

Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2011. Sede: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, del 11 al 13 de abril de 2011.

Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay

Adrián Rodríguez Miranda **

Resumen:

Este artículo se propone, en primer lugar, discutir la pertinencia para Uruguay de la aplicación de un enfoque de desarrollo económico territorial rural, para luego presentar alguna evidencia respecto a la importancia de la articulación rural-urbana en la interpretación de los procesos económicos que ocurren en las economías departamentales interiores del país, que están alejadas de las grandes aglomeraciones urbanas y presentan una base económica primaria que se sustenta en sistemas urbanos de pequeñas ciudades. Por lo tanto, se intenta mostrar que un enfoque que entienda al desarrollo como un proceso que ocurre en un espacio integrado entre lo rural y lo urbano debería ser el que guiara la implementación de políticas de desarrollo para estos territorios. A partir de ello se realizan algunas consideraciones finales respecto a cómo funcionan esas economías departamentales y la importancia de reconocer que el espacio de desarrollo relevante (para la intervención) es un espacio de articulación rural-urbano.

Abstract:

This paper aims to discuss the relevance of a territorial approach to understand rural economic development in Uruguay. In order to do that, some evidence is analyzed to demonstrate the importance of rural-urban linkage in the interpretation of economic processes at local and regional economies that are far from large urban areas and have a primary economic base. Indeed, the evidence indicates that the best approach for development policies for these areas is to understand development as a process that happens in an integrated area between rural and urban. From this result some final comments are made about the implications of recognizing an area of rural-urban integration as the relevant development space

** Doctor en Desarrollo Económico e Integración (UAM-España), Licenciado y Magíster en Economía (UDELAR-Uruguay). Investigador en temas de desarrollo regional y local en el Instituto de Economía de la Facultad de CCEE de la Universidad de la República (UDELAR), Uruguay.

1. Introducción.

El territorio bajo análisis: Uruguay

Antes de avanzar 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 cambió a partir de las elecciones departamentales 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).

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 km². 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.

Objetivo del artículo

El desigual desarrollo del país se demuestra en varios estudios y artículos (por ejemplo: CLAEH, 1963; UdelaR-FCEA, 1995, 1998; Acuña y Riella, 2003; González Posse, 2002; Barrenechea y Troncoso, 2008). Al respecto, y por razones de espacio, solo tomaré un antecedente propio de investigación (Rodríguez Miranda, 2005, 2006) que muestra las disparidades que hay en el país en términos de un indicador de desarrollo económico territorial que resume 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). Esta investigación, en la misma línea que las anteriores y posteriores, distingue entre las economías departamentales que se sitúan al sur del país, en el eje oeste-este que tiene su centro en Montevideo, como las de mayor desarrollo económico, mayor competitividad, mayores ingresos y mayor dinamismo económico en general.

Esto se condice con los territorios que tienen mayores economías de aglomeración urbana a su favor, es decir, la proximidad a la gran metrópolis Montevideo, que con su área metropolitana representa cerca de la mitad de la población del país. Además el eje por Ruta 1 comunica a Montevideo hacia el suroeste con Colonia y, a través de ella, con Buenos Aires. La Ruta 9 comunica a Montevideo hacia el sur-este con el que es el segundo conglomerado urbano en importancia en el país Maldonado-Punta del Este-San Carlos. A su vez, el departamento de Canelones que rodea a Montevideo conformando su zona de expansión metropolitana, es el segundo departamento en población del país (después de Montevideo).

Ahora bien, en el resto del país, un interior que carece de aglomeraciones urbanas relevantes, con capitales departamentales que pueden tener sólo algunas decenas de miles de habitantes, lejos del gran polo de desarrollo y oportunidades que es Montevideo, cabe preguntarse cuál podría ser la forma de lograr un mayor desarrollo que permita a sus poblaciones tener un nivel de vida más similar al de las economías departamentales del sur.

La hipótesis que quiero desarrollar es que, en esos territorios interiores, no existen las mismas posibilidades de desarrollo que en las economías departamentales del sur, sino que se debe reconocer que el medio rural juega un rol más importante y define las condiciones de desarrollo, las relaciones sociales y las vocaciones productivas. Sin embargo, las condiciones de este medio rural en Uruguay tienen sus particularidades, o mejor aún, estas economías interiores tienen una especificidad que también debe ser considerada. No se trata de economías que se entiendan solamente desde el funcionamiento del medio rural, separando, además, del medio rural las posibilidades que puede haber para desarrollo en los pueblos y ciudades (que como dijimos se tratan de pequeñas ciudades). Por el contrario, la mayor parte del funcionamiento de las economías de estos departamentos se desarrollan 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.

Entonces, este artículo quiere, en primer lugar, discutir la pertinencia para Uruguay de la aplicación de un enfoque de desarrollo económico territorial rural, para luego presentar alguna evidencia respecto a la importancia de la articulación rural-urbana en la interpretación de los procesos económicos que ocurren en las economías interiores del país, lejos de las grandes aglomeraciones urbanas. Por lo tanto, se intenta mostrar que un enfoque que entienda al desarrollo como un proceso que ocurre en un espacio integrado rural-urbano debería ser el que guiara la implementación de políticas de desarrollo para estos territorios. Lejos de los mitos de desarrollos propios de grandes urbes que no pueden ser sostenidos en territorios con esas características, pero igual de lejos de enfoques que sólo miran la realidad productiva del campo y sus aspectos tecnológicos.

2. Marco teórico

El enfoque territorial y endógeno del desarrollo

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

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 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).

En general, se puede decir que, a partir de diversos aportes, se va configurando 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) 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, así como las externalidades que pueden operar sobre los rendimientos para que estos no sean decrecientes, 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. Por lo tanto, 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.

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 Boisier (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 Boisier 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.

El enfoque del 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 mayor contenido tecnológico y de conocimiento.
- El espacio rural también enfrenta procesos de concentración y transnacionalización de las industrias agroalimentarias.
- Ausencia o imperfección de mercados para que los sistemas de precios cumplan con la función esperada.
- Altos costos de transacción que determinan que muchos de los productores queden fuera de los circuitos formales 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.
- Por otra parte, el espacio rural se caracteriza por el fuerte peso de las relaciones personales y la concentración de los recursos (poder) en pocos actores.
- A su vez, los habitantes rurales pobres están dispersos y enfrentan muchas dificultades para poder realizar acciones colectivas.

Estas observaciones deben ser tenidas en cuenta en el análisis del desarrollo de los departamentos interiores del país, 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 asume es la de Schejtman y Berdegú (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 en los ochenta se caracterizaron por un enfoque 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).

Luego, hacia fines de los años ochenta, surge 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 diversificación¹.

En definitiva, 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, BID, CEPAL, BM, IICA). 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.

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,

¹ Sin embargo, Saraceno (2005) señala que 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. Otros señalan que esto no es tan así y que en la nueva propuesta para la PAC hacia el 2013 no hay un retroceso sino que hay suficiente espacio para plantear en forma transversal un enfoque más territorial y de desarrollo rural (Collado, 2009). En todo caso ese debate no afecta a la génesis del enfoque de DTR en Europa, pero sí a su vigencia futura dentro de las políticas europeas.

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 (Berdegué, 2001).

Es un enfoque de sustentabilidad económica. 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 (Berdegué 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 lo que se ha planteado como objetivos de 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, en la UE. Algunas de las características principales de dicho programa son (Saraceno, 1997, 2000):

- El área geográfica en la que se interviene es relativamente pequeña y homogénea.
- Un esquema de decisiones desde abajo hacia arriba.
- 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, donde, como se señala en IICA (2005), desde hace más de medio siglo se han aplicado estrategias y políticas rurales con diferente carácter y alcance. Sin embargo, los resultados en reducción de la pobreza y mejora de las condiciones de vida rurales no han sido lo que se esperaba. 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 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 comunes². Esto 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

En definitiva, los anteriores párrafos permiten decir que el enfoque de DTR, haciendo abstracción de algunas particularidades, asume los principios del desarrollo territorial y endógeno que se describían anteriormente. Por lo tanto, no parece un cuerpo teórico en sí mismo. Sin embargo, constituye 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

² 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).

poblaciones dispersas y con alta exposición a las condiciones naturales. Entonces, por ambas razones, porque forma parte de un mismo cuerpo 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 del desarrollo territorial endógeno para entender los problemas de desarrollo de economías interiores que constituyen espacios de integración rural-urbana.

3. Desarrollo territorial y articulación rural-urbana en Uruguay

Antecedentes en desarrollo en el medio rural

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 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 nexos 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 grupos³. 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.

³ 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.

Pertinencia del enfoque de desarrollo territorial rural

En este trabajo 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 18.803⁴. Por otra parte, en los departamentos del interior del país, sobre todo lejos de la faja costera sur, el medio urbano se constituye por pequeñas localidades urbanas 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.

De esta forma, cuando se realicen análisis con procesamientos de información estadística, así como análisis conceptuales que refieran al medio rural, estarán respondiendo a la 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. Por lo que el resultado al que se quiere llegar y el argumento que se quiere establecer es que no existe esa dicotomía entre lo rural y lo urbano.

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 propias de la vida urbana (ITU, 2004).

En efecto, en Uruguay el 93,5% de la población total (3,3 millones) vive en el medio urbano (según INE, datos de ENHA 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 y algunos conglomerados urbanos del sur del país, la población urbana de Uruguay no vive en grandes ciudades, sino en

⁴ 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 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. Las 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.

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 urbanización es necesario para generar capacidad en una 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. Por ello las economías de diversidad en el medio rural no son ajenas a las ciudades, 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.

Por otro lado, 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, los problemas que se enfrentan en Uruguay 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-CAF⁵ (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%.

Un trabajo de 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 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 zafralidad 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

⁵ 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.

al nivel de instrucción primaria). En este aspecto la infraestructura de poblados y ciudades pequeñas también tiene un rol clave a jugar.

Alguna evidencia reciente para cuatro economías departamentales

En el marco de una investigación de tesis doctoral reciente (Rodríguez Miranda, 2010) se analiza la modalidad de desarrollo de cuatro departamentos del Uruguay, que son economías de base primaria, interiores, del noreste y norte del país. Se trata de los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Rivera y Treinta y Tres. Esa investigación tiene objetivos más amplios, pero aquí interesan los resultados que corresponde con el planteo que se viene realizando: la hipótesis de que la mayor parte del funcionamiento de las economías departamentales de los departamentos interiores del país se desarrolla en un espacio urbano-rural.

Actividades fuente de ingresos y residencia de las personas

Como primera caracterización del medio rural en estos departamentos se utilizarán datos del censo agropecuario MGAP 2000 (el último realizado), que si bien son datos de hace una década sirven para establecer algunas relaciones de carácter estructural (que además no permiten calcular los datos de las encuestas más recientes que están disponibles).

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 remunerado⁶.

La tabla 1 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 Tres⁷. 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).

⁶ 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%).

⁷ 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.

Tabla 1

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

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 (la ENHA 2006 que es la que permite la representatividad requerida para las unidades territoriales que se analizan), se realiza un análisis más amplio que considera en ambos ámbitos, urbano y rural, cómo son las relaciones entre las actividades económicas que son la principal fuente de ingreso de las personas y el lugar de residencia.

La tabla 2 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 3. 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.

Tabla 2

Empleo según tipo de actividad principal fuente de ingresos para personas residentes en el medio urbano

las

Departamento	Rubro de actividad principal fuente de ingreso	% del empleo
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.

Tabla 3

Empleo según tipo de actividad principal fuente de ingresos para las personas residentes en el medio rural

Departamento	Rubro de actividad principal fuente de ingreso	% del empleo
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 Sienra (2008). Como muestra la tabla 4, 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 4
 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%

Nota: 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 Sienra (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.

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 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 entrevistas realizadas a los actores locales en Rodríguez Miranda (2010). 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 interiores (alejados de la costa) 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 Shops⁸ 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).

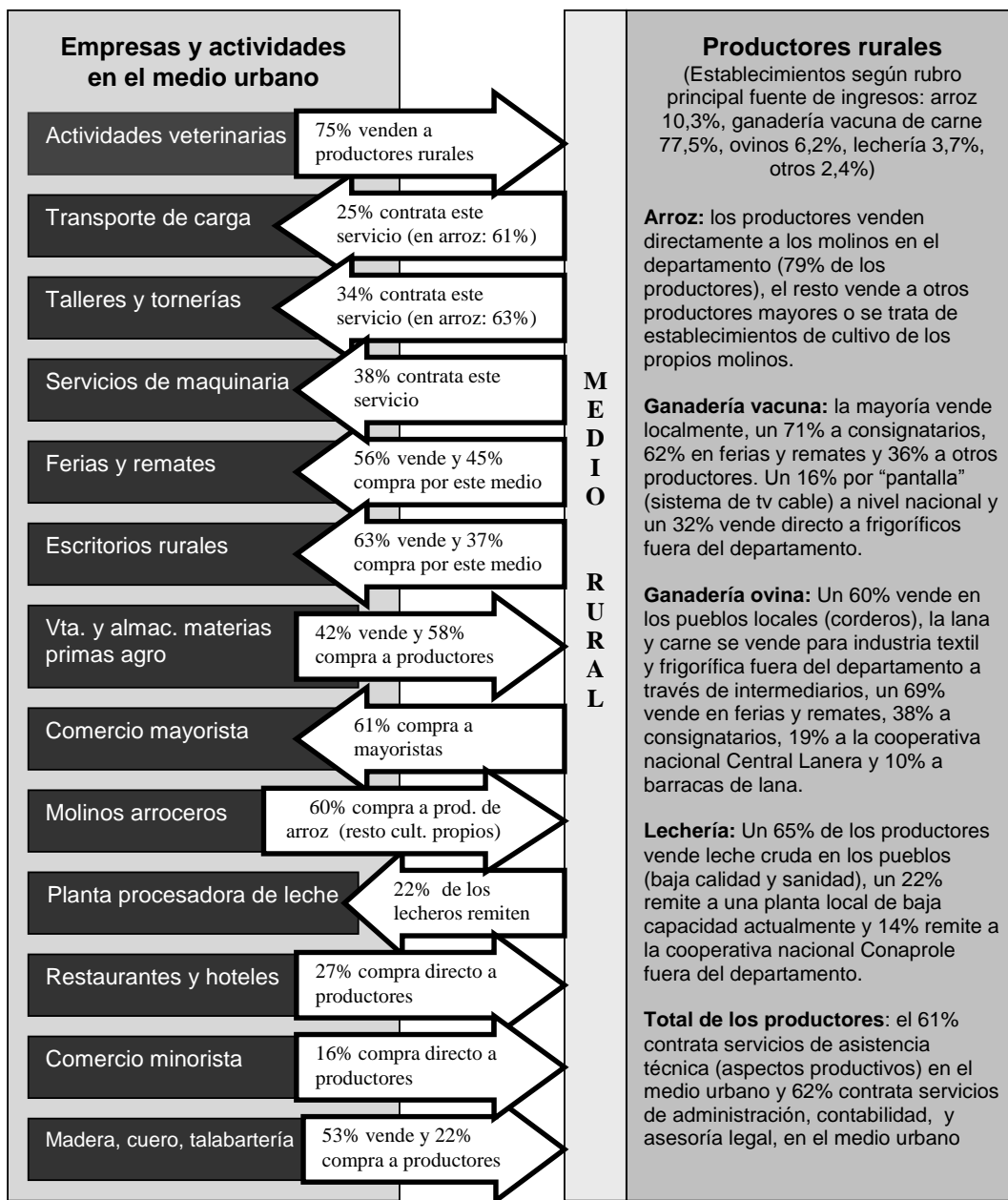
Para el caso del departamento de Treinta y Tres, a partir de un procesamiento propio de la encuesta a productores rurales y empresas de la capital departamental, realizada en Rodríguez Miranda y Sienra (2008), se puede cuantificar la importancia que tienen en la economía local las relaciones entre agentes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

⁸ Tiendas de frontera exentas de impuestos, que solo pueden vender a extranjeros (público brasilero, ya que el régimen opera en ciudades fronterizas con Brasil).

Los datos obtenidos 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 1 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 (para Treinta y Tres), las evidencias que señalan las entrevistas realizadas en cada uno de los departamentos respecto de las relaciones económicas y comerciales que se desarrollan entre medio rural y urbano.

Esquema 1
Relaciones de proveedores y clientes entre empresas



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.

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

Tabla 5
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

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 5 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).

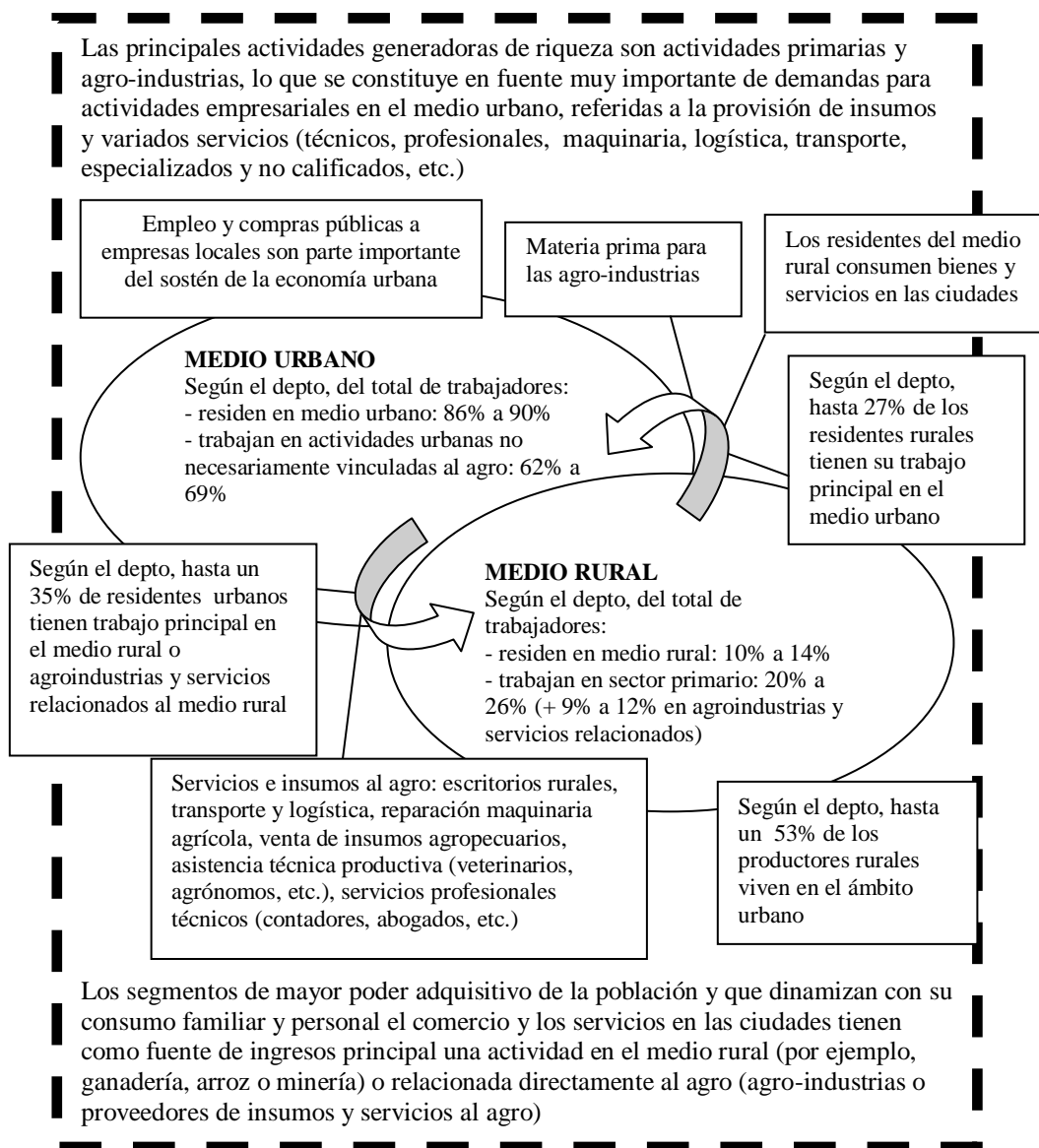
Por lo tanto, queda claro que el medio agropecuario es la fuente donde se genera la mayor parte del poder adquisitivo que luego se vuelca al mercado local, al comercio y los servicios de las ciudades. Esta dimensión de los ingresos, además de las relaciones productivas, también muestra la importancia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

Esquema resumen de interacción rural-urbana en la región analizada

A modo de resumen, a continuación se presenta un esquema que muestra los resultados encontrados respecto a la articulación rural-urbana en los departamentos analizados.

Esquema 2
Resumen interacción rural-urbana en la región noreste
(ARTIGAS, CERRO LARGO, RIVERA Y TREINTA Y TRES)



Fuente: elaboración propia

4. Consideraciones finales.

Este artículo buscó establecer la pertinencia de incorporar una visión integrada de la realidad rural y urbana para entender los procesos económicos en los departamentos interiores de Uruguay, de base económica primaria agropecuaria caracterizados por sistemas de pequeñas ciudades. 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. Para esto se consideraron resultados de una reciente investigación (Rodríguez Miranda, 2010).

En efecto, se mostró que en estas economías 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, el 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”.

Sin lugar a dudas, las actividades más competitivas en estos territorios refieren a producciones agropecuarias y agroindustriales (Rodríguez Miranda, 2010). 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. 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.

Donde no hay desarrollos urbanos suficientes se generan sólo producciones primarias que se vinculan con industrias de otros departamentos o incluso localizadas en Montevideo. Por ejemplo, según Rodríguez Miranda (2010), 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 que se trata de una empresa con 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.

En términos de implicaciones para la política de desarrollo, reconocer a estos territorios como espacios de articulación de recursos urbanos y rurales, permite identificar que el verdadero desafío no está en romper con la tradición productiva y las condiciones estructurales de estas economías que tienen su base en los recursos naturales, sino que está en poder transformar esas características en oportunidades para innovar en diversidad.

En ese sentido, uno de los objetivos de política debería ser vincular a las grandes cadenas agroindustriales y las grandes producciones agropecuarias (cuando no hay industria) con servicios y proveedores locales en las ciudades y pueblos. 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.

También existen oportunidades de desarrollo referidas a servicios que demandan las agroindustrias pero en su fase industrial. En Rodríguez Miranda (2010), se identifica que 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).

Por otro lado, además de servicios productivos, sub-productos o productos complementarios vinculados a las cadenas agroindustriales, es posible desarrollar también nuevas actividades, como servicios conexos y auxiliares que no existen actualmente. Por ejemplo, servicios 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, entre otros. etc. Actualmente estos servicios en la región son muy escasos, inadecuados o inexistentes (Rodríguez Miranda, 2010).

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. Esto requiere de un marco de acuerdos entre comerciantes, empresarios, sociedad civil y gobierno local, para articular algunos recursos disponibles con nuevas iniciativas de forma de generar una oferta de servicios comerciales y turísticos atractiva a nivel nacional (Montevideo) y/o regional (Brasil y Argentina).

Se trata de lograr capacidad local para generar sinergia a partir de recursos hoy sub-explotados, por ejemplo, recursos paisajísticos y las reservas naturales, así como algunos acervos culturales y patrimoniales de interés; el enorme flujo de visitantes brasileños que acuden por día a las localidades de frontera a comprar en los Free Shops (y que sólo permanecen unas pocas horas) así como el flujo de turistas de toda la región (Argentina, Brasil y Paraguay) que atraviesan los departamentos interiores del país para llegar a los balnearios de la costa (sobre todo, Punta del Este); algunas fiestas y eventos consolidados (como el Carnaval y fiestas folclóricas en varios departamentos); un sector de artesanos que podría ser reorientado hacia la generación de productos con una diferenciación que refiera al departamento o la región en cuestión; 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.

A su vez, hay que tener presente las condiciones actuales de estas economías y del empresariado y productores locales, que muestran un escaso desarrollo de las capacidades necesarias para provocar procesos de crecimiento y diversificación como los que se sugieren (Rodríguez Miranda, 2010). Esas condiciones sugieren 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, fomentar la cooperación y asociatividad como forma de mejorar la competitividad del territorio, desarrollar políticas generales y específicas de formación de los recursos humanos, así como identificar posibilidades de innovación al alcance de las capacidades locales.

Todos estos son ámbitos de clara intervención pública con instrumentos de política. Lo que aquí se sugiere, para los departamentos interiores del país es que, en vez de atacar por separado la problemática del medio rural y, por otro carril paralelo, atender la problemática del medio urbano, se entienda el funcionamiento de la economía del territorio como un todo integrado en un espacio de desarrollo rural-urbano.

Referencias bibliográficas y documentales

- 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.
- 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.
- 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).
- Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2008) *El Índice de Competitividad Regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo.
- Berdegú, J.A. y Escobar, G. (2002) "Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction". AGREN, Network Paper, N° 122.
- Berdegú, J.A. (2001) *Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile*. Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication Group, Wageningen, The Netherlands.
- Boisier, S (1993) "Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?", en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.
- CLAEH (2005) *Desarrollo rural sostenible en el noreste de Uruguay. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial*, Regional Noreste del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Impresora Editorial, Montevideo.
- (1963) *Situación económica y social del Uruguay Rural*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, estudio realizado por CLAEH/CINAM a solicitud del MGAP, 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.
- 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.
- Rodríguez Miranda, A. (2010) *Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: una explicación a partir de la organización productiva y la articulación rural-urbana*. Tesis Doctoral. Lectura de Tesis el 8 de julio de 2010 para obtener el grado de Doctor en Integración y Desarrollo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Tutor: Antonio Vázquez Barquero.
- (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
- (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.
- 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, R. y Pérez E. (comp.) (2004) *Espacios y desarrollos rurales. Una visión desde Europa y Latinoamérica*, Ediciones TREA S.L., 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 N°87 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.
- Schejtman, A. y Berdegué, 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
- Storper, M. (1988) “Las economías regionales como activos relacionales”, en *Economiaz*, nº41, pp.10-45.
- 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.