se debe:

- Identificar los sectores que expresan la necesidad de este desarrollo
- Establecer un plan de trabajo y una estrategia
- Participar en la selección de contratistas y subcontratistas, compradores y proveedores.
- Entrevistar a las empresas que son las principales demandantes de servicios e insumos, así como potenciales contratistas, para delimitar precisamente sus requerimientos.
- Definir la complementariedad de los resultados esperados por compradores y proveedores, contratistas y subcontratistas.
- Favorecer la cooperación de los proveedores/subcontratistas entre ellos y con los compradores (promoción de la confianza y asegurar un marco de reglas de juego estables y creíbles).
- Buscar y determinar la disponibilidad de los recursos para inversiones en común.
- Implementar un seguimiento de los acuerdos y las operaciones de proveedores y subcontrataciones.

Como parte de los programas de desarrollo de proveedores es necesario lograr el compromiso de empresas que sean “anclas” del proyecto. Estas son las que generan la demanda que permite el desarrollo de proveedores y subcontratistas. Demanda que debe articularse por medio de

compromisos y acuerdos con horizontes temporales que deben superar el corto plazo, para que justifique las inversiones y desarrollo de capacidades de los proveedores. A su vez, para que los proveedores cumplan con los requerimientos de las empresas “ancla” (calidad, tiempos, especificaciones técnicas, condiciones de entrega, materiales, diseño, medio ambiente, etc.) estas deben comprometerse a participar y dar apoyo en la capacitación y el desarrollo de los proveedores.

Dado que para impulsar un proyecto de esta naturaleza es preciso una política de asistencia técnica, financiera y de capacitación, son necesarios acuerdos importantes entre todas las empresas involucradas, organizaciones locales de empresas y trabajadores, instituciones de enseñanza e investigación, instituciones financieras, organizaciones locales de promoción del desarrollo, gobierno local y programas nacionales de apoyo a las empresas. También es importante establecer que las empresas que se posicionen como proveedores de insumos, servicios o como subcontratistas deben asumir un fuerte compromiso de competitividad y eficiencia, ya que se trata de conformar un sistema de valor local competitivo y no de una política de subsidio de actividades ineficientes. Esto implica asumir desde el principio que quien no logre cierto estándar de calidad y competitividad al final del proceso no podrá formar parte de la cadena de valor.

A su vez, es necesario precisar que, aunque la mayoría de los programas de desarrollo de proveedores suelen estar enfocados a actividades industriales, la metodología es aplicable a otro tipo de actividades y cadenas de valor. Por lo que la utilidad que presentan para el caso de la región noreste es en un sentido amplio, para la detección de oportunidades, identificación de ofertas y demandas, concreción de acuerdos y compromisos, implementación y monitoreo, en todos los casos de desarrollos de relaciones económicas locales que se han sugerido como posibilidades para avanzar hacia un modelo de desarrollo endógeno: servicios, actividades conexas y proveedores a agroindustrias; servicios y actividades relacionadas al comercio y turismo; sectores de pequeñas producciones y artesanías.

También cabe señalar que en la región noreste existen, aunque en forma muy incipiente, algunas iniciativas que pueden contribuir a dar un marco adecuado para el desarrollo de políticas del tipo que se recomiendan en los párrafos precedentes. Por ejemplo, como ya se mencionó antes, la Agencia de Desarrollo de Rivera y la Intendencia, con el apoyo del programa ART Uruguay y programas del gobierno central (UDM-OPP), han avanzado en realizar diagnósticos económicos para la identificación de potenciales cadenas de valor a desarrollar en el territorio (ART PNUD, 2008c; Troncoso, 2008). En particular, se ha avanzado en el diagnóstico de la cadena forestal-maderera y en la confección de un plan de acción, aunque no hay hasta el momento muchos avances concretos de implementación.

A nivel nacional hay algunos programas que fomentan el desarrollo de *clusters* o conglomerados de empresas y que pueden tener utilidad para el tipo de proyecto de desarrollo productivo que se sugiere en este capítulo. Uno de estos programas es PACPYMES<sup>157</sup> (apoyo a la competitividad y promoción de exportaciones de la pequeña y mediana empresas) que es una

---

<sup>157</sup> Ver: [www.pacpymes.gub.uy](http://www.pacpymes.gub.uy)

cooperación de la Unión Europea con el gobierno uruguayo (Ministerio de Industria, Minería y Energía)<sup>158</sup>. Este programa cuenta con un componente de apoyo a la empresa individual, otro de formación de redes de PYMES y otro de *clusterización*. Respecto a las economías que se analizan en esta investigación, no hay ninguna iniciativa cuyo objetivo de intervención sea la región noreste. Sin embargo, hay una iniciativa llamada PROMADERA<sup>159</sup> que apoya a las empresas vinculadas a la transformación de la madera con fondos no reembolsables para ser aplicados en la mejora de la gestión. Pero el programa no tiene un carácter de intervención territorial sino que la aplicación al mismo se hace como empresa individual (localizada en cualquier punto del país) o como asociaciones de empresas (también en cualquier punto del país).

También se mencionó anteriormente al Programa de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)<sup>160</sup>, que funciona en la órbita del gobierno central (DIPRODE-OPP) con financiamiento del BID. Este programa define como su objetivo aumentar la competitividad de las empresas a través de la dinamización del conglomerado en el que éstas se insertan, entendiendo por conglomerado un conjunto de empresas que comparten un territorio y una cadena de valor, o cadenas conexas (PACC, 2007). Si bien la definición pone un acento en lo territorial, en la práctica sus intervenciones no son necesariamente territoriales. En la región noreste sólo hay un proyecto que refiere al desarrollo de conglomerado productivo de las piedras semi-preciosas en Artigas, que ya fue mencionado en el capítulo 4.

Por otra parte, en cada departamento hay diferentes iniciativas de apoyo a micro-empresarios y a las pequeñas producciones rurales. También operan ventanillas de programas nacionales que articulan con las Intendencias diferentes apoyos a las empresas (micro y PYMES). Sin embargo, en general, refieren a enfoques de apoyo individual a la empresa, sin consideraciones de conjunto de la economía local como las que se realizan en esta investigación, por lo que tienen efecto limitado para la generación en el territorio de capacidades sistémicas importantes.

### ***La transformación competitiva del territorio y las condiciones de partida***

Una política de desarrollo para la región noreste (o sus departamentos) que tenga como objetivo avanzar en la construcción de relaciones económicas como las que propone el esquema 18, para generar un proceso sostenido de crecimiento económico con apropiación local significativa de los excedentes generados, requiere de gobiernos y actores locales con determinadas capacidades, que, si no están presentes, se debe empezar por crear y fortalecer.

Se necesita de gobiernos departamentales con capacidad de liderazgo y una visión estratégica de desarrollo en torno a la cual sea capaz de poder lograr acuerdos suficientemente amplios y sólidos para permitir articular en forma productiva los intereses de los diferentes actores

---

<sup>158</sup> El programa busca fomentar la competitividad sistémica de determinados sectores, basándose en 3 aspectos: a) la innovación; b) una organización capaz de aprovechar los procesos de aprendizaje en todas sus áreas; c) redes de colaboración apoyadas por un contexto institucional con capacidad para fomentar la innovación.

<sup>159</sup> Ver: [www.promadera.com.uy/ini](http://www.promadera.com.uy/ini)

<sup>160</sup> Ver: [www.diprode.opp.gub.uy/pacc](http://www.diprode.opp.gub.uy/pacc)



locales. El trabajo de campo permitió observar iniciativas interesantes y esfuerzos novedosos por construir y liderar procesos de cambio en la región por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, aún no se constituyen en actores con las características señaladas al comienzo de este párrafo.

Una dificultad ampliamente reconocida es la insuficiencia de recursos materiales (escaso presupuesto y poca autonomía financiera respecto al gobierno nacional) y de recursos humanos calificados que tienen los gobiernos departamentales. La dependencia de los fondos del gobierno nacional no sólo es una dependencia financiera sino que también quita poder de decisión sobre la aplicación de los mismos, lo que condiciona la posibilidad de una estrategia local de desarrollo. También debemos decir que la debilidad en los recursos humanos asignados a la política de desarrollo y la planificación en los gobiernos departamentales, en cantidad y calificación, hace que la desconfianza desde el nivel nacional se refuerce, así como la dependencia del nivel local respecto a la generación de iniciativas *top-down* en vez de *down-top*.

La ausencia de un rol estratégico de los gobiernos departamentales, a pesar de las iniciativas saludables que se identificaron en este trabajo, se refleja en que de las cincuenta y dos entrevistas a actores locales privados casi un 60% identificaba, para su sector de actividad, que en la relación con el gobierno el nivel nacional era el más relevante (esto no implica que el nivel local no importa, pero sí que el nacional lo domina). Entre estas entrevistas hay una sobrerrepresentación de las empresas, las industrias y los productores más grandes respecto al mapa de actores en el universo de estas economías (no se trata de una encuesta representativa sino de entrevistas a informantes calificados). Lo que se observa es que a mayor tamaño de los actores, en particular las grandes cadenas agroindustriales y las grandes explotaciones agropecuarias, la relación con el gobierno nacional es más importante que con el departamental. Mientras que para los pequeños empresarios y productores el gobierno departamental constituye una referencia más importante. A su vez, la gran mayoría de los actores privados entrevistados valoraban las políticas públicas para el sector en forma ambigua (ni muy bien ni muy mal) o con disconformidad.

Lo anterior se refleja también en las respuestas de los veintiocho agentes de gobierno y asesores que fueron entrevistados. El 64% contestó que el gobierno departamental no se relacionaba lo suficiente con las grandes empresas del territorio. El 54% señaló que la relación del gobierno departamental con los actores locales se daba en forma individual o fragmentada y un 29%, que tenía esa característica en general, pero que en algunos casos existía un relacionamiento a través de organizaciones locales representativas. Un 57% señaló que la relación entre el gobierno departamental y los actores locales es sólo de ida, en clave de demandas y reclamos al gobierno, mientras que sólo un 7% consideró que la relación era de "ida y vuelta" (en la propuesta y la demanda).

Es decir que la región cuenta con gobiernos locales que aún son débiles en su capacidad de planificar y liderar procesos de desarrollo, así como de construir relaciones estratégicas y compromisos creíbles con los actores económicos locales. Lo que es confirmado por los propios agentes de gobierno, que reconocen el problema y que, como señalamos, en muchos casos están trabajando en buena forma para transformar esa situación. Sin duda las iniciativas como la Agencia

de Desarrollo de Rivera y Cerro Largo, como ámbitos público -privados para promover el desarrollo, y la mayor asignación de recursos (dentro de las limitaciones generales del presupuesto) a las Direcciones o Departamentos de Desarrollo en todos los gobiernos departamentales, así como la mayor prioridad concedida dentro de la estructura jerárquica administrativa del gobierno, junto con los recursos de programas nacionales y de la cooperación que se han canalizado hacia dichas áreas, son pasos positivos que ya se han dado.

De todos modos surge como una fuerte recomendación que es necesario fortalecer aún más los apoyos que se ofrecen desde el gobierno nacional (fundamentalmente OPP, pero también desde los Ministerios) y la cooperación internacional con un enfoque de creación de capacidades y fortalecimiento institucional del gobierno local y sus recursos humanos, principalmente en lo que refiere a la planificación estratégica y a las políticas de desarrollo económico y social. A la vez que el gobierno departamental también debe asumir este objetivo como una prioridad dentro del margen presupuestal que sí maneja con cierta autonomía y dentro de sus prioridades. No se debe esperar todas las respuestas desde afuera, los apoyos y recursos externos deben ser parte de un proceso que el gobierno departamental asume como propio, lo lidera y le dedica su máximo esfuerzo.

Además de las condiciones, desde el gobierno local también se necesita de actores económicos locales con suficiente capacidad empresarial y emprendedora, así como con capacidad para asociarse y cooperar con otros actores para el logro de metas comunes. Al respecto son muchas las dimensiones a considerar, pero con fines prácticos se propone reflexionar sobre tres aspectos referidos a las condiciones de los empresarios en la región. Las condiciones particulares en el medio agropecuario y cómo afectan a las pequeñas producciones; las condiciones de bajos ingresos de muchos de los empresarios en el medio urbano; y la condición común a toda la economía del noreste, rural y urbana, que muestra un comportamiento empresarial poco proclive a la cooperación y la asociatividad (en el marco de una particular cultura de frontera).

El primer aspecto refiere a que los pequeños productores en el medio rural muchas veces presentan carencias en aspectos técnicos de producción, de gestión y de comercialización cuya solución requeriría de un esfuerzo en inversión y capacitación que frecuentemente no ocupa un lugar de prioridad para el productor y su familia. No se trata de productores irracionales que quieren producir con baja competitividad, sino que hay razones que fundamentan una aversión a abordar procesos importantes de reconversión, inversión y capacitación. Muchas de estas familias tienen problemas de bajos ingresos, pobreza y dificultad en acceso al crédito (junto con limitada capacidad de acumulación que permita capital propio para reinversión). Además, en esta región se está muy lejos de los grandes mercados para las producciones de agro alimentos y los centros de provisión de algunos insumos clave, como son las ciudades del sur del país, en particular Montevideo y su área metropolitana, por lo que hay una gran desventaja de costos de transporte. Estas situaciones se potencian con las características propias de toda producción agropecuaria, sujeta a eventos climáticos adversos y fuertes variaciones de precios en el mercado. Por otra parte, el espacio rural se caracteriza por presentar dificultades particulares para sus habitantes debido a la dispersión de la población y las dificultades de infraestructura para el acceso a la educación, capacitación y

formación, así como transporte y movilidad (lo que también dificulta la realización de acciones colectivas). Estas condicionantes deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar políticas que, en muchos casos, deberán atacar algunos aspectos que no son necesariamente económico-productivos, sino que involucran dimensiones sociales o de infraestructura básica.

Una política que incorpore la mirada de las economías de diversidad, como se sugiere en esta investigación, puede tener buena probabilidad de éxito para modificar esas condiciones de partida desfavorables, a la vez que se impulsa una reconversión competitiva de esas producciones. La diversificación de la actividad productiva, incorporando también actividades no agropecuarias y desarrollando nuevas relaciones con las ciudades de la región, con sus recursos (capacitación, formación, servicios productivos, crédito) y con sus mercados (ingresos por actividades agrícolas y no agrícolas), puede ser un camino posible para mejorar la inserción competitiva de estas producciones, primero en la economía local y regional e incluso más adelante en mercados externos.

En segundo lugar, se mencionaba la situación de la gran mayoría de los empresarios del medio urbano que también son pequeños emprendimientos personales o familiares y muestran problemas que no son necesariamente de corte productivo, sino que refieren a condiciones precarias en las que funciona la empresa (muchas veces en la propia vivienda familiar) asociadas a situaciones de bajos ingresos, por lo que estas actividades se comportan en muchos casos como el sustituto de un ingreso salarial más que como un emprendimiento empresarial propiamente dicho, es decir sin muchas perspectivas de crecimiento. Esto también se relaciona muchas veces con fuertes restricciones de acceso a mercado, dado que para muchas de las actividades que se pretenden realizar el mercado local es demasiado pequeño y no se cuenta con los requerimientos de capital y producto (bienes o servicios) para exportar fuera del territorio. A la vez, hay algunas oportunidades del mercado local que no son explotadas por falta de articulación en la oferta y la demanda, así como por la precariedad con la que se constituye la oferta local.

Tanto en estos casos en el medio urbano, como en el caso de los pequeños productores rurales, es necesario complementar las iniciativas de apoyo al desarrollo productivo y empresarial con una política explícita de apoyo para nivelar condiciones de partida, para eliminar desigualdades y favorecer accesos a recursos, materiales y no materiales, sin lo cual no parece razonable que se pueda emprender un camino hacia la eficiencia productiva y la competitividad. La diferencia entre una política netamente asistencial (que en algún caso puede ser necesaria) y lo que aquí se sugiere radica en que los apoyos para la superación de las condiciones desfavorables en el punto de partida no son sin contrapartida, sino que se deben realizar desde un enfoque que tiene como fin el desarrollo de un emprendimiento de mercado y competitivo. Lo que supone que dicho apoyo no sólo debe ser complementario de la política productiva sino que debe estar supeditado por determinadas condiciones y metas que los beneficiarios se comprometen a cumplir. Estas pueden referir a realizar capacitaciones, emprender prácticas asociativas o cooperativas, adoptar los cambios sugeridos en la forma de hacer las cosas y, en general, cumplir con un cronograma de avances respecto a objetivos que sean acordados con el responsable de dichas políticas (agente de desarrollo del gobierno local).

Por último, en general, tanto para el caso de los pequeños empresarios como para los más grandes, en el medio rural y en el urbano, se verifica en estas economías que los actores locales muestran una aversión fuerte al riesgo en un contexto de desarticulación, desconfianza y no cooperación. La mayoría de los cincuenta y dos actores privados que fueron entrevistados respondieron que las asociaciones u organizaciones a las que pertenecen son poco representativas o, al menos, no lo son en la medida en que deberían (sólo 17% señala que son representativas), lo que es un dato fuerte ya que entre los entrevistados hay una sobrerrepresentación de actores que participan y/o dirigen estas organizaciones (informantes calificados), por lo que los propios directivos de estas organizaciones reconocen en muchos casos el problema, que incluso constituye una de sus preocupaciones mayores. A su vez, el 58% de los entrevistados respondió que no conoce ningún caso concreto de acuerdo o cooperación entre agentes locales del sector en cuestión al que pertenece. Esta pregunta fue realizada, además, con un sentido muy amplio y laxo de los conceptos de acuerdo y cooperación, a informantes calificados en su mayoría referentes de cada actividad, lo que vuelve más contundente esa respuesta. Por otra parte, más de la mitad de los agentes de gobierno y asesores vinculados a los mismos que fueron entrevistados señalaban que la asociatividad y la representatividad institucional en el sector privado eran insuficientes o inexistentes (ninguno respondió que eran altas).

Esta situación favorece el estancamiento de la economía local, al no poder articular esfuerzos y recursos que son insuficientes individualmente pero que podrían en conjunto generar sinergias positivas para lograr procesos productivos competitivos, tanto para brindar servicios para las principales cadenas agroindustriales de la región como para desarrollar productos y servicios nuevos para el mercado local, regional y externo. Por el contrario, se prolongan en el tiempo situaciones de escaso dinamismo económico, salvo en los sectores directamente vinculados a las grandes agroindustrias, lo que genera en la mayoría del empresariado y la población local una importante falta de expectativas sobre la posibilidad de crecimiento económico y generación de empleo a futuro. En consecuencia, se van consolidando deterioros importantes del *stock* de capital humano (tanto en lo que refiere a la mano de obra como a la población de emprendedores y empresarios) e incluso del poco capital social que puede existir. El siguiente punto profundiza un poco más en este tema.

### ***La cooperación y asociatividad para mejorar la competitividad***

En primer lugar, más allá de la situación en el noreste, es preciso señalar que la falta de asociatividad y cooperación son características comunes a la mayor parte de las micro y pequeñas empresas en el país. Esto se verifica con los resultados de la primera encuesta nacional a micro, pequeñas y medianas empresas (MIEM-DINAPYME, 2008), que muestra como el tamaño determina muy fuertemente las capacidades tecnológicas, de comercialización, innovación e incluso de

cooperación y asociatividad<sup>161</sup>. A menor tamaño, menor es la capacidad de las empresas para presentar características positivas en esas dimensiones.

Esta situación afecta particularmente a la región que se estudia la cual, como se analizó en los primeros capítulos, presenta una mayoría de micro y pequeñas empresas (salvo unas pocas grandes agroindustrias y empresas de servicios básicos a la población, como los centros de salud o educativos, por ejemplo). En efecto, a diferencia de otros departamentos del interior del país (como en el litoral oeste o el sur, por ejemplo) no existe un sector relevante de empresas de tamaño medio. Adicionalmente, como se muestra en MIEM-DINAPYME (2008), el mercado del sector de las micro y pequeñas empresas se restringe a la ciudad donde se localiza la empresa e incluso en algunos casos al barrio. En la región noreste esto se remite a un mercado sumamente limitado.

A las condiciones de la región que dificultan la asociatividad y que, de acuerdo con MIEM-DINAPYME (2008), parecen ser similares a las presentes en las otras pequeñas empresas del país (e incluso en el empresariado nacional), además del problema de la informalidad (que está presente también en otros departamentos del país, sobre todo a nivel de las pequeñas empresas), se adiciona una problemática particular asociada a la condición de frontera. Este ingrediente, que puede ser también un factor positivo (como en el Carnaval de Artigas), en este caso potencia algunas características negativas que también existen en el empresariado de otros territorios, generando un contexto que favorece aún más el oportunismo y la no cooperación.

Del análisis realizado en esta investigación para la región noreste se puede establecer que las limitantes fundamentales para el desarrollo de un tejido empresarial local emprendedor, con capacidad de inversión y articulación de intereses en torno a un proyecto común refieren a:

- Una mayoría de micro y pequeños empresarios con condiciones de partida desventajosas para asumir procesos de inversión, con dificultades de acceso a mercados atractivos y debilidades asociadas a la calificación de los recursos humanos (empresarios y empleados).
- Una alta incertidumbre y reglas de juego no escritas que determinan conductas de aversión al riesgo y oportunistas de corto plazo.
- Como resultado de las dos situaciones precedentes: la existencia de un círculo vicioso de “desarticulación” de la oferta y demanda a nivel local bajo efecto negativo de economías de aglomeración que favorecen a otros territorios.

---

<sup>161</sup> Según MIEM-DINAPYME (2008), para el sector de MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas) a nivel nacional, se puede decir que el 25% realiza alguna práctica de cooperación, coordinación, acuerdos o acciones conjuntas con otras empresas. En las micro 22%, en las pequeñas 31% y en las medianas 47%. Respecto a la asociación a instituciones formales, sólo un 27% de las MIPYMES pertenecen a alguna asociación o gremio empresarial. Según el tamaño, este valor es 23% en las micro, 40% en las pequeñas y 61% en las medianas. Sólo 35% de las empresas realizaron actividades de capacitación en los últimos dos años. Esto representa un 32% en las micro, 50% en las pequeñas y 66% en las medianas. Un 29% recibe asistencia técnica (la mayor parte no recibe asistencia técnica y considera que “no es útil”). Este valor es 25% en las micro, 44% en las pequeñas y 64% en las medianas. Por lo tanto, todos los valores promedio empeoran significativamente a medida que el tamaño de la empresa se reduce, mostrando las microempresas un peor desempeño relativo.

El primer aspecto refiere a las condiciones desventajosas de partida que muestra la mayoría del empresariado local, ya sea en el campo o la ciudad, y que fueron oportunamente analizadas en el capítulo cuarto (epígrafe 4.2) y en este mismo capítulo.

El segundo aspecto constituye un ingrediente particular de la región que se asocia a un contexto de alta incertidumbre y reglas de juego que no incentivan la cooperación, la inversión y la innovación. Esto se refleja en un proceso histórico de selección adversa que genera un aprendizaje perverso de que el agente conservador es el que sobrevive, el que no se asocia y el que menos arriesga. A la vez que se observa que los procesos donde la inversión genera resultados positivos es en aquellos que son liderados por capitales externos, como alguna gran agroindustria o los Free Shops. Esto genera el desánimo respecto a las iniciativas locales de desarrollo y la fantasía de esperar que venga “desde afuera” la solución a los problemas de desarrollo del territorio.

La incertidumbre refiere a que la economía del comercio y los servicios en la ciudad, incluyendo los servicios a empresas, están muy afectados por la relación cambiaria con Brasil que, como se analizó antes, históricamente ha favorecido el desarrollo de estas actividades del lado brasileño de la frontera. Esto implica una fragilidad importante en relaciones que son puramente de mercado y que se guían por los precios (o costos) relativos, de modo que, si repentinamente el precio favorece la adquisición de un producto, insumo o servicio en el lado brasileño de la frontera el cambio de la demanda hacia dicha oferta es automático, abandonando la oferta local o regional. En este fenómeno son tan importantes los flujos de comercio formal, como los relacionados con el comercio informal y el contrabando.

En definitiva, para los empresarios que venden en relación de mercado pura en estas comunidades de frontera las variaciones en el tipo de cambio real representan cambios en el precio de un bien sustituto, por lo que tiene efectos similares a un *shock* de demanda típico. Lo que en la práctica supone la apertura de muchos negocios de capitales locales en los ciclos cambiarios favorables e igual o mayor número de quiebras en los ciclos desfavorables. Este comportamiento es similar al que encuentran Campbell y Lapham (2001) para los condados de frontera entre Canadá y EEUU en varios sectores de negocios minoristas. Por lo tanto, la respuesta del actor local cuando comprende las reglas de juego, dada su escasa capacidad de capital propio y limitado acceso a recursos financieros, es aprovechar todo lo que se pueda los *shocks* o ciclos positivos asociados al tipo de cambio, pero sin incurrir en inversiones y costos hundidos importantes, que luego puedan determinar su quiebra ante un cambio de situación hacia una desfavorable.

Por otra parte, en sectores que tienen escaso desarrollo, como los servicios productivos y servicios a empresas o los servicios comerciales y turísticos, no hay capacidad local suficiente como para poder mantener la actividad aun en condiciones adversas para luego obtener ganancias extraordinarias en los ciclos favorables. Esa alternativa sí está al alcance de grandes capitales externos que, por ejemplo, invierten en tiendas de Free Shops o en sucursales de sus casas de Montevideo (en el caso de las grandes cadenas comerciales del país).

A esto hay que sumarle los riesgos asociados al clima y la variación en el precio de los alimentos a los que está sujeta la pequeña producción agropecuaria, actividad que tampoco está

exenta de verse afectada por los costos relativos asociados al tipo de cambio, si quiere producir alimentos artesanales de calidad para un público brasileño o incluso regional y nacional.

En el caso de los productores que trabajan dentro de una cadena agroindustrial competitiva e integrada, como por ejemplo el arroz, su situación no depende de la situación particular de la frontera en la región sino de la competitividad de la industria de dicha cadena a nivel nacional y los precios relativos en los mercados internacionales a los que exporta. Cuando esa competitividad se mantiene sólida durante un largo tiempo y, además, la industria proporciona apoyo técnico y financiero al productor (en relaciones que en el caso del arroz, por ejemplo, no responden a lógicas de mercado puro sino a arreglos y acuerdos institucionales), entonces el contexto que este enfrenta para tomar sus decisiones de inversión es totalmente diferente al que tienen el resto de los agentes de la economía. En otros casos, como en la industria maderera, los propios capitales nacionales y multinacionales que poseen las industrias son los dueños de las plantaciones, por lo que todo el sector responde a la lógica del mercado internacional de la madera, sin cuidado de la relación cambiaria de la frontera.

Otras actividades agropecuarias sin desarrollo industrial en la región pero que refieren a grandes explotaciones, si bien no cuentan con una integración a una industria con la que acuerdan y de la que reciben apoyo, por poseer suficiente capital y una característica de explotación con baja inversión pueden soportar ciclos económicos desfavorables y luego realizar ganancias extraordinarias en los buenos tiempos. Es el caso de la ganadería extensiva de gran porte o la explotación minera de piedras preciosas en Artigas.

Esto explica en gran parte porque las únicas actividades dinámicas y que muestran procesos de crecimiento en la región refieren a grandes agroindustrias, Free Shops o grandes explotaciones agropecuarias; a la vez que también explica porque en torno a esas actividades no surgen otras que involucren a pequeños y medianos actores de la economía local.

Entonces cabe preguntarse: ¿Cómo es posible avanzar a una economía con relaciones y actividades como las que propone el esquema 18? La respuesta es que es posible sobre la base de la cooperación y la asociación, construyendo confianza y un compromiso creíble entre los actores locales que permita una visión compartida de mediano y largo plazo. Esto debe estar en la base de las iniciativas que se proponen en este capítulo respecto a crear cadenas de valor locales. Sin tener que recurrir a experiencias exitosas en otros territorios, en la propia región noreste hay algunos ejemplos (o excepciones): el Carnaval en Artigas; el funcionamiento a la interna de la cadena arrocera, en particular la capacidad de asociación y organización de los productores locales; la asociación del frigorífico PUL con otras empresas para fabricar proteínas animales a partir de los efluentes; la relación entre el PUL y los productores ganaderos locales; la experiencia de desarrollo de los productores ladrilleros en Rivera; el desarrollo de la cooperativa de productores lecheros COLEAR en Artigas para remitir a la industria de Salto; algunos servicios que desarrollan relaciones estables y algún tipo de acuerdo con grandes actividades de la región (frigorífico, productores arroceros e industria láctea en Cerro Largo, o algunas de las empresas forestales en Rivera). En

todos estos casos hay relaciones que, en mayor o menor medida, suponen una lógica de acuerdo y negociación que no es de mercado puro.

La mayor dificultad para poder avanzar más en el desarrollo de relaciones económicas entre actores de la región que supongan el desarrollo de nuevas actividades en el territorio y de ofertas competitivas y de calidad para las demandas que existen y las que potencialmente se podrían captar radica en que se observa un círculo vicioso entre el contexto de incertidumbre y los incentivos a la no cooperación, que limitan la conducta de gran parte de la economía local a un proceder entre conservador y oportunista, y la reproducción de esas condiciones.

La falta de actores que lideren proyectos asociativos que permitan desarrollos más ambiciosos de servicios y productos locales, sobre la base de acuerdos y cooperación, reduce el mapa de opciones y limita la oferta local a productos y servicios de baja complejidad. Es decir, una oferta que requiere de poca inversión y que prácticamente sólo justifica su provisión local antes que externa por ser bienes o servicios muy poco “transables”, incluso regionalmente (por ejemplo, si se pincha un neumático siempre se va a necesitar una gomería local). El resultado es una oferta local poco diversa y sin preocupación por presentar calidad o eficiencia, ya que apunta a bienes o servicios muy simples con mercado cautivo. Pero esta situación implica que las demandas que ya existen en la región, sobre todo en los territorios con procesos económicos en expansión (como el desarrollo de la industria de la madera), se tengan que orientar necesariamente hacia fuera del territorio. A su vez, esto limita el desarrollo local de ofertas de ese tipo, que además requerirían de un cierto marco de mínima certidumbre sobre la demanda, es decir que efectivamente se oriente a los proveedores locales y no externos. Pero esa certidumbre también es requerida por quienes generan las demandas, es decir que quieren tener aseguradas determinadas condiciones de calidad, precio y, sobre todo, de continuidad de la oferta y sus condiciones en el tiempo. La economía de mercado por sí sola no ofrece una solución que garantice las certidumbres mínimas y los compromisos necesarios para que esas relaciones se desarrollen y crezcan.

En este contexto, la economía local se estanca y las principales demandas que se generan en el territorio se orientan hacia otros territorios donde ya hay ofertas bien organizadas que atienden demandas similares, con calidad y volúmenes importantes y que rápidamente establecen vínculos empresariales con las principales actividades de tamaño relevante en el territorio. Es decir que las economías de aglomeración funcionan reforzando la competitividad de los centros urbanos de otras regiones que concentran los recursos y capacidades, como Montevideo o ciudades del sur y litoral del país (en un país con distancias relativamente cortas), o incluso favoreciendo la relación directa con Brasil. En el caso del posible desarrollo de actividades turísticas y servicios relacionados también la región pierde competitividad con otras localizaciones en el país y no logra conformar una oferta atractiva y que se sostenga en el tiempo.

Este “círculo vicioso” sólo puede ser detenido por medio de política activa, actuando sobre las debilidades del empresariado local (con apoyo técnico, financiero, etc) pero también modificando las “reglas de juego” de forma de generar un marco de confianza y certidumbre mínima para comprometer a los diversos actores en un proyecto común de desarrollo del territorio. Por lo tanto, la



asociatividad y la cooperación entre actores deben ser parte muy importante de la construcción de un proyecto que quiera conformar cadenas de valor en el territorio y, en sentido más amplio, relaciones sistémicas entre los diversos actores que permitan posicionar competitivamente al territorio. Todo esto en el marco de un proceso de acumulación que debe ser sostenido en el tiempo y con control local de una parte significativa del excedente generado. Para diseñar una política que pretenda caminar hacia ese objetivo es importante considerar los siguientes aspectos.

Sólo se puede lograr una transformación sostenible si los actores del territorio están comprometidos, tanto las grandes empresas o actividades como las pequeñas empresas y pequeños actores. Fundamentalmente se requiere de un rol de liderazgo y articulación por parte del gobierno local. En este sentido, los programas de desarrollo de proveedores y redes de empresas son instrumentos útiles a considerar, como fuera señalado antes en este mismo capítulo.

Por otra parte, además del rol de la política pública, estos procesos requieren de cierta capacidad de organización del empresariado local. Para lograr participación y compromiso es necesario identificar líderes locales (empresarios, productores, políticos, referentes sociales, etc) que puedan funcionar como catalizadores de dichos procesos. Pero es importante también que existan actores institucionales privados que pueda asumir y garantizar compromisos, así como superar las dificultades propias de los pequeños empresarios y emprendedores en aspectos organizativos y operativos (que no son menores a la hora de conformar un proyecto local de desarrollo). El diálogo y la intervención del gobierno local uno a uno con cada empresario o actor diluye el impacto y resultados de las políticas, con costos de transacción demasiado altos y baja probabilidad de llegar a acuerdos. Esto determina que, en muchos casos, sea necesario realizar un trabajo previo de fortalecimiento de actores colectivos representativos del empresariado y los actores económicos locales.

El marco institucional o el acuerdo que sostiene una política de este tipo debe configurar un escenario creíble y suficientemente estable en el tiempo, que permita evaluar (en términos de probabilidades) que el retorno o beneficio esperado de incorporarse a un juego asociativo en el que se apuesta a mejorar la competitividad de la empresa es mucho mayor que el retorno esperado de no cooperar o participar. Esto puede lograrse sobre la base de acuerdos amplios entre el gobierno local y los actores económicos más representativos (referentes locales y las grandes empresas del territorio), con participación activa de las organizaciones y asociaciones locales de empresarios, trabajadores y sociedad civil (organizaciones que en el noreste deben superar la actual situación de debilidad para fortalecerse como instrumentos válidos de articulación y participación).

Pero también puede ser necesario, en economías como estas con debilidad en el tejido institucional local, contar con los apoyos desde instituciones de prestigio nacional e internacional como los programas del gobierno nacional y de la cooperación internacional de apoyo a la competitividad y la empresa (mejor aún si tienen enfoque asociativo, de redes y/o territorial), además de los acuerdos con instituciones nacionales de investigación, formación y enseñanza. Estos acuerdos institucionales amplios permiten un respaldo sólido y convincente para este tipo de iniciativa, otorgando capacidad operativa y de implementación en el corto plazo (aportando recursos y

capacidades que muchas veces no están al alcance del gobierno e instituciones locales), así como garantía de estabilidad y continuidad en el tiempo de los acuerdos entre el gobierno local, las empresas y el resto de actores del territorio.

Por último, es necesario que el diseño de una política que apunte a los objetivos antes señalados fomente el surgimiento de iniciativas locales nuevas e innovadoras, lo que supone promover cierta conducta creativa y capacidad de asumir riesgos, por lo que el marco institucional que se contribuya a crear no debe castigar estas conductas sino, en lo posible, premiarlas.

### **Los recursos humanos del territorio**

Esta es una línea de intervención fundamental para el desarrollo de cualquier territorio. En particular, la presente investigación demuestra que en la región noreste resulta un aspecto crítico para pensar en el desarrollo económico y productivo. En un aspecto que no es ajeno al resto del país, es necesario mejorar la formación general de la población con políticas de universalización de capacidades que tienden a ser básicas en el mundo moderno, como los idiomas y el lenguaje informático. Esto es más importante aún en territorios donde las situaciones de pobreza y bajos ingresos, incluso marginalidad, sostenidas en el tiempo, han socavado la educación y formación de la fuerza de trabajo y la población en general.

Pero además de esas políticas educativas de base hay que orientar la formación de los recursos humanos hacia las necesidades de las principales actividades económicas y generadoras de empleo en el territorio, sobre todo considerando los desarrollos que se prevean o quieran impulsar a futuro. No se quiere aquí repetir lo que ya se ha señalado sobre la falta de muchas capacidades y formaciones en oficios y carreras técnicas que, paradójicamente, tienen demanda insatisfecha en el territorio. Pero es necesario reforzar la idea de que el enfoque de formación de recursos humanos debe tener una visión desde la demanda y, fundamentalmente, estar integrado a las políticas productivas y de desarrollo económico que se impulsan en el territorio.

La investigación recoge de parte de los actores locales cierto desencanto con las decisiones que se toman por parte de las instituciones de enseñanza media y técnica que dependen de los órganos centrales de dirección en Montevideo, donde se determinan los cursos de formación que se imparten en el interior del país. También la Universidad de la República, que ha pecado históricamente de un gran centralismo. De igual modo, las políticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (con los centros públicos de empleo, que hay uno en cada departamento) han mostrado resultados no del todo satisfactorios, en cuanto a organizar y empatar oferta con demanda de trabajo en el territorio. Es así que la desconexión de los programas de educación, formación y capacitación con las necesidades locales, sumado a la falta de recursos materiales, es la crítica compartida por la inmensa mayoría de los actores locales. De las entrevistas a actores económicos y sociales de esta región (informantes calificados y referentes) el 46% respondió que la oferta de las instituciones de formación técnica y profesional era insuficiente o estaba muy rezagada respecto de las necesidades y demandas del territorio, el 42% que en algunos aspectos estaba rezagada y en

otros era adecuada, y sólo un 8% que eran bastante adecuadas.

La recomendación que surge a la luz de esta investigación es que el reconocimiento de esas dificultades, e incluso el gran malestar local al respecto, deberían promover que las propias empresas, trabajadores y gobierno local se posicionen como actores más decididos a impulsar los procesos de formación y capacitación que se requieren para el desarrollo económico del propio territorio. Esto puede suponer la necesidad de impulsar desde lo territorial procesos paralelos y/o complementarios a los formales que se diseñan desde organismos centrales nacionales, por ejemplo, desarrollando acuerdos con las empresas que son las principales interesadas en la formación de ciertas capacidades locales. Es necesario que el gobierno local lidere procesos que involucren a las instituciones privadas de enseñanza y formación, organizaciones de la sociedad civil y referentes locales que aun integrando instituciones públicas que responden a estructuras centrales en Montevideo puedan encontrar los espacios para moverse con cierta autonomía o incluso con cierta capacidad de trasgresión al *status quo* predominante. Se trata de generar procesos locales que puedan conmovir estructuras nacionales que están muy alejadas de la realidad local.

Además, es bueno reconocer que desde la órbita nacional hay importantes señales que muestran cambios y oportunidades. La educación técnica media, en algunos casos en conjunto con la Universidad de la República, está desarrollando para 2009/2010 cursos de tecnólogos y similares relacionados con actividades productivas clave para la región, como por ejemplo, la forestal maderera en Rivera, la minería y piedra semipreciosa en Artigas o el arroz y pasturas en Treinta y Tres. También la Universidad de la República se propone avanzar desde 2010 en Programas Regionales de Enseñanza Terciaria (PRET), que suponen desarrollar centros de la universidad con personal docente radicado en las diferentes regiones, de forma de constituir ofertas y actividades de enseñanza, investigación y extensión adecuadas a las diferentes vocaciones productivas, económicas, sociales y ambientales de cada región. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha creado el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, que funcionará con Comités Departamentales que pueden ser instancias interesantes de articulación de las políticas de empleo con las políticas de desarrollo económico y productivo que se lleven adelante en los departamentos por parte de los gobiernos locales. Pero, aun de concretarse estas condiciones favorables desde el contexto nacional, difícilmente puedan generar impactos importantes si la actitud desde el territorio es pasiva. Los actores locales, públicos y privados, deben asumir un rol activo y fundamental en esos procesos para aprovechar las oportunidades que se generen desde el ámbito nacional para poder producir verdaderos procesos de desarrollo territorial. Nadie mejor que el territorio para saber cuáles son sus necesidades, sus prioridades y sus objetivos de desarrollo de mediano y largo plazo.

Otro nivel importante en la formación de recursos humanos refiere a la formación de emprendedores. Al respecto, hay que decir que hay varios programas nacionales de apoyo a emprendedores y pequeñas empresas. El verdadero valor que se puede dar desde lo local a estos enfoques es vincular esas políticas y apoyos con las políticas de promoción de cadenas de valor que se impulsen en el territorio, como parte integrada a una estrategia de desarrollo económico local. En

otras palabras, se trata de promover emprendedores con una orientación hacia las actividades que se identifican como las necesarias para el desarrollo económico del territorio. En muchos casos, cuando se trata de promover nuevas actividades y/o servicios o producciones que se ajustan al desarrollo de PYMES, este enfoque puede ser muy importante para favorecer el desarrollo del modelo productivo que se plantea como objetivo para el territorio. En efecto, la formación tradicional para la inserción laboral directa no es suficiente si en el proyecto de desarrollo del territorio no hay grandes empresas empleadoras para las que preparar personal, sino que hay actividades a desarrollar y promover a través de la creación de nuevas empresas (emprendedores).

Por último, gran parte del éxito de las políticas de desarrollo descansan en su implementación y gestión, que debería ser realizada por “agentes de desarrollo” capaces. Esto introduce otra dimensión de los recursos humanos, que atañe a la propia gestión e implementación de las políticas de desarrollo. Sin dudas en los niveles de diseño y planificación los recursos humanos deben ser altamente calificados. Pero aun cuando los altos mandos tengan capacidad para diseñar y planificar estrategias, planes y acciones, si los niveles asociados a la gestión e implementación no responden de igual modo será muy difícil que se obtengan los impactos positivos deseados. Esto involucra a las personas que trabajan en el gobierno local<sup>162</sup>, en las Agencias de Desarrollo, en diferentes organismos y unidades ejecutores de política, en las asociaciones de empresarios, productores y trabajadores, organizaciones sociales y en todos los niveles que tienen que ver con la gestión, administración e implementación práctica de los planes y estrategias de desarrollo.

### ***Generación local de investigación y conocimiento***

Como ha quedado en evidencia, en estas economías las principales actividades son intensivas en recursos naturales y la industria existente refiere a la agro-industria. Actividades que además, como se analizó, no son proclives a generar cadenas de valor de carácter local en torno a ellas. En este contexto, no es extraño que no haya capacidad de generación local de conocimiento e investigación, excepto en algunos casos puntuales referidos a producciones primarias, por ejemplo, la sede regional del INIA de Treinta y Tres que se focaliza en la investigación en arroz y que, como se ha señalado en esta investigación, ha tenido un gran impacto en su desarrollo en toda la región. Pero en ningún caso hay capacidad local de generación de conocimiento e innovación para promover una ruptura en la tradición del territorio, que agregue más valor en actividades secundarias y terciarias a las fases primarias que ya son competitivas y están consolidadas.

---

<sup>162</sup> Un buen ejemplo al respecto es la iniciativa del gobierno departamental de Treinta y Tres, que creó una Escuela de Gestión que ofrece cursos para los recursos humanos del propio gobierno local, incluyendo cursos de nivelación y de educación básica para quienes los necesitan. En esta iniciativa se incorporó el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) con un “centro MEC” que proporciona la infraestructura para facilitar el acceso a Internet y brinda la capacitación en el uso y manejo de TICs. La Escuela de Gestión rápidamente extendió su población beneficiaria y actualmente está abierta a todos los ciudadanos del departamento (según fuentes del gobierno departamental se capacitaron cerca de 1.000 personas en 2008). Adicionalmente ha empezado a incursionar en cursos vinculados a artes y oficios (aunque no necesariamente con el enfoque de demanda y cadenas de valor que se proponen en esta investigación).

Por otra parte, en estos departamentos analizados hay “casas” de la Universidad de la República (que son ámbitos de discusión e intercambio) e incluso iniciativas de centros universitarios departamentales, pero que hasta ahora no han desarrollado procesos relevantes con oferta de formación e investigación para la región. Como se mencionaba en el punto anterior, la Universidad de la República está abocada a la descentralización con el proyecto de los PRET y algunas iniciativas regionales de investigación y formación que ya han comenzado. Por ejemplo, en Rivera hay en estudio proyectos vinculados a las cadenas de madera y carne (junto con el departamento vecino de Tacuarembó) y también iniciativas para abordar los temas de la frontera y el medio ambiente. Otro ejemplo es el caso de Treinta y Tres que participa en forma integrada a otros departamentos vecinos (Rocha y Maldonado) de una iniciativa de generar un centro de formación terciaria con especialización en los temas relevantes para esos departamentos (CURE, Centro Universitario Región Este). Estas son buenas señales y, si bien a la fecha son aún más proyectos que realidades, representan un camino muy interesante para construir masa crítica local (docencia e investigación) que permita generar y sostener procesos endógenos de desarrollo.

Como recomendación concreta parece muy pertinente avanzar en la promoción en Rivera de un centro especializado en la investigación y formación para el desarrollo de las fases de transformación de la madera, tanto para la primera y la segunda transformación como para carpintería y muebles, pudiendo incluir una apuesta al desarrollo de una escuela de diseño. El enfoque debería ser regional, considerando los otros departamentos de la región noreste e incluyendo a Tacuarembó (que tiene un desarrollo forestal maderero también muy importante con la presencia de las mismas empresas forestadoras y madereras que operan en Rivera). Además, se debería estudiar e investigar sobre aspectos vinculados a todos los servicios que se relacionan con el sistema de valor forestal maderero, considerando que hoy se producen fundamentalmente tableros de madera, pero que también el desarrollo de la actividad puede comprender productos para la construcción, viviendas, aberturas y marcos, así como muebles y partes de muebles.

Una iniciativa de este tipo debe ser liderada por el gobierno local y tener como socios principales a las empresas de la industria ya localizada en la región. Se debe apoyar en las instituciones que ya tienen presencia en el territorio, como el INIA (que investiga en la fase forestal) y la Universidad de la República dentro del marco del PRET de la región. También hay que integrar recursos de la esfera nacional y programas de cooperación. Otra dimensión importante es la regional pero en clave internacional: la integración transfronteriza. En el caso de la madera es posible vincular una iniciativa de la región noreste de Uruguay con universidades y centros similares que ya existen en polos muebleros y madereros del sur de Brasil (por ejemplo, en Bento Gonçalves).

En Artigas también hay una oportunidad, en torno a la piedra semi-preciosa, para el desarrollo de un centro de investigación en minería y en diseño. En este último aspecto, el ya mencionado programa PACC (que promueve la conformación de un conglomerado productivo de la piedra preciosa) ha promovido el contacto entre empresarios mineros y diseñadores de Montevideo. Esta línea de trabajo puede ser más sólida con algún apoyo institucional de un centro universitario o de formación técnica especializado en diseño (que pueda desarrollar una sede local en Artigas). Aquí

también es fundamental el intercambio y los acuerdos institucionales con las organizaciones brasileñas de las localidades de frontera, que trabajan y han desarrollado capacidades muy superiores a las uruguayas en la comercialización y el diseño. En esta línea se propone avanzar el programa PACC-OPP, lo que ya es un factor importante para concretar una iniciativa de esas características.

Al respecto de la vinculación con actores y recursos del Brasil es posible aprovechar algunos programas y recursos contemplados dentro del MERCOSUR, que si bien como proceso de integración regional tiene avances lentos fuera de lo estrictamente comercial, posee algunos proyectos en marcha interesantes como, por ejemplo, un programa de desarrollo de Foros de Competitividad Regional<sup>163</sup>.

En la región tampoco hay centros de formación e investigación en aspectos vinculados al turismo y la naturaleza, la ecología y la biodiversidad. Sin embargo, en el marco de la creación del Sistema Nacional de Área Protegidas, hay varias zonas en los departamentos analizados (como la Quebrada de los Cuervos en Treinta y Tres o el Valle del Lunarejo en Rivera), que están en estudio. Esto configura una oportunidad para avanzar en la creación de centros regionales especializados en investigar los temas de la protección de áreas naturales y de la biodiversidad, también con la posibilidad de un enfoque abierto hacia otras potencialidades económicas como las turísticas o las vinculadas a biotecnología, salud y farmacéutica. Propuestas en este sentido, se están analizando en el marco del PRET para la región noreste, de la Universidad de la República.

Una actividad que ya ofrece posibilidades reales de desarrollo y que es un sector de punta a nivel mundial es el de las energías renovables. Su desarrollo en estos departamentos ha comenzado al influjo de las agroindustrias grandes que han empezado a utilizar sus residuos o subproductos para generar energía para su propio uso (biomasa). Esto sucede en el caso de algún molino de arroz (ARROZUR) y las industrias de aserrado de madera y tableros. También hay iniciativas, sobre todo en Treinta y Tres y Cerro Largo, para analizar la instalación de parques eólicos.

No es probable que en estas economías y sociedades del noreste se creen enormes centros de investigación, pero sí es posible negociar y lograr sedes regionales o espacios para actividades específicas con algunas instituciones localizadas en Montevideo, por ejemplo, el Instituto Pasteur, la Facultad de Ciencias y/o la de Química de la Universidad de la República, o con centros de universidades privadas, incluso con instituciones y sedes de universidades en las ciudades brasileñas de frontera (por ejemplo, en Santana do Livramento).

Por último, hay que señalar que la empresa de biotecnología que se presentó como una excepción en Cerro Largo demuestra que es posible generar actividades innovadoras y que rompen con la tradición del territorio. Este caso puede servir para encontrar algunas pistas de cómo se

---

<sup>163</sup> Ver el trabajo de mi autoría: *Cadenas productivas en el MERCOSUR. Los Foros de Competitividad: una herramienta para la complementación productiva y la cooperación regional*. Informe Técnico 017-06, Consultoría del Sector de Asesoría Técnica de la Secretaría del MERCOSUR, financiado por el BID: Proyecto "Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional" (ATN/SF-9014-RG), "Componente Integración Productiva". Disponible en: [www.mercosur.int/fccmm](http://www.mercosur.int/fccmm).

pueden promover ese tipo de procesos. Ese proyecto surge a iniciativa de dos universitarios oriundos del departamento (uno de ellos había emigrado al exterior y regresó por este proyecto) que crearon la empresa y la localizaron allí por ser su lugar de nacimiento y pertenencia, casi sin que medie otra explicación. Es decir que podría ser una política para analizar el apoyo a emprendimientos de este tipo, que no requieren costos de equipamiento que hacen imposible su realización en el interior del país, pero si requieren de capital humano muy calificado, apostando a “repatriar” recursos humanos muy calificados que emigraron a estudiar y residir en Montevideo (o incluso en el exterior del país).

Este tipo de política seguramente sea de bajo impacto sobre el conjunto de la economía local, logre atraer a unos pocos emprendedores y montar algunas otras excepciones a la regla. Pero es una ruptura conceptual muy importante y un camino que, de empezar a transitarse, puede ir abriendo oportunidades hoy negadas para estos departamentos. Esto se complementaría perfectamente con la política de la Universidad de la República que impulsa los PRET, determinando especializaciones regionales que promuevan la investigación con planteles docentes radicados en el territorio. El camino debe ser la generación de masa crítica que piense, estudie, enseñe, discuta, investigue, de modo de atraer a otros interesados y formar capital humano local que pueda ser retenido a través de ofertas atractivas.

### **6.3. Futuras líneas de investigación**

Una primera línea interesante para futuros trabajos refiere al seguimiento de las iniciativas que puedan surgir para la región en la línea de las recomendaciones que se desprenden de esta investigación. En particular, respecto a la promoción de cadenas de proveedores locales y cadenas de valor en el territorio, lo que requerirá profundizar en el análisis sectorial particular, la identificación de demandas actuales y potenciales, las ofertas locales actuales y a crear, así como en la articulación con las ofertas de formación técnica y profesional. La evaluación de las experiencias que vayan surgiendo, por ejemplo, en el caso de los proyectos que se están elaborando en la Agencia de Rivera en torno al sector forestal maderero o las iniciativas de los PRET de la Universidad de la República, es muy importante para la generación de un aprendizaje que pueda fortalecer los procesos en marcha y sus resultados, así como para reconfirmar o revisar los diagnósticos y las interpretaciones teóricas conceptuales que surgen de esta investigación.

Otro aspecto que es de sumo interés para investigar refiere al fenómeno de la frontera con Brasil y sus efectos en términos del desarrollo de la región noreste. No hay al respecto investigación científica del punto de vista de la economía, por lo que sería un importante avance poder comenzar a generar insumos al respecto. En esta investigación queda muy clara la importancia de la frontera en muchos aspectos, que hacen al contexto en que se desarrollan estas sociedades, pero que tienen expresiones muy concretas y de alto impacto en la vida económica de la región. En diferentes pasajes de la investigación se señaló la importancia de la situación de incertidumbre a mediano y largo plazo que genera la relación cambiaria con Brasil, el contrabando y la informalidad, lo que determina incentivos a comportamientos no cooperativos, aversión a invertir y una dificultad

importante en términos de construir una visión común de desarrollo para estos territorios. Pero también la investigación muestra que la frontera tiene impactos muy positivos, como el fenómeno del Carnaval en Artigas que es casi la única expresión cultural y económica que logra reunir a diversos actores locales en torno a un objetivo común al que se llega con cooperación y trabajo colectivo. Por otra parte, hay experiencias que han desarrollado un mercado atractivo a partir de la frontera, como en el caso de los Free Shops.

En particular, respecto al tema de la frontera resulta atractivo estudiar qué cambios en las reglas de juego se podrían impulsar para potenciar los efectos positivos y mitigar los negativos sobre el desarrollo de la región. Tanto desde lo nacional, como desde lo binacional, pensando en políticas de frontera integradas con Brasil.

Por último, a partir del modelo de análisis desarrollado conviene investigar si la interpretación de la dinámica económica territorial para la región noreste aplica al resto del interior del país o no. En principio, de acuerdo con una investigación previa (Rodríguez Miranda, 2006) esta interpretación podría ser bastante útil para explicar el funcionamiento de las economías de la región centro del país. Pero aun en ese caso hay aspectos diferenciales de la región centro respecto al noreste que hay que considerar (por ejemplo, el mejor posicionamiento en cuanto a la distancia respecto a la capital Montevideo y el juego de economías de aglomeración urbana a nivel nacional; la ausencia de frontera y la condición de territorio interior; etc.). Por otra parte, sobre la base de diversos antecedentes (Rodríguez Miranda, 2006; UdelaR-FCEA, 1998; diagnósticos económicos departamentales e informes realizados por ART Uruguay publicados en *Cuadernos para el Desarrollo Local. SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social* y disponibles en [www.arturuguay.org](http://www.arturuguay.org); entre otros) se puede arriesgar que esta interpretación para la región noreste no se ajustaría en forma adecuada a las realidades de la región litoral oeste del país (frontera con Argentina), ni a la región sur (tanto suroeste con el eje en Colonia, como sureste con el eje en Maldonado) o al área metropolitana de Montevideo. Incluso el modelo de análisis desarrollado para analizar la región noreste debe permitir la generación de nuevos modelos, más adecuados a cada realidad territorial, que aporten a construir una mirada regional completa del Uruguay.

Finalmente, un desafío adicional es analizar en qué regiones de otros países latinoamericanos el modelo aquí desarrollado conserva un buen poder explicativo, lo que supondría contribuir en la identificación de problemáticas y procesos comunes a la realidad latinoamericana, abriendo posibles caminos de complementación e intercambio académico y de planificación de política de desarrollo.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. y Riella, A. (comp.) (2003) *Territorio, Sociedad y Región. Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local*, Dpto de Sociología de FCS-UdelaR, Imprenta Rosgal SA, Montevideo.
- Aghón, G. (Dir), Alburquerque, F., y Cortés, P. (comp.) (2001) *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. (1996) *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, ILPES, Santiago de Chile.
- Arrow, K. J. (1962) "The economic implications of learning by doing", en *Review of Economic Studies* 29, pp.155-173.
- Arroyo, D. "Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina". En línea: [www.cenoc.gov.ar](http://www.cenoc.gov.ar)
- ART PNUD (2008a) *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Artigas*, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), 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*, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- (2008c) *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Rivera*, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- (2008d) *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Treinta y Tres*, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- (2008e) *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diagnóstico Económico Local. Bella Unión*, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano), Barrenechea, P., Troncoso, C. y Rodríguez Miranda, A., SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, Montevideo.
- Arocena, J. y otros (1990) *La pobreza en el Uruguay. El territorio, los hogares, la vivienda*. PNUD proyecto regional RLA/86/004, proyecto Ministerio de trabajo y seguridad social: Políticas públicas y Desarrollo Social, Ed. Tradinco SA, Montevideo.
- (2006) *La Paloma. Una sociedad en busca de sí misma.*, IDEL, Universidad Católica del Uruguay, Cátedra UNESCO de Comunicación, Productora Editorial, Montevideo.
- Arocena, J. (2008) "Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay". Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica del Uruguay, en *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización*, Programa de desarrollo local ART Uruguay del PNUD, Año1, N°1, noviembre 2008.
- (2002) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Universidad Católica del Uruguay, Ed. Santillana S.A. (2da ed.), Montevideo.
- (1995) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana y Universidad Católica de Uruguay, Nueva Sociedad (1er ed.), Caracas.
- Alonso, J.L. y Méndez, R. (comp.) (2000) *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Ed. Civitas Ediciones, España.
- Aydalet, P. (1986) *Milieux innovateurs en Europe*, GREMI, París.
- Bandeira, P; Atance, I; Sumpsi J.M. (2004) "Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque", en *Cuadernos de Desarrollo Rural* (51).
- Banyuls i Llopis, J., Cano, E., Contreras, J.L., y Tomás, J.A. (1999) "Dinámica industrial y flexibilidad productiva: la industria del mueble y del calzado en la Comunidad Valenciana", Universidad de Valencia, en *Revista de Estudios Regionales*, N° 55, pp:159-191.
- 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.
- Becattini G., Costa M.T., y Trullén J. (eds) (2002) *Desarrollo local: Teorías y Estrategias*, CIVITAS, Madrid.

- Becattini G. (2002) "Anomalías Marshallianas" en *Desarrollo local: Teorías y Estrategias*, Becattini G., Costa M.T. y Trullén J. (eds), CIVITAS, Madrid.
- (1986) "Del sector industrial al distrito industrial" (1979), en *Revista Económica de Catalunya*, Nº 1.
- Berdegué, J.A. y Escobar, G. (2002) "Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction". AGREN, Network Paper, Nº 122.
- Berdegué, 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, The Netherlands.
- Bervejillo, F. (2004) "Escenarios y agenda sobre el sistema urbano nacional/regional 2025", en *Ciudades Intermedias del Uruguay. Desarrollo Local y Sistema Urbano*, CD editado por ITU (Facultad de Arquitectura -UDELAR), Montevideo.
- BID (2001) *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*. En línea en: <http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm>.
- (2000) *Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe*, BID, Washington.
  - (1998) *Estrategia de reducción de la pobreza rural*, BID, Washington.
- Biehl, D. (1986) *L'impact de l'infrastructure sur le développement regional*, Office des publications officielles des Communautés Européenes, Bélgica.
- BM (2002) "Reaching the rural poor. Corporate rural strategy of the World Bank (draft)", Banco Mundial, Washington D.C.
- Boisier, S. (2003) *El desarrollo en su lugar*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- (1993) "Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?", en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.
- Boscherini, F. y Costamagna, P. (1998) "Desarrollo Local y rol de las Instituciones: algunas reflexiones sobre el caso Rafaela", Documento de Trabajo, Argentina.
- Campbell, J. y Lapham, B. (2001) "Real exchange rate fluctuations and the dynamics of retail trade industries on the U.S. - Canada border", *National Bureau Of Economic Research*, Working Paper 8558. En línea en: <http://www.nber.org/papers/w8558>
- Castells, M. (1999) "La era de la información: Economía, sociedad y cultura". Volumen I: La sociedad red. México: Siglo XXI.
- CEPAL (2002a) "Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual", Vázquez Barquero, A., Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo, Santiago de Chile.
- CEPAL (2002b) "Las agencias de desarrollo regional y la promoción del desarrollo local en el Estado español", Albuquerque Llorens, F., Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile.
- CEPAL (2004a) *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica*, Serie Manuales, 36, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
- CEPAL (2004b) "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", Arraigada, I., Ponencia en *Panel 1: Aproximaciones conceptuales e implicancias del enfoque del capital social*, Serie Seminarios y Conferencias 31, Chile.
- CEPAL (2000) "Parque industrial del distrito Villa El Salvador: una iniciativa para el desarrollo económico local en el Perú proyecto cepal/gtz "desarrollo económico local y descentralización en América Latina", Santiago de Chile.
- (1999) *Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural*, Roura, H. y Cepeda, H., Serie Manuales Nº 2. ILPES-CEPAL, 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.
  - (1963) *Situación económica y social del Uruguay Rural*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, estudio realizado por CLAEH/CINAM a solicitud del MGAP, Montevideo.
- Coase, R. H. (1937) "The nature of firm", en *Economica* 4, pp.386-405.

- Coleman, J. S. (1990) *Social capital, Foundations of Social Theory*, The Belknap, Press of Harvard University.
- CONSUR LTDA (2008) *Asistencia técnica local para proyecto de desarrollo social de las zonas más pobres del norte de Uruguay*, Proyecto PRODENOR, zona: departamento de Cerro Largo. Informe final no publicado.
- Costamagna, P. y Ferraro, C. (2000) *Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela.*, CEPAL, Buenos Aires.
- Costamagna, P. (2000a) *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela*, Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Santiago de Chile.
- (2000b) *Las empresas, las instituciones de apoyo al sector productivo local y la mejora competitiva. El sector industrial de la ciudad de Rafaela, Santa Fe, Argentina*. Tesis de Maestría de Pablo Costmagna.
- Dabat, A. (2002) "Globalización, capitalismo actual, y nueva configuración espacial del mundo", en *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, Basave J. y otros, IIEc, CRIM, FE, DGAPA, UAM-I-Porrúa, México.
- Desco (2003) *La participación en la gestión del desarrollo local. La experiencia del presupuesto participativo en Villa El Salvador*, Llona, M. y Soria, L., Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Programa Urbano, Lima, Perú.
- DIPRODE-OPP (2007) *Apicultura. Plan de Refuerzo de la Competitividad*. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas PACC (OPP-BID), Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia, Montevideo.
- (2007b) *Plan de Refuerzo de la Competitividad del Conglomerado de la Piedra Preciosa en Artigas*, Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas PACC (OPP-BID), Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia, Montevideo.
- Domínguez, C. M (2004). *El Norte profundo. Un viaje por Tacuarembó, Artigas, Rivera y Cerro Largo*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Dosi, G. (1998) "Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation" en *Journal of Economic Literature* 36.
- Echegaray, G. y Marulanda, L. (2001) *Desarrollo local, gestión participativa, presupuesto participativo, Villa El Salvador, Perú*, Lima.
- Echegaray, G. (2001) "La experiencia del Presupuesto Participativo en Villa El Salvador (Perú)". En línea en <http://www.presupuestosparticipativos.com>.
- 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*.
- Ferrer, A. (1996) *Historia de la globalización*, FCE, México DF.
- 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.
- Freeman C. y Soete, L. (1997) *The Economics of Industrial Innovation*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- Friedmann, J. y Weaver, C. (1979) *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*, ed. Edward Arnol, Londres.
- Fuà, G. (1983) "L'industrializzazione nel nord este e nel centro", en *Industrializzazione senza fracture*, Fuà y Zachia (ed.), Bolonia, Il Mulino.
- Fujita, M. (1992) "Monopolistic Competition and Urban Systems" en *European Economic Review*, 37.
- Galaso, P. (2005) "Capital social y desarrollo económico. Los casos del Silicon Valley y Villa El Salvador", en *Noésis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol.15, N°27, pp.161-189, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
- Gallicchio, E. (2003) "Desarrollo económico local y empleo en Uruguay" en *2da Conferencia Electrónica Programa Alianzas estratégicas para el desarrollo local en América Latina*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). En línea: [www.desarrollolocal.org](http://www.desarrollolocal.org).

- Gallicchio, E. y Winchester, L. (eds.) (2003) *Territorio local y desarrollo. Experiencias de Chile y Uruguay*, Ediciones Sur/CLAEH, Chile.
- Gereffi, G. y otros (1994) *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport, CT.
- Giddens, A. (1997) *Consecuencias de la modernidad*. Ed. Alianza, 2da reimpresión, Madrid.
- González Posse, E. (2002) "El desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades" en *Documentos de trabajo del Rectorado* N° 17, Universidad de la República, Montevideo.
- (2002b) "Recursos genuinos y desafíos de promoción económica", Instituto de Economía FCEA en *Ponencias y Exposiciones sobre: Definición y alcance del proceso descentralizador*, Universidad de la República, Montevideo.
- Gutiérrez Casas, L. (2005) "Potencial de desarrollo y efectividad de la política regional. Un estudio para el caso de Chihuahua", en *Nóesis Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 15 N°27, pp.69-97, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
- Hirschman, A.O. (1958) *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- IDCL (2006) *Relevamiento de actividades productivas, económicas y sociales de Cerro Largo*, Dirección de Desarrollo de la Intendencia Departamental Cerro Largo. En línea: [www.cerrolargo.gub.uy](http://www.cerrolargo.gub.uy)
- IECON (2009) *Informe de Coyuntura. Uruguay 2008-2009*. Instituto de Economía de FCEA de UdelaR, Montevideo.
- 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 (2004) "Lógicas de la Expansión urbana y aproximaciones al sistema urbano nacional", Informe de avance del equipo de estudio CIU (ciudades intermedias de Uruguay)", Arq. Martínez, E. (Coordinador), en *Ciudades Intermedias del Uruguay. Desarrollo Local y Sistema Urbano*, CD editado por 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)
- (2000) *Análisis de las relaciones entre la dinámica territorial de las ciudades intermedias y los trazados viales nacionales*, Convenio Universidad de la República (Facultad de Arquitectura-ITU), Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Congreso Nacional de Intendentes. En línea: [www.farq.edu.uy](http://www.farq.edu.uy)
- Jacobs, J. (1969) *The Economy of Cities*, Ed. Vintage Books, Nueva York.
- Keilbach, M. (2000) *Spatial Knowledge Spillovers and the Dynamics of Agglomeration and Regional Growth*, Ed. Physica-Verlag Heidelberg, Alemania.
- Krugman, P. (1995) *Development, Geography, and Economic Theory*, MIT Press, Cambridge.
- (1991) "Increasing Returns and Economic Geography", en *Journal of Political Economy*, vol. 99, N°3.
- Lombardi M. y otros (1986) "El cambio de las ciudades. Evolución del sistema urbano nacional a través de los censos de población de 1985, 1975 y 1963", OPP, CELADE, en *Colección Cuadernos de CIESU* N.57, Ed. Banda Oriental, Uruguay.
- Lorenzelli, M. (2004) "Capital social comunitario y gerencia social", en *Cuadernos del Claeh* N° 88, 2da serie año 29, Ed. CLAEH, Montevideo.
- Lucas, R. (1988) "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics* N° 22, pp. 3-42.
- Maillat, D. (1995a) "Les milieux innovateurs", en *Sciences Humaines*, N° 8.
- (1995b) "Milieux innovateurs et dynamique territoriale", en *Economie industrielle et économie spatiale*, A. Rallet y A. Torre (directores), Economica, Paris.
- Mas Verdú, F (2003) "Centros Tecnológicos y Competitividad Empresarial", *XXIX Reunión de Estudios Regionales*, 27 y 28 nov.2003, Santander, España. En línea: [www.redalyc.uaemex.mx](http://www.redalyc.uaemex.mx)
- Markusen, A. (1996) "Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts", en *Economic Geography* N°72, pp.293-314.
- Marshall A. y M. P. (1881) *The Economics of Industry*, MacMillan, 2da. ed., Londres.
- Marshall, A. (1890) *Principles of Economics*, MacMillan, 8va. ed.1966 (1er ed. 1890), Londres.

- Mata Machado, M.N. (2002) *Entrevista de Pesquisa. A interação pesquisador/entrevistado*, Editorial: Arte, Belo Horizonte-Brasil.
- MEC (1998) *Las Asociaciones Civiles y Fundaciones en el Uruguay. Primer Relevamiento Nacional*, Dirección General de Registros y Ministerio de Educación, MEC, Montevideo.
- (1994) *Relevamiento de los Agentes Culturales*, Dirección de Cultura del Ministerio de Educación, Dirección General María Luisa Torrens, MEC, Montevideo.
- 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.
- Michalet, Ch. A. (1985) *Le capitalisme mondial*, PUF, París.
- MIEM-DINAPYME (2008) *Encuesta Nacional a MPYMES Industriales y de Servicios*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- MGAP-DGF-DGRNR (2007) *Resultados de la interpretación de imágenes satelitales para forestación y el uso de los suelos de prioridad forestal*. Dirección General de Recursos Naturales Renovables y Dirección General Forestal. En línea: [www.mgap.gub.uy](http://www.mgap.gub.uy)
- MGAP-DIEA (2004) *Regiones de especialización productiva*. En línea: [www.mgap.gub.uy/Diea](http://www.mgap.gub.uy/Diea).
- MGAP-OPYPA (2000) *Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*, Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Montevideo, Uruguay. En línea: [www.mgap.gub.uy/opypa](http://www.mgap.gub.uy/opypa)
- Municipalidad de VES: Información del sitio web del Parque Industrial de Villa El Salvador. En Línea: <http://www.pivesweb.com.pe/>
- Municipalidad VES (2007) *Diagnóstico de VES*, Plan integral de desarrollo para Villa El Salvador al 2021, Municipalidad de Villa El Salvador, VES.
- (2006) *Plan integral de desarrollo concertado: Villa El Salvador al 2021*, Municipalidad de Villa El Salvador, VES.
- Nelson, R. (1995) "Recent evolutionary theorizing about economic change" en *Journal of Economic Literature*, vol. 33, pp.87-112.
- Nelson, R. y Winter, S. (1973) "Neoclassic versus evolutionary theories of economic growth" en *Economic Journal*, vol. 84, pp.886-905.
- North, D.C. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económico, México, D.F.
- ONUDI (2002) *Guía para el desarrollo de proveedores*, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Programa de Subcontratación y Gestión de Proveedores Industriales, Subdivisión de Promoción Industrial y Tecnología, Viena, Austria.
- 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 IIS Doc.02/09. En línea: [www.estrategiauruguaytercersiglo.net](http://www.estrategiauruguaytercersiglo.net)
- OPP-AECI (2006) "Departamentalización del PIB 1985-2006", Oficina de Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República) y Agencia Española de Cooperación Internacional, Montevideo.
- Perroux, F. (1950) "Economic space: theory and applications", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 64, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Pietrobelli, C. (2004) "Upgrading and technological regimes in industrial clusters in Italy and Taiwán", en *Linking Local and Global Economies*, Pietrobelli, C. y Sverrisson, Á. (comp.), Routledge, Londres.
- Piore, M.J. y Sabel, C.F. (1984) *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*, Basic Books, Nueva York.
- PNUD (2005) *Informe Desarrollo Humano en Uruguay 2005*, Montevideo, Uruguay.
- PNUD-CEPAL (2002) *Informe Desarrollo Humano en Uruguay 2001*, Montevideo.
- PNUD-BID (2000) *Índice de desarrollo de la sociedad civil en Argentina. Formosa / Jujuy / Mendoza / Río Negro / Santa Fe*, Ed. Edilab Editora, Argentina.
- PROBIDES, Boletín Bañados del Este: N° 6 oct-dic 1995; N° 7 mar-abr 1996; N° 9 mar-abr 1997, N° 11 feb-mar 1998; N° 13 oct-nov 1998.
- Porter, M. (1991) *La ventaja competitiva de las naciones*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, University Press.
- Pyke, F., Becattini, G., y Segenberger, W. (1992) *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

- Rodríguez, J. L. (2008) "Ficha para la presentación de proyectos en el marco de los grupos de trabajo del PDL ART Uruguay", *Consultoría: Fortalecimiento del Carnaval de Rivera*. Programa de desarrollo local ART del PNUD, Uruguay.
- 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 presentada para la obtención del D.E.A y la candidatura a doctor en el marco del Doctorado en Integración y Desarrollo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid en junio 2005.
  - (2005b) "Desarrollo y territorio en Uruguay. Una mirada desde la experiencia española en L'Alcoià", en *Noésis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol.15, Nº 27, pp.189-226, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.
  - (2004) *Políticas y Esquemas de Incentivos para la Gestión de la Contaminación. El caso del Río de la Plata*, Documento de apoyo al Proyecto de Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo (FREPLATA), Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Montevideo.
- Rodríguez, R. y Pérez E. (comp.) (2004) *Espacios y desarrollos rurales. Una visión desde Europa y Latinoamérica*, Ediciones TREA S.L., España.
- Romer, P. (1986) "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economics*, vol 94, pp.1002-1037.
- Rosenberg, N. (1982) *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge University Press.
- (1976) *Perspectives on Technology*, Cambridge University Press.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943) "Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", en *Economic Journal*, Nº 53, pp 202-211.
- Sanchís, R., Cantarero, S., Campos, V. (2002) *El Agente de Desarrollo Local en la Creación y Desarrollo de Empresas*, Ediciones D + D (formato de DVD), España.
- 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 Nº87 de la Asociación Europea de Economistas Agrícolas (EAAE).
- (2000) "La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano", documento presentado en *Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: un enfoque comparativo*, San Fernando de Henares, Madrid.
  - (1997) "Urban-rural linkages, internal diversification and external integration: an european experience", documento presentado en el seminario internacional *Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado*, organizado por FAO en Taxco, México.
- Saxenian, A. (1994) *Regional Advantage. Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press.
- Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004) *Desarrollo territorial rural*, Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schejtman, A. (1998) "Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional", en *Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas*, Número Especial, pp.139-166, Taxco, México.
- (1997) "Peasants and structural adjustment in Latin America", en *Social movements in development. The challenge of globalization and democratization*, International Political Economy Series, pp.126-152, Macmillan Press Ltd., Gran Bretaña.
  - (1994) "Agroindustria y Transformación Productiva de la Pequeña Agricultura", en *Agroindustria y pequeña agricultura*, pp.11-36, FAO/ILDIS, La Paz, Bolivia.
  - (1980) "Economía campesina: Lógica interna, articulación y persistencia", en *Revista de la CEPAL*, Nº 11, Santiago de Chile.
- Scott, A. (1988) *New Industrial Spaces*, Ed. Pion Ltda, Londres.

- Schumpeter, J. A. (1934) *The Theory of Economics 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.
- Storper, M. (1988) "Las economías regionales como activos relacionales", en *Economías*, nº41, pp.10-45.
- 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 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Montevideo.
- Tafernaberry, M. (2008) *Sistematización y Análisis de los Recursos Locales en el Carnaval de Artigas*. Informe final de Consultoría para el Programa de desarrollo local ART Uruguay de Naciones Unidas. No publicado.
- 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, Ed. Artes Gráficas S.A., Montevideo.
- (1995) *La Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo*, Convenio UTE-Universidad de la República, Director González Posse, Ed. Artes Gráficas S.A., Montevideo.
- Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.
- (2002) *Endogenous Development*", Routledge, Londres.
  - (2002b) "Crecimiento Endógeno o Desarrollo Endógeno", en *Desarrollo local: Teorías y Estrategias*, Becattini, Costa y Trullén (ed.), pp.83-104, Ed. CIVITAS, Madrid.
  - (1997) "La integración de las empresas externas en los sistemas productivos locales ", en *Gran empresa y desarrollo económico*, Vázquez Barquero, A., Garofoli, G., y Gilly, J.P. (ed.), pp. 257-277, Editorial Síntesis, España.
  - (1993) *Política Económica Local*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. & Madoery, O. (comp.) (2001) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homosapiens ediciones.
- Vázquez Barquero, A., Garofoli, G., y Gilly, J.P. (ed.) (1997) *Gran empresa y desarrollo económico*, Editorial Síntesis, España.
- Veiga, J.E. (2001) "Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento", en *Série Textos para Discussão*, Nº 1, Convenio FIPE-IICA (MDA-CNDRS/NEAD), Brasil.
- Veiga, D. (2003) "Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay", en *Territorio, Sociedad y Región. Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local*, Acuña, C. y Riella, A. (comp.), Dpto de Sociología, FCS-UdelaR, Imprenta Rosgal SA, Montevideo.
- Veiga, D. (1991) *Desarrollo Regional en el Uruguay*, CIESU, Montevideo.
- Veiga, D. y Rivoir A. L. (2001) *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*, Facultad de Ciencias Sociales, Depto de Sociología, Universidad de la República, Montevideo.
- Veltz, Pierre (1999) *Mundialización, Ciudades y Territorios: La economía del archipiélago*, Editorial Ariel Económica, Barcelona.
- VES (2006) *Plan integral de desarrollo concertado: Villa El Salvador al 2021*, Municipalidad de Villa El Salvador, VES, Perú.
- Wallerstein, I. (1991) *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Ed. Siglo XXI, México D.F.
- Williamson, O.E. (1993) "Calculativeness, trust, and economic organization" en *Journal of Law and Economics XXXVI*, pp.453-486.
- Yin, R. (1993) *Case study research: Design and methods*, Sage Publications (Col. Applied Social Research Methods, vol. 5), Tercera edición (Primera 1984), Beverly Hills.
- Yoguel, G. y Lopez, M. (2000) "Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi distrito industrial de Rafaela", en *Revista Redes* Vol. VII, Nro 15.
- Yoguel, G. y Boscherini, F. (1996) *La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las PYMES exportadoras argentinas*, CEPAL, Documento de Trabajo Nº 71, Buenos Aires.

## **ANEXO 1: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS**

Las entrevistas se realizaron entre octubre de 2007 y setiembre de 2008.

### **Entrevistas para el caso de Artigas (capital departamental y zona de influencia)**

- Unidad de Planificación y Desarrollo de la Intendencia Departamental de Artigas: Esc. Rosario Simón. Encargada.
- Departamento de Descentralización de la Intendencia Departamental de Artigas: Directora Esc. Alejandra Paz Vaucher.
- Edil de la Junta Local de Bella Unión: Jorge Ferrari.
- Equipo del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) en Artigas: Director Ing. Agr. Carlos Brum, responsable Social del Proyecto Uruguay Rural Lic. Psic. Ricardo Pérez y referente del Plan Agropecuario del MGAP Emilio Duarte.
- DIPRODE-OPP Conglomerado de Piedras Preciosas en Artigas: Ejecutiva del conglomerado Ec. Mariana Sierra.
- Asesor Intendencia Departamental de Artigas: Gonzalo Cibils
- UTU Escuela Agraria de Artigas: Ing. Agr. Gabriel Fagúndez.
- Escuela Técnica de Artigas: Director Prof. Ariel Bueno y docente Prof. Silvia Villar.
- Asociación Agropecuaria de Artigas: Presidente Mario Ayala y Comisión Directiva.
- Productor apícola y Director Sociedad Fomento Rural Villa Lola: Mario Arbiza.
- Asociación Cultivadores de Arroz Regional Artigas (ACARA, región oeste): Comisión Directiva.
- Productores arroceros del noreste del departamento: Andrés Feris y José Acevedo.
- Grupo Lechero COLEAR: Presidente Edilio Ponte.
- Empresa Láctea INDULACSA: Gerente Alberto Arista González.
- Empresario minero: Carlos Sanchís.
- Artesano de piedras semipreciosas: Daniel Falco.
- Artesano de piedras semipreciosas: José Lemos.
- Consultora PROBASALTO: Ing. Agr. Gabriel Fagúndez.
- Consultor experto en desarrollo local: Ec. Carlos Troncoso.
- Consultor experto en desarrollo local: Ec. Pedro Barrenechea.

### **Entrevistas para el caso de Cerro Largo**

- Dirección de Desarrollo de la Intendencia Departamental de Cerro Largo: Director Esc. Oscar Rodríguez.
- Edil Junta Local de Río Branco: Mario Morel.
- Agencia de Desarrollo Departamental de Cerro Largo: Ing. Agr. José Espiga (representante de la Intendencia Departamental de Cerro Largo) y Lic. Yandira Álvarez.
- Proyecto Uruguay Rural de MGAP en Río Branco: Técnico Raúl Milán.
- Programa ART en Cerro Largo: Referente local Ing. Agr. José Rosendo García.
- Asociación de Apicultores de Cerro Largo: Presidente Ruben Gereda y Secretaria Karina Borges.
- Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo: Gerente Tec. Agr. José Fernández.
- Sociedad Rural de Río Branco: Presidente Néstor Amoro.
- Centro Comercial e Industrial de Cerro Largo: Presidente María Esther Nauar.
- Empresa láctea cooperativa COLEME: Gerente Ing. Agr. Carlos Gancio.
- Asociación de Productores Lecheros de Cerro Largo y Departamento de extensión de COLEME: Ing. Agr. Elena Lavechia; y Proyecto Uruguay Rural de MGAP en Melo: Responsable Ing. Agr. Adriana Matteo.
- Empresa avícola y fábrica de raciones EL OMBÚ: Gustavo Tort.
- LAFONER S.A. Emprendimiento Biotecnológico del Norte: Socio fundador Ing. Quím. Gustavo Sundberg.
- Productor arrocerero, empresario molinero arrocerero y de raciones (LEDRISUR S.A): Director Paulo Wachholz.
- Molino arrocerero SAMAN: Gerente Ing. Agr. Alejandro Rovira.



- Chacinería LITO GÓMEZ: Dr. Elías Gómez Urdapilleta.
- Productor hortícola: José Mario Gómez.
- Fábrica de Dulces LUCHÍA LTDA.: Dueño Miguel Bazzano.
- Aserradero CERRO LARGO MADERAS: Administrador Dardo Rodríguez.
- Frigorífico PUL SA: Director Ing. Patricio Silveira.
- Consultor local: Cr. Enrique Gamio.
- Consultor experto en desarrollo local: Ec. Carlos Troncoso.
- Consultor experto en desarrollo local: Ec. Pedro Barrenechea.

### **Entrevistas para el caso de Rivera**

- Dirección General de Promoción y Desarrollo de la Intendencia Departamental de Rivera: Director General Ing. Abilio Briz.
- Oficina de Desarrollo de la Intendencia Departamental de Rivera: Téc. Ag. Noel Fernández.
- Dirección de Turismo, Cultura y Deporte de la Intendencia Departamental de Rivera: Director Washington Caballero.
- Grupo promotor de la Agencia de Desarrollo Local y referentes del Programa ART-PNUD en Rivera: Washington Nuñez y Edison Huerta.
- Consultor ART-PNUD y Grupo promotor de la Agencia de Desarrollo Local: Fabien Pons
- Escuela Técnica de Rivera: Director Ricardo Olivera.
- Grupo de Desarrollo Estratégico de Rivera: Representantes del grupo Julio Barboza, Arq. Adriana Epifanio, Fernando Acevedo y Leonidas Bayo.
- ONG ADESAR: Julio Barboza.
- Asociación Comercial e Industrial de Rivera: Presidente Pedro Barreto.
- Representante de los productores ladrilleros: Alejo Hoffman.
- Tabacalera MONTEPAZ: Gerente Alejandro Clavier Rovira.
- Planta procesadora de leche nº 14 de CONAPROLE: Encargado Cledir Dos Santos.
- Empresa forestal-maderera COLONVADE: Gerente operaciones forestales Ing. Pablo Pachiarotti.
- Industria maderera y forestadora URUFOR: Gerente de Planta Lorenzo Oholeguy.
- Empresa de transporte de carga TRANSPORTES CUELLO: Directores Ariel y Daniel Cuello.
- Consultor experto en desarrollo local: Ec. Carlos Troncoso.
- Consultor experto en desarrollo local: Ec. Pedro Barrenechea.

### **Entrevistas para el caso de Treinta y Tres**

- Intendencia Departamental de Treinta y Tres: Intendente Dr. Gerardo Amaral.
- Dirección de Desarrollo de la Intendencia Departamental de Treinta y Tres: Director Ing. Agr. Álvaro Álvarez.
- Asesor Intendencia Departamental de Treinta y Tres: Ing. Agr. Gabriel Isola.
- Centro público de empleo (CEPE), MTSS-IDTT: Aroldo Pimienta y Sandra Barrera.
- Servicio de apoyo empresarial (SAE): Gabriela Machado.
- Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA): Ing. Agr. Horacio Saravia.
- Asociación de Cultivadores de Arroz, Regional Treinta y Tres: Presidente Hernán Zorrilla.
- Molino ARROZUR y empresa de energía GALOFER: Gerente General Ing. Jorge Martínez y Didier Dotta ex-Gerente General.
- Molinos: CASARONE, Gerente Daniel Gonnet, y SAMAN, Gerente Juan Carlos Ferrés.
- Productor lechero: Ramón Costa.
- HOTEL TREINTA Y TRES: Gerente Natalia Sosa.
- Centro Comercial e Industrial de Treinta y Tres: Presidente Ademar Sánchez y Juan Martirena.
- Consignatario y Escritorio Rural: Carlos Zuluaga.
- Artesano: Marta Amil. Coordinadora General de Mujeres Rurales.
- Artesano: Luz Zabala. Presidenta de la Asociación de Artesanos "Amanecer del Olimar".
- Investigadora: Ec. Mariana Sienna. Instituto de Economía FCEA-UDELAR.

## ANEXO 2: PAUTAS PARA ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS

Se trata de pautas que se siguieron para realizar las entrevistas, pero no determinan un esquema rígido que hayan seguido todas las entrevistas. El carácter semi-estructurado de las entrevistas permite, sobre la base de la pauta, profundizar algunos aspectos, indagar sobre cuestiones que no surgen de la pauta, e incluso priorizar otro tipo de información que la que plantea la pauta, en función del desarrollo de la entrevista y la interacción con el entrevistado y la información que este proporciona. En general, el método seguido para realizar las entrevistas es guiar al entrevistado según algunos disparadores sobre temas de la pauta y dejar que el entrevistado se exprese, retomando luego aspectos de la pauta que no haya contestado y se considere necesario retomar.

### Pauta para agentes económicos (empresarios, productores)

- 1) *Datos de identificación: nombre y cargo, empresa, datos de contacto.*
- 2) *Solicitar al entrevistado que describa la actividad de la empresa, qué hace y cuáles son sus características básicas, su historia y la situación actual, así como las características de la actividad o mercado en el que se desenvuelve.*
- 3) *Datos sobre cantidad de empleo, volumen de ventas y de exportación (si exporta)*
- 4) *¿Que perspectivas tiene a futuro para el desarrollo de la actividad y que inversiones o proyectos existen o están en estudio?.*
- 5) *¿Que tipo de clientes tiene, que mercado, en medio urbano o rural, vende en el mercado local o fuera del territorio, exporta?. ¿Cuáles son sus principales clientes específicamente?*
- 6) *¿Cuál es la relación de la actividad con el medio urbano y con el medio rural? ¿Cuál es su relación personal con el medio urbano y el medio rural?*
- 7) *Información sobre los recursos humanos: ¿cuáles son las calificaciones requeridas, provienen del medio local o desde fuera del territorio, qué dificultades encuentra en la economía local para encontrar recursos humanos, en que calificaciones y con qué requerimientos, como soluciona los problemas, capacita el personal, cómo, dónde?*
- 8) *Información sobre demandas de proveedores y servicios: ¿Qué tipo de insumos y servicios demanda, cómo se relaciona en este sentido con el medio urbano y rural, los consigue localmente o desde fuera del territorio, tiene algún tipo de acuerdo, cuál es su grado de satisfacción, cuáles son las fortalezas y debilidades del medio local para convertirse en proveedores de insumos y servicios para su actividad? Indagar sobre experiencias o casos exitosos de proveedores locales de bienes o servicios. Detectar las principales carencias al respecto en la economía local.*
- 9) *¿Que tecnología emplea, es adecuada, está rezagado o tiene tecnología de punta?*
- 10) *En los últimos dos años: ¿qué actividades ha realizado para mejorar el negocio o actividad, vinculadas a cambios en la forma de producir, organizar el negocio, administrarlo, comercializar los productos, así como introducir nuevos proveedores, nuevos servicios, nuevos clientes o mercados? Detallar en cada caso que se mencione.*
- 11) *¿Considera usted que la empresa es innovadora, a nivel local, nacional, internacional? ¿Por qué?. ¿Qué actividades, sectores, o actores económicos son innovadores en esta economía local y por qué?*
- 12) *¿Cómo le afecta la situación de frontera, directamente o indirectamente a través del comportamiento del resto de actores económicos con los que se relaciona?*
- 13) *¿Pertenece a alguna asociación u organización local? Si no pertenece: ¿Por qué?. Si pertenece: ¿es de carácter local o nacional, que propósito tiene esa institución, cuál es su evaluación de la misma, ha obtenido algún beneficio de esta práctica y de que tipo, qué espera de su pertenencia o que esperaría, cuál es el impacto efectivo de esta institución sobre sus asociados y la actividad en la economía local?*
- 14) *Más allá de la pertenencia a organizaciones o instituciones: ¿desarrolla acuerdos o alianzas con proveedores, clientes o sus colegas? ¿Realiza o realizó acciones conjuntas con otros actores como capacitación, compras de insumos, comercialización o inversiones? ¿Coopera con otros actores en lógicas asociativas? ¿Conoce si alguna de estas prácticas se realizan en el medio local y por quienes se lleva a cabo?*
- 15) *¿Cómo es el relacionamiento con el gobierno local y las políticas que impulsa? ¿Qué opina al respecto? ¿Con las políticas del gobierno nacional y sus expresiones en el territorio?*
- 16) *Consultar al entrevistado sobre su evaluación, percepción u opinión, más allá de su actividad en particular, sobre el funcionamiento y las características de la economía local y de la sociedad local.*

*¿Donde considera que están las principales restricciones y potencialidades para el desarrollo de la economía local? ¿Que economía y sociedad local se imagina como deseable y posible?*

### **Pauta para instituciones y organizaciones locales privadas**

- 1) *Datos de identificación: nombre, datos de contacto.*
- 2) *Solicitar al entrevistado que describa la actividad de la institución, qué hace y cuáles son sus características básicas, su historia y la situación actual, así como las características de la actividad en la que se involucra (en general, la de sus asociados o miembros).*
- 3) *Datos sobre cantidad de socios o miembros, cantidad de empleados, si corresponde el volumen de ventas y de exportación (si exporta)*
- 4) *¿Qué perspectivas tiene a futuro para el desarrollo de la actividad y que inversiones o proyectos existen o están en estudio?.*
- 5) *Información sobre la actividad sobre la que interviene o con la cual se relaciona la institución (en general la actividad de sus socios o miembros) referida a: ¿Que tipo de clientes tiene, que mercado, en medio urbano o rural, vende en el mercado local o fuera del territorio, exporta?. ¿Cuáles son sus principales clientes específicamente?*
- 6) *¿Cuál es la relación de la actividad de la institución con el medio urbano y con el medio rural?*
- 7) *Información sobre los recursos humanos en la actividad sobre la que interviene o con la cual se relaciona la institución (en general la actividad de sus socios o miembros): ¿cuáles son las calificaciones requeridas, provienen del medio local o desde fuera del territorio, qué dificultades encuentra en la economía local para encontrar recursos humanos, en que calificaciones y con qué requerimientos, como soluciona los problemas, capacita el personal, cómo, dónde?*
- 8) *¿Cuál es la situación respecto a los recursos humanos pero desde el punto de vista de la institución y sus requerimientos específicos?*
- 9) *¿Que tecnología se emplea en la actividad de actuación de la institución? ¿es adecuada? En el caso de la Institución y las necesidades que tiene, así como en la comparación con instituciones similares en el país: ¿qué tecnología emplea, es adecuada?*
- 10) *En los últimos dos años, sobre sus asociados y la actuación de la institución: ¿qué actividades se han realizado para mejorar la actividad (vinculadas a cambios en la forma de producir, organizar el negocio, administrarlo, comercializar los productos, así como introducir nuevos proveedores, nuevos servicios, nuevos clientes o mercados)? Detallar en cada caso que se mencione.*
- 11) *¿Considera usted que la institución y/o la actividad a la que refiere la institución, es innovadora, a nivel local, nacional, internacional? ¿Por qué?. ¿Qué instituciones, actividades, sectores o actores económicos son innovadores en esta economía local y por qué?*
- 12) *Información sobre demandas de proveedores y servicios en la actividad sobre la que interviene o con la cual se relaciona la institución (en general la actividad de sus socios o miembros): ¿Qué tipo de insumos y servicios demanda, cómo se relaciona en este sentido con el medio urbano y rural, los consigue localmente o desde fuera del territorio, tiene algún tipo de acuerdo, cuál es su grado de satisfacción, cuáles son las fortalezas y debilidades del medio local para convertirse en proveedores de insumos y servicios para su actividad? Indagar sobre experiencias o casos exitosos de proveedores locales de bienes o servicios. Detectar las principales carencias al respecto en la economía local.*
- 13) *¿Cómo afecta la situación de frontera a la actividad a la que refiere la actuación de la institución y al propio funcionamiento de la institución?*
- 14) *¿Es una institución representativa de la actividad, actores o sectores que agrupa? Si no lo es:¿Por qué?.*
- 15) *¿Cuál es la auto-evaluación del funcionamiento de la institución? ¿Los socios o miembros obtienen algún beneficio concreto de esta práctica y de que tipo, qué espera el socio de su pertenencia, cuál es el impacto efectivo de esta institución sobre sus asociados y la actividad a la que refiere en la economía local?*
- 16) *¿Qué relaciones tiene la institución con otras instituciones u organizaciones locales, nacionales o internacionales? ¿Por qué no se relaciona con otras instituciones locales, si no lo hace? Si se relaciona con otros actores u organizaciones locales: ¿qué tipo de relación es, con qué objetivo, con qué resultados?*
- 17) *Más allá de la propia institución: ¿Conoce de actores vinculados a la actividad que involucra a la institución que desarrollen acuerdos o alianzas con proveedores, clientes o sus colegas? ¿Conoce de prácticas asociativas entre actores locales que se realizan en el medio local y por quienes se lleva a cabo?*

- 18) *¿Cómo es el relacionamiento de la institución con el gobierno local y las políticas que impulsa? ¿Cuál es la posición de la institución al respecto? ¿Con las políticas del gobierno nacional y sus expresiones en el territorio?*
- 19) *Más allá de la institución y el cargo del entrevistado en ella, consultar al mismo sobre su evaluación, percepción u opinión personal sobre el funcionamiento y las características de la economía local y de la sociedad local. ¿Donde considera que están las principales restricciones y potencialidades para el desarrollo de la economía local? ¿Que economía y sociedad local se imagina como deseable y posible?*

**Pauta para instituciones y organismos del gobierno local y nacional (en este caso los representantes en el medio local)**

- 1) *Esta pauta sigue las otras dos en cuanto a los temas a ser consultados, pero desde la perspectiva del agente de política consultado y su organización, ya sea local o nacional (representante local de ese ámbito nacional).*
- 2) *Adicionalmente interesa en este caso conocer el funcionamiento del referido organismo o institución pública, las actividades principales, los antecedentes históricos, los planes actuales y las perspectivas a futuro.*
- 3) *En caso de que no surja de la entrevista es necesario indagar en qué tipo de políticas se desarrollan, con qué lineamientos generales y qué acciones o medidas concretas, con qué dificultades y con que facilidades, qué otros actores involucra, que actores, sectores u objetivos se priorizan, en qué medida las políticas son reconocidas por los actores locales como acertadas y efectivas, qué demandas desde la sociedad y la actividad económica son más frecuentes y como se manejan desde el ámbito público, etc.*
- 4) *En general, es necesario poder conformarse una idea de cómo es el relacionamiento del gobierno local con la sociedad y los actores económicos. ¿La relación es a través de la articulación con instituciones y organizaciones locales o en forma segmentada o personal con cada actor? ¿No hay relacionamiento? Si es débil, ¿la debilidad es mutua, proviene del propio gobierno, proviene del sector privado y sociedad civil?, ¿Hay una lógica de interacción con devoluciones de un lado y otro o se trata de relaciones paternalistas y pasivas?. ¿Cómo se relaciona el gobierno local con las grandes empresas y actividades del territorio?.*
- 5) *Para el caso de los actores del gobierno nacional con representación en el territorio se debe indagar en la misma línea.*
- 6) *Desde el punto de vista del organismo de gobierno que representa: ¿Cómo interpreta las relaciones entre medio urbano y rural en el funcionamiento de la economía local?*
- 7) *Desde el punto de vista del organismo de gobierno que representa: ¿Cómo se tiene diagnosticada a la economía local respecto a la capacidad de organización productiva competitiva, la innovación, la asociatividad y representatividad institucional? ¿Donde se considera que están las principales restricciones y potencialidades para el desarrollo de la economía local, y en particular en el área de actuación que compete a ese organismo?*
- 8) *En este caso también solicitar al entrevistado por su propia evaluación personal de la economía y sociedad local. ¿Que economía y sociedad local se imagina como deseable y posible?*

### ANEXO 3: INFORMACIÓN BÁSICA DE LA BASE DE INFORMACIÓN DE ENTREVISTAS (BIE)

#### CAMPOS DE LA BASE Y RESUMEN GENERAL DE LA INFORMACIÓN

Se presenta un resumen de la información de la BIE en campos donde: se ha codificado la respuesta y tiene sentido presentar un resumen; campos que no son identificatorios del entrevistado; campos que no refieren a comentarios u observaciones del entrevistado. NR/NC refiere a que no hay respuesta o no corresponde en ese caso la pregunta.

La BIE organiza información de entrevistas a informantes especialmente seleccionados para extraer información cualitativa y diferentes visiones sobre la economía y sociedad local, no permite inferencia estadística.

Hay que hacer notar que los campos de “descripción”, “comentarios” y similares (que no se codifican porque son de contenido conceptual con características de “discurso” o “narrativa” y que, por otra parte, contienen datos de identificación y/o valoraciones realizadas por los entrevistados que no permiten mantener la confidencialidad de los mismos) proporcionan la mayor parte de la información más útil para el análisis crítico y comparado de las diferentes visiones sobre los problemas y temas que se plantea la investigación. Esta información se refleja en el análisis realizado en la investigación, manteniendo la confidencialidad de las fuentes.

#### INFORMACIÓN DE ENTREVISTAS A ACTORES ECONÓMICOS, SOCIALES E INSTITUCIONALES DE LA SOCIEDAD CIVIL

id	p000	p001	p002	p003	p004	p005	p006	p007	P008																														
Cantidad de entrevistas	agente económico empresario: 1-si; 2-no	institución u organización empresaria / social: 1-si; 2-no	institución de enseñanza o capacitación: 1-si; 2-no	La actividad se desarrolla principalmente: 1-medio rural; 2-urbano; 3-ambos; 4-no corresponde	Depto de residencia	Localidad de residencia	fecha entrevista	responde sobre departamento de:	RUBRO ACTIVIDAD (asociaciones de empresarios o productores se asignan al rubro productivo correspondiente)																														
52	58%	36%	6%	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">23%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">27%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">48%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">2%</td> </tr> </table>	1	23%	2	27%	3	48%	4	2%	...	...	set-dic 07 60% mar-jul 08 40%	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: left;">Artigas</td> <td style="text-align: right;">23%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">Cerro Largo</td> <td style="text-align: right;">33%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">Rivera</td> <td style="text-align: right;">23%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">Treinta y T.</td> <td style="text-align: right;">21%</td> </tr> </table>	Artigas	23%	Cerro Largo	33%	Rivera	23%	Treinta y T.	21%	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: left;">agroindustria</td> <td style="text-align: right;">27%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">agropecuario</td> <td style="text-align: right;">29%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">artesanía</td> <td style="text-align: right;">8%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">enseñanza técnica</td> <td style="text-align: right;">6%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">OSC</td> <td style="text-align: right;">10%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">otros</td> <td style="text-align: right;">2%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">servicios</td> <td style="text-align: right;">19%</td> </tr> </table>	agroindustria	27%	agropecuario	29%	artesanía	8%	enseñanza técnica	6%	OSC	10%	otros	2%	servicios	19%
1	23%																																						
2	27%																																						
3	48%																																						
4	2%																																						
Artigas	23%																																						
Cerro Largo	33%																																						
Rivera	23%																																						
Treinta y T.	21%																																						
agroindustria	27%																																						
agropecuario	29%																																						
artesanía	8%																																						
enseñanza técnica	6%																																						
OSC	10%																																						
otros	2%																																						
servicios	19%																																						

*Desarrollo económico en el noreste de Uruguay:  
Una explicación a partir de la articulación rural-urbana y la organización productiva*

p009	p010	p1	p2	p3	p3bis	p4	p5	p6	p7																										
Rubro específico de actividad	Tipo de entrevista: 1- un único entrevistado; 2- colectiva (dos o más personas)	Identificación del entrevistado (nombre, datos de contacto)	Descripción de su actividad / estado de situación y visión sobre la economía / sociedad local y sectores productivos	número de empleo en la empresa y el sector	número de socios (sólo para instituciones)	ventas (uss / \$)	exportación ( % o uss)	Menciona proyectos o inversiones previstas (1-si/2-no)	descripción de 6																										
...	<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>75%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>25%</td> </tr> </table>	1	75%	2	25%	...	...	<table border="1"> <tr> <td>Responde</td> <td>83%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>17%</td> </tr> </table>	Responde	83%	NR/NC	17%	<table border="1"> <tr> <td>Responde</td> <td>31%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>69%</td> </tr> </table>	Responde	31%	NR/NC	69%	<table border="1"> <tr> <td>Responde</td> <td>33%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>67%</td> </tr> </table>	Responde	33%	NR/NC	67%	<table border="1"> <tr> <td>Exporta</td> <td>31%</td> </tr> <tr> <td>No exporta o NR/NC</td> <td>69%</td> </tr> </table>	Exporta	31%	No exporta o NR/NC	69%	<table border="1"> <tr> <td>Si</td> <td>54%</td> </tr> <tr> <td>No</td> <td>40%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>6%</td> </tr> </table>	Si	54%	No	40%	NR/NC	6%	...
1	75%																																		
2	25%																																		
Responde	83%																																		
NR/NC	17%																																		
Responde	31%																																		
NR/NC	69%																																		
Responde	33%																																		
NR/NC	67%																																		
Exporta	31%																																		
No exporta o NR/NC	69%																																		
Si	54%																																		
No	40%																																		
NR/NC	6%																																		

p8	p9	p10	p11	p12	p13	p14	p15	p15obs	p16	p16obs																																																		
Vende al medio rural (instituciones: sus socios venden...): 1-si 2-no	Mercado (instituciones: mercado de la actividad): 1- Local/Depto; 2-Depto y externo; 3- externo	descripción de 9	relación actividad productiva: 1- con medio urb.; 2-con rural; 3- con ambos	descripción de 11	dificultad RRHH calificados: 1-si; 2-no	RRHH calificados provienen de fuera en forma importante: 1-si; 2- en algunos casos, 3-no	dotación general RRHH (calificados y no calificados): 1-buena; 2-regular; 3- insuficiente	comentario p15	Institución referente en el sector tiene dotación RRHH: 1-buena; 2-regular; 3- insuficiente	comentario p16																																																		
<table border="1"> <tr> <td>Si</td> <td>35%</td> </tr> <tr> <td>No</td> <td>46%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>19%</td> </tr> </table>	Si	35%	No	46%	NR/NC	19%	<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>54%</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>23%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>12%</td> </tr> </table>	1	12%	2	54%	3	23%	NR/NC	12%	...	<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>11%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>12%</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>75%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>2%</td> </tr> </table>	1	11%	2	12%	3	75%	NR/NC	2%	...	<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>75%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>23%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>2%</td> </tr> </table>	1	75%	2	23%	NR/NC	2%	<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>25%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>27%</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>46%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>2%</td> </tr> </table>	1	25%	2	27%	3	46%	NR/NC	2%	<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>19%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>39%</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>42%</td> </tr> </table>	1	19%	2	39%	3	42%	...	<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>32%</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>19%</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>18%</td> </tr> <tr> <td>NR/NC</td> <td>31%</td> </tr> </table>	1	32%	2	19%	3	18%	NR/NC	31%	...
Si	35%																																																											
No	46%																																																											
NR/NC	19%																																																											
1	12%																																																											
2	54%																																																											
3	23%																																																											
NR/NC	12%																																																											
1	11%																																																											
2	12%																																																											
3	75%																																																											
NR/NC	2%																																																											
1	75%																																																											
2	23%																																																											
NR/NC	2%																																																											
1	25%																																																											
2	27%																																																											
3	46%																																																											
NR/NC	2%																																																											
1	19%																																																											
2	39%																																																											
3	42%																																																											
1	32%																																																											
2	19%																																																											
3	18%																																																											
NR/NC	31%																																																											

*Desarrollo económico en el noreste de Uruguay:  
Una explicación a partir de la articulación rural-urbana y la organización productiva*

p17	p18	p18obs	p19	p20	p20obs	p21	p22	p23	p24																																								
capacita RRHH: 1-SI; 2-NO	¿Se produce compra-venta de bienes de consumo entre medio rural y urbano?: 1-si; 2-no	comentario de p18	Compra de insumos y servicios locales: 1-muy importante; 2-se adquieren algunas cosas; 3-escasa, 4-casi nula	Menciona experiencia exitosa de acuerdos o formación de proveedores locales: 1-si; 2-no	descripción de p20	Comentario sobre adecuación de servicios y proveedores locales	Tecnología de la empresa (en el sector para las instituciones): 1-moderna; 2-adeuada; 3-rezagada	Menciona actividades realizadas para mejorar el negocio/sector: 1-si; 2-no	descripción de p23																																								
<table border="1"> <tr><td>1</td><td>82%</td></tr> <tr><td>2</td><td>18%</td></tr> </table>	1	82%	2	18%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>67%</td></tr> <tr><td>2</td><td>8%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>25%</td></tr> </table>	1	67%	2	8%	NR/NC	25%	...	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>8%</td></tr> <tr><td>2</td><td>31%</td></tr> <tr><td>3</td><td>36%</td></tr> <tr><td>4</td><td>17%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>8%</td></tr> </table>	1	8%	2	31%	3	36%	4	17%	NR/NC	8%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>15%</td></tr> <tr><td>2</td><td>75%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>10%</td></tr> </table>	1	15%	2	75%	NR/NC	10%	...	...	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>35%</td></tr> <tr><td>2</td><td>40%</td></tr> <tr><td>3</td><td>17%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>8%</td></tr> </table>	1	35%	2	40%	3	17%	NR/NC	8%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>77%</td></tr> <tr><td>2</td><td>21%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>2%</td></tr> </table>	1	77%	2	21%	NR/NC	2%	...
1	82%																																																
2	18%																																																
1	67%																																																
2	8%																																																
NR/NC	25%																																																
1	8%																																																
2	31%																																																
3	36%																																																
4	17%																																																
NR/NC	8%																																																
1	15%																																																
2	75%																																																
NR/NC	10%																																																
1	35%																																																
2	40%																																																
3	17%																																																
NR/NC	8%																																																
1	77%																																																
2	21%																																																
NR/NC	2%																																																

p25	p26	p27	p28	p29	p30	p31	p32	p33	p33obs																																																								
La empresa (o la institución) es innovadora: 1-no; 2-localmente; 3-nacional / internacional	La frontera tiene alguna importancia en la actividad: 1-si; 2-no	descripción de 26	Pertence a asociación / organización empresaria o social: 1-si; 2-no	Si en 28 dice "SI": 1-local o 2-nacional	Si en 28 "SI", cómo mejora el resultado de la actividad: 1-alto impacto; 2-medio/moderado; 3-bajo o muy bajo	La institución / organización es representativa del sector: 1-si; 2-no todo lo que debería o respuestas ambiguas; 3-poco	Instituciones enseñanza (téc. y prof.): 1-bastante adecuadas a necesidades locales; 2-en algunas cosas sí en otras no; 3- rezagadas / insuficientes	¿Hay algún caso de acuerdo o cooperación entre agentes locales en el sector?: 1-si; 2-no	descripción de p33 (+ comentario, si hay, sobre asociación y cooperación en general)																																																								
<table border="1"> <tr><td>1</td><td>35%</td></tr> <tr><td>2</td><td>40%</td></tr> <tr><td>3</td><td>23%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>2%</td></tr> </table>	1	35%	2	40%	3	23%	NR/NC	2%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>75%</td></tr> <tr><td>2</td><td>21%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>4%</td></tr> </table>	1	75%	2	21%	NR/NC	4%	...	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>60%</td></tr> <tr><td>2</td><td>23%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>17%</td></tr> </table>	1	60%	2	23%	NR/NC	17%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>48%</td></tr> <tr><td>2</td><td>12%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>40%</td></tr> </table>	1	48%	2	12%	NR/NC	40%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>23%</td></tr> <tr><td>2</td><td>15%</td></tr> <tr><td>3</td><td>19%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>42%</td></tr> </table>	1	23%	2	15%	3	19%	NR/NC	42%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>17%</td></tr> <tr><td>2</td><td>23%</td></tr> <tr><td>3</td><td>12%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>48%</td></tr> </table>	1	17%	2	23%	3	12%	NR/NC	48%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>8%</td></tr> <tr><td>2</td><td>42%</td></tr> <tr><td>3</td><td>46%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>4%</td></tr> </table>	1	8%	2	42%	3	46%	NR/NC	4%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>36%</td></tr> <tr><td>2</td><td>58%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>6%</td></tr> </table>	1	36%	2	58%	NR/NC	6%	...
1	35%																																																																
2	40%																																																																
3	23%																																																																
NR/NC	2%																																																																
1	75%																																																																
2	21%																																																																
NR/NC	4%																																																																
1	60%																																																																
2	23%																																																																
NR/NC	17%																																																																
1	48%																																																																
2	12%																																																																
NR/NC	40%																																																																
1	23%																																																																
2	15%																																																																
3	19%																																																																
NR/NC	42%																																																																
1	17%																																																																
2	23%																																																																
3	12%																																																																
NR/NC	48%																																																																
1	8%																																																																
2	42%																																																																
3	46%																																																																
NR/NC	4%																																																																
1	36%																																																																
2	58%																																																																
NR/NC	6%																																																																

*Desarrollo económico en el noreste de Uruguay:  
Una explicación a partir de la articulación rural-urbana y la organización productiva*

p34	p34obs	p35	p36	p37	p38	p39	p40	p41																																										
Relación con gobierno, es más relevante: 1-nivel nacional (no implica que el nivel local no sea importante); 2-nivel local	comentario p34	políticas públicas locales (para el sector): 1-conformidad; 2-valoración ambigua; 3-desconformidad; 4-no son relevantes	políticas públicas nacionales (para el sector): 1-conformidad; 2-valoración ambigua; 3-desconformidad; 4-no son relevantes	descripción de p35 y p36	opinión desarrollo a futuro de la actividad de la empresa / organización: 1-optimista; 2-moderada; 3-pesimista	opinión sobre el desarrollo a futuro de la economía y sociedad local: 1-optimista; 2-moderada; 3-pesimista	Restricciones al desarrollo de la economía local (o el sector de actividad en cuestión)	Potencialidades u oportunidades para el desarrollo de la economía local (o el sector de actividad en cuestión)																																										
<table border="1"> <tr><td>1</td><td>59%</td></tr> <tr><td>2</td><td>35%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>6%</td></tr> </table>	1	59%	2	35%	NR/NC	6%	...	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>44%</td></tr> <tr><td>2</td><td>26%</td></tr> <tr><td>3</td><td>12%</td></tr> <tr><td>4</td><td>8%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>10%</td></tr> </table>	1	44%	2	26%	3	12%	4	8%	NR/NC	10%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>42%</td></tr> <tr><td>2</td><td>23%</td></tr> <tr><td>3</td><td>23%</td></tr> <tr><td>4</td><td>4%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>8%</td></tr> </table>	1	42%	2	23%	3	23%	4	4%	NR/NC	8%	...	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>50%</td></tr> <tr><td>2</td><td>29%</td></tr> <tr><td>3</td><td>13%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>8%</td></tr> </table>	1	50%	2	29%	3	13%	NR/NC	8%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>25%</td></tr> <tr><td>2</td><td>61%</td></tr> <tr><td>3</td><td>10%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>4%</td></tr> </table>	1	25%	2	61%	3	10%	NR/NC	4%	...	...
1	59%																																																	
2	35%																																																	
NR/NC	6%																																																	
1	44%																																																	
2	26%																																																	
3	12%																																																	
4	8%																																																	
NR/NC	10%																																																	
1	42%																																																	
2	23%																																																	
3	23%																																																	
4	4%																																																	
NR/NC	8%																																																	
1	50%																																																	
2	29%																																																	
3	13%																																																	
NR/NC	8%																																																	
1	25%																																																	
2	61%																																																	
3	10%																																																	
NR/NC	4%																																																	



**INFORMACIÓN DE ENTREVISTAS A AGENTES DE GOBIERNO LOCAL, NACIONAL Y ASESORES EXTERNOS**

id	p0001	p0002	p0003	p0004	p0005	p0006	p1	p2																		
Cantidad de entrevistas	ACTOR ES: 1-gobierno nacional con presencia o intervención local; 2-gobierno local; 3-consultor o asesor gobiernos locales y/o programas de cooperación de desarrollo local	Depto de residencia	Localidad de residencia	responde sobre departamento de:	Fecha	Fue contactado posteriormente más de una vez (generando información adicional): 1-si; 2-no	Identificación (nombre, datos de contacto)	Descripción de su actividad / estado de situación visión sobre la economía/sociedad local y sectores productivos																		
28	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>11%</td></tr> <tr><td>2</td><td>50%</td></tr> <tr><td>3</td><td>39%</td></tr> </table>	1	11%	2	50%	3	39%	...	...	<table border="1"> <tr><td>Artigas</td><td>29%</td></tr> <tr><td>Cerro Largo</td><td>21%</td></tr> <tr><td>Rivera</td><td>21%</td></tr> <tr><td>Treinta y T.</td><td>29%</td></tr> </table>	Artigas	29%	Cerro Largo	21%	Rivera	21%	Treinta y T.	29%	Set-Dic 07 36% Ene-Set 08 64%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>68%</td></tr> <tr><td>2</td><td>32%</td></tr> </table>	1	68%	2	32%	...	...
1	11%																									
2	50%																									
3	39%																									
Artigas	29%																									
Cerro Largo	21%																									
Rivera	21%																									
Treinta y T.	29%																									
1	68%																									
2	32%																									

p3	p4	p5	p6	p7	p8	p9	p10	p11	p12																																																																			
Relación gobierno local con actores locales: 1-segmentada/individual; 2-grupos de presión; 3-a través de organizaciones locales representativas y participativas	Relación gobierno local con actores locales: 1-de ida y vuelta (en la propuesta y la demanda); 2-de una sola vía: demanda hacia la Intendencia; 3-insuficiente relacionamiento	Relación gobierno local con actores locales: 1-se relaciona con las empresas grandes del territorio; 2-no se relaciona lo suficiente; 3-no se relaciona en absoluto	Las relaciones entre medio rural y urbano son relevantes en el funcionamiento de la economía local: 1-muy importantes; 2-en algunos casos es relevante; 3-no es relevante	Organización productiva competitiva: 1-territorio competitivo; 2-algunas empresas; 3-pocas; 4-no competitivo en absoluto	Innovación: 1-territorio innovador; 2-algunas empresas; 3-pocas; 4-no innovador en absoluto	Asociatividad y representatividad institucional: 1-alta; 2-moderada; 3-insuficiente; 4-no existe	Opinión sobre evolución de economía y sociedad local: 1-optimista; 2-moderada; 3-pesimista	Principales restricciones al desarrollo de la economía local	Principales potencialidades para el desarrollo de la economía local																																																																			
<table border="1"> <tr><td>1</td><td>54%</td></tr> <tr><td>2</td><td>7%</td></tr> <tr><td>3</td><td>7%</td></tr> <tr><td>entre 1 y 3</td><td>29%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>4%</td></tr> </table>	1	54%	2	7%	3	7%	entre 1 y 3	29%	NR/NC	4%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>7%</td></tr> <tr><td>2</td><td>57%</td></tr> <tr><td>3</td><td>14%</td></tr> <tr><td>entre 1 y 2</td><td>14%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>7%</td></tr> </table>	1	7%	2	57%	3	14%	entre 1 y 2	14%	NR/NC	7%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>32%</td></tr> <tr><td>2</td><td>64%</td></tr> <tr><td>3</td><td>0%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>4%</td></tr> </table>	1	32%	2	64%	3	0%	NR/NC	4%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>57%</td></tr> <tr><td>2</td><td>25%</td></tr> <tr><td>3</td><td>4%</td></tr> <tr><td>NR/NC</td><td>14%</td></tr> </table>	1	57%	2	25%	3	4%	NR/NC	14%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>0%</td></tr> <tr><td>2</td><td>43%</td></tr> <tr><td>3</td><td>50%</td></tr> <tr><td>4</td><td>4%</td></tr> <tr><td>entre 3 y 4</td><td>4%</td></tr> </table>	1	0%	2	43%	3	50%	4	4%	entre 3 y 4	4%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>0%</td></tr> <tr><td>2</td><td>18%</td></tr> <tr><td>3</td><td>71%</td></tr> <tr><td>4</td><td>7%</td></tr> <tr><td>entre 3 y 4</td><td>4%</td></tr> </table>	1	0%	2	18%	3	71%	4	7%	entre 3 y 4	4%	<table border="1"> <tr><td>1</td><td>0%</td></tr> <tr><td>2</td><td>21%</td></tr> <tr><td>3</td><td>54%</td></tr> <tr><td>4</td><td>18%</td></tr> <tr><td>entre 2 y 1</td><td>4%</td></tr> <tr><td>entre 2 y 3</td><td>4%</td></tr> </table>	1	0%	2	21%	3	54%	4	18%	entre 2 y 1	4%	entre 2 y 3	4%	...	...
1	54%																																																																											
2	7%																																																																											
3	7%																																																																											
entre 1 y 3	29%																																																																											
NR/NC	4%																																																																											
1	7%																																																																											
2	57%																																																																											
3	14%																																																																											
entre 1 y 2	14%																																																																											
NR/NC	7%																																																																											
1	32%																																																																											
2	64%																																																																											
3	0%																																																																											
NR/NC	4%																																																																											
1	57%																																																																											
2	25%																																																																											
3	4%																																																																											
NR/NC	14%																																																																											
1	0%																																																																											
2	43%																																																																											
3	50%																																																																											
4	4%																																																																											
entre 3 y 4	4%																																																																											
1	0%																																																																											
2	18%																																																																											
3	71%																																																																											
4	7%																																																																											
entre 3 y 4	4%																																																																											
1	0%																																																																											
2	21%																																																																											
3	54%																																																																											
4	18%																																																																											
entre 2 y 1	4%																																																																											
entre 2 y 3	4%																																																																											