

lógicas territoriales del uruguay agroexportador

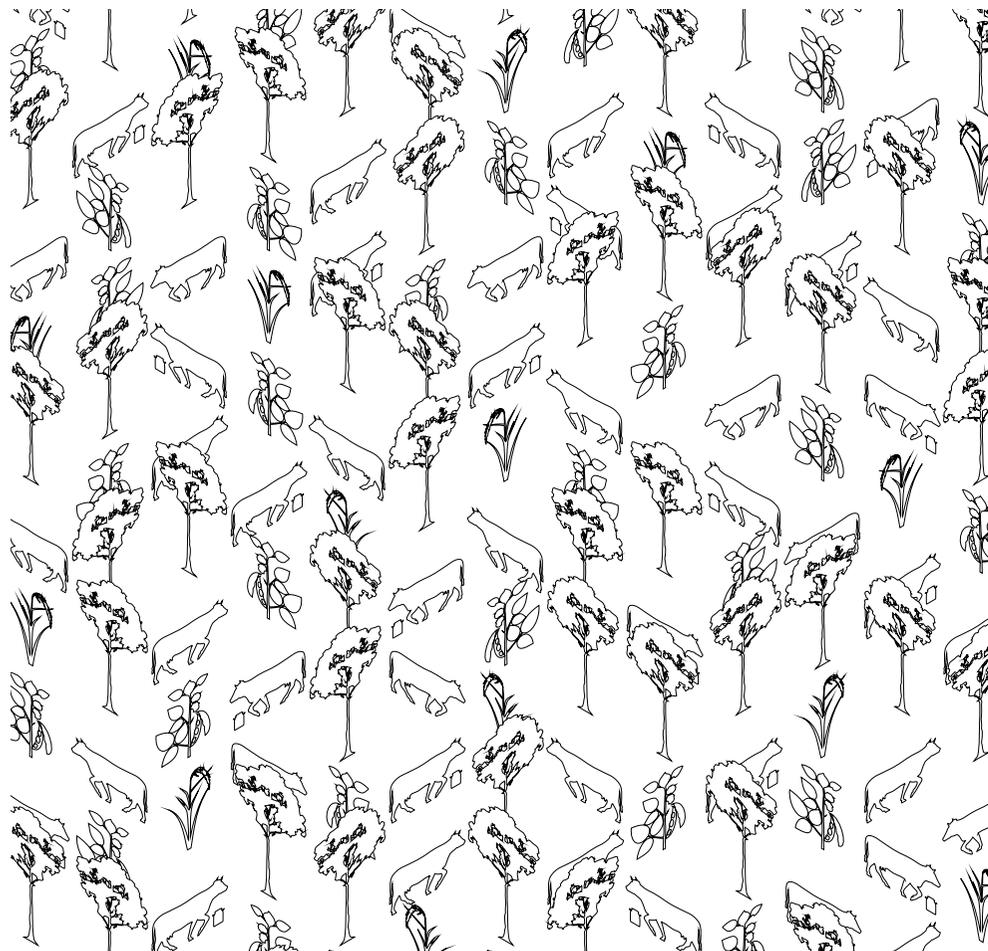
un análisis de implicancias espaciales de las principales cadenas productivas agroindustriales del país

MINISTERIO DE VIVIENDA,
ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y MEDIO AMBIENTE

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE ARQUITECTURA,
DISEÑO Y URBANISMO

INSTITUTO DE TEORÍA
DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO





Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



MVOTMA
Ministerio de Vivienda
Ordenamiento Territorial
y Medio Ambiente

**MINISTERIO DE VIVIENDA,
ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y MEDIO AMBIENTE**

Arq. Eneida de León
MINISTRA

Arq. Jorge Rucks
SUBSECRETARIO

**DIRECCIÓN NACIONAL
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DINOT)**

Arq. José Freitas
DIRECTOR

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Lic. Rodrigo Arim
RECTOR

**FACULTAD DE ARQUITECTURA,
DISEÑO Y URBANISMO**

Arq. Marcelo Danza
DECANO

**CONSEJO DE LA FACULTAD DE
ARQUITECTURA, DISEÑO Y URBANISMO**

ORDEN ESTUDIANTIL
Florencia Petrone
Maximiliano Di Benedetto
Belén Acuña

ORDEN DOCENTE
Mag. Arq. Diego Capandeguy
Arq. Laura Cesio
Arq. Juan Carlos Apolo
Mag. Arq. Fernando Tomeo
Arq. Cristina Bausero

ORDEN EGRESADOS
Arq. Patricia Petit
Arq. Teresa Buroni
Arq. Alfredo Moreira

**INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA
Y URBANISMO (ITU)**

Dra. Arq. Mercedes Medina
DIRECTORA EJECUTIVA

© Facultad de Arquitectura, Diseño y
Urbanismo (FADU), 2019

© Los autores, 2019

Investigación realizada en el
Instituto de Teoría de la Arquitectura
y Urbanismo de la Facultad de
Arquitectura, Diseño y Urbanismo
en el marco del Convenio
MVOTMA-UDELAR 2017.

AUTORES

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

GRUPO CSIC 1703

Edgardo J. Martínez
Martín Delgado
Rodrigo Pedrosa

ASISTENTE SIG

Eugenia González

EXPERTOS INVITADOS

Adrián Rodríguez Miranda
(IECON, FCEA-Udelar)
María Noel Ackermann (MGAP-OPYPA)
Ángela Cortelezzi (MGAP-OPYPA)
Silvia Gorenstein (CONICET)
DUILIO Ferrarín (MTOPI-DNV)
Martín Hansz (MTOPI-DINAPLO)
Lorena Logiuratto (ITU, FADU-Udelar)
Lucía Sosa (INE)
Alejandro Nario

COORDINACIÓN EDITORIAL

Martín Delgado

EDICIÓN

Sandra Moresino

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Lucía Stagnaro

EDICIÓN GRÁFICA

Rodrigo Pedrosa

Impreso en Gráfica Mosca
Montevideo, Uruguay

DL XXXX

Edición amparada en el decreto
218/996 - Comisión del papel

ISBN: 978-9974-0-1666-8

**FACULTAD DE ARQUITECTURA,
DISEÑO Y URBANISMO**

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
Br. Artigas 1031 C. P. 11.200
Tel.: (+598) 2 400 1106
www.fadu.edu.uy

**DIRECCIÓN NACIONAL
DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE**

Galicia 1133 - CP 11.100
Tel.: (+598) 2 917 0710
www.mvotma.gub.uy

Montevideo, Uruguay, abril de 2019

**lógicas
territoriales
del uruguay
agroexportador**

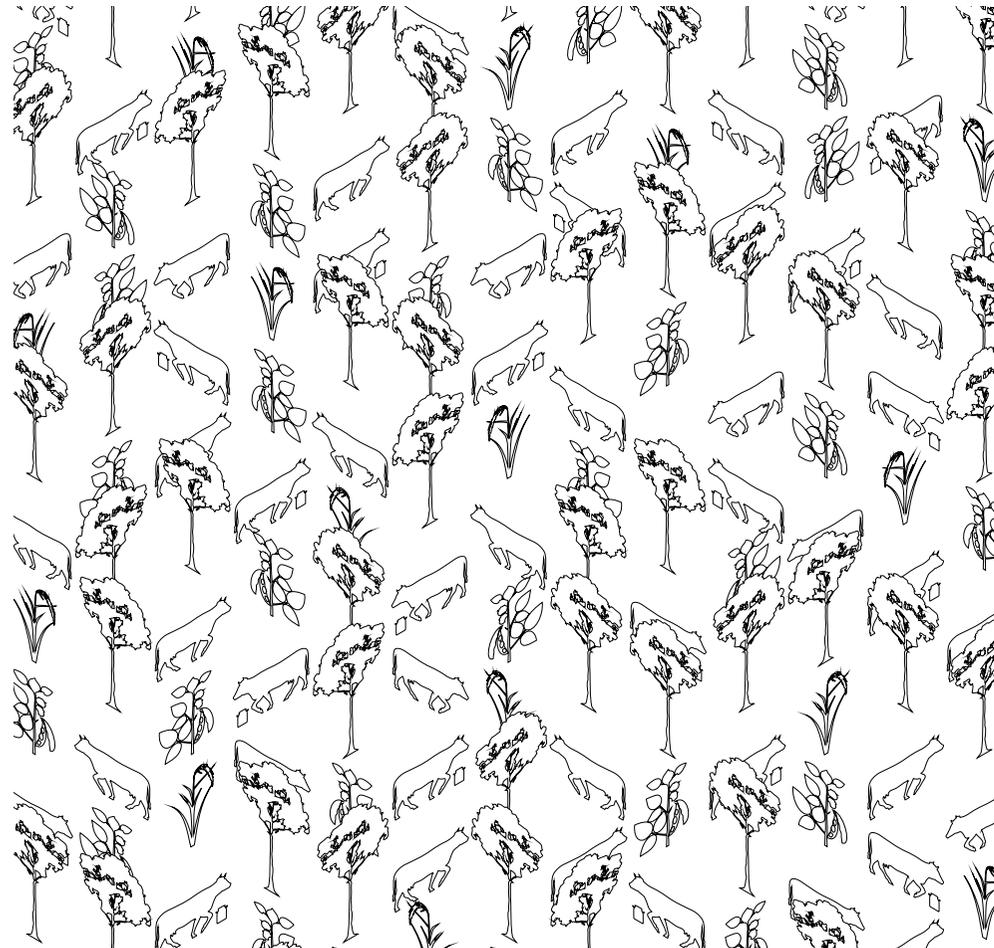
un análisis de
implicancias espaciales
de las principales
cadenas productivas
agroindustriales
del país

MINISTERIO DE VIVIENDA,
ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y MEDIO AMBIENTE

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE ARQUITECTURA,
DISEÑO Y URBANISMO

INSTITUTO DE TEORÍA
DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO



índice

A

presentación

p. 9

B

**territorios de
agroexportación**

p. 15

- 17** soja
- 33** forestación
- 59** arroz
- 75** carne
- 91** leche

C

**estudios
transversales**

p. 105

- 107** caracterización socioeconómica de los ocupados en cadenas productivas agroindustriales
- 124** vocación productiva de las ciudades intermedias
- 145** dinámicas productivas regionales y sistema urbano nacional

D

**agronegocio
y territorio**

p. 163

- 165** enfoques y conceptos en torno a las producciones agroalimentarias
- 174** reflexiones sobre las dinámicas territoriales en curso del agronegocio

E

anexos

p. 185

- 187** antecedentes
- 191** objetivos y metodología general
- 202** modelo de cuatro etapas
- 205** criterios para cartografías y gráficos de descripción



c.3. dinámicas productivas regionales y sistema urbano nacional

ADRIÁN RODRÍGUEZ MIRANDA

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

Instituto de Economía (IECON)

En este capítulo se pondrá el acento en la interpretación de la información aportada en los capítulos previos desde una mirada regional de las dinámicas productivas vinculadas con las cadenas agroindustriales. En esa mirada el énfasis estará puesto en el rol de las ciudades intermedias como centros que concentran las actividades primarias e industriales y/u ofrecen el soporte de servicios productivos especializados para las cadenas en estudio, así como servicios más generales para el desarrollo empresarial y económico de los territorios.

La información principalmente utilizada en este capítulo refiere a los datos procesados de las encuestas continuas de hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) para determinar la vocación productiva de las Ciudades Intermedias de Uruguay (capítulo c.2). Es decir que el dato fundamental para aproximar las especializaciones productivas relativas y las participaciones absolutas de las ciudades en las cinco principales

cadenas productivas y en las actividades económicas, en general, refiere al empleo (cantidad de empleados y participaciones porcentuales). Esta información se analiza en conjunto con los resultados obtenidos en los estudios centrales de este informe (capítulos b.1. a b.5.) que caracterizan territorialmente las dinámicas de funcionamiento de las cinco cadenas agroexportadoras: sojera, forestales (de aserrío y celulósica), arroceras, cárnica y láctea. A su vez, las caracterizaciones productivas específicas de cada ciudad intermedia, que como se ha señalado se obtienen de los datos de empleo, también se interpretan con consideración de los resultados del estudio sobre sistema urbano nacional (Martínez, Delgado y Altmann, 2016). Esto último permite mirar cómo las configuraciones de subsistemas urbanos de relaciones por movilidad de personas se vinculan o no al conjunto de ciudades que presentan especializaciones productivas particulares y determinados roles en las dinámicas productivas de las cadenas agroindustriales.

La estructura de este capítulo se conforma por un breve marco conceptual seguido de un apartado metodológico y del análisis de los resultados, para terminar con unas reflexiones a modo de conclusiones.

C.3.1. marco conceptual

c.3.1.1. la escala regional: categoría de articulación necesaria entre lo local y lo global

Si bien la escala local asociada a la ciudad, localidad o municipio es muy válida para poder estudiar, comprender e incidir sobre los procesos de desarrollo económicos y sociales que allí ocurren, no hay que perder de vista que siempre lo local es local con relación a un global (Arocena, 2002). Por lo tanto, las sociedades y economías locales no pueden verse desconectadas de las lógicas regionales y nacionales.

Adicionalmente, en la dimensión económica, los procesos productivos locales no están tampoco desvinculados de los procesos regionales, nacionales y globales, sino todo lo contrario. Sobre todo en cadenas de valor agroexportadoras organizadas en torno a productos que son bienes transables cuya demanda y precio depende de los mercados internacionales, no es posible menospreciar la relación entre lo que pasa en lo local, lo nacional y lo global. Al respecto, el enfoque de cadenas globales de valor, como una nueva forma de entender la organización de los procesos productivos en la economía globalizada (Gereffi, 2001; Gereffi, Humphrey, Kaplinsky y Sturgeon, 2001), pone el acento en el valor relativo que aporta cada una de las actividades requeridas para producir un bien o un servicio. Estas actividades se encuentran con un alto grado de dispersión espacial y en escala global, desde su concepción y diseño, pasando por las diferentes fases de transformación hasta llegar a ponerlo al alcance del consumidor final, así como en la etapa de su disposición final después de utilizado.

Por otra parte, el concepto de cadena de valor se vincula inevitablemente al concepto de eficiencia y competitividad, sobre todo cuanto mayor sea la relación con la escala internacional y global (como en el caso de las cadenas agroexportadoras). Como señalan

Humphrey y Schmitz (2002) para que las firmas puedan mantener una buena inserción en esas cadenas globales se requiere de un continuo esfuerzo por aumentar sus habilidades para hacer las cosas, ser innovadoras y desarrollar capacidades que les permitan ser competitivas.

En línea con lo anterior, los procesos productivos requieren de determinadas economías de escala, por lo que una sola ciudad intermedia o pequeña muchas veces no tiene oportunidad de poder insertarse por sí sola en las cadenas globales de valor, incluso tampoco en las que tengan un corte más nacional. Es decir, no es posible pedir que cada ciudad o localidad sea capaz de reproducir por sí sola las necesarias economías de escala ni las condiciones de masa crítica de recursos (humanos, técnicos, financieros, físicos) que requiere la competitividad internacional. En cambio, las redes de ciudades, con especializaciones complementarias y articulación de diferentes actividades productivas y de servicios en el espacio urbano-rural o rural-urbano, suelen ser una buena forma de enfrentar con éxito el desafío de la competitividad y generar desarrollo local.

Es decir que, dentro de las exigencias que los sistemas nacionales y globales de valor imponen respecto de la competitividad y eficiencia, cada ciudad puede también llevar a cabo su propia estrategia

de desarrollo local relacionada con un determinado rol que dicha ciudad desempeñe en las referidas cadenas de valor. Sin desconocer las restricciones de la escala y las relaciones de poder que existen en el mercado, según sea el posicionamiento local en dichos sistemas de valor, es posible que una ciudad o red de ciudades puedan apropiarse de buena parte del excedente económico producido y reinvertirlo con cierto margen de acción para posibilitar una estrategia de desarrollo local. Pero en todo caso esa estrategia no es posible si no se considera a lo local en relación con lo global.

Estos argumentos justifican una mirada regional que supere a la escala puramente local de la ciudad e incluso del departamento para poder mirar a las capacidades regionales expresadas a través de las ciudades y sus interrelaciones, y reconocer que son las ciudades (y sobre todo las intermedias para el caso de Uruguay y las cadenas agroindustriales) los centros que permiten el desarrollo de las capacidades humanas, técnicas y materiales que se necesitan para conformar sistemas de producción competitivos.

En lo que sigue se presentan algunos conceptos que dan sustento teórico a los planteos desarrollados, como lo son la competitividad sistémica territorial y el enfoque del desarrollo territorial rural.

GRÁFICO C.3.1.2A

COMPETITIVIDAD SISTÉMICA TERRITORIAL

Fuente: Albuquerque (2015, p. 29).

El desarrollo territorial es más que el análisis de clusters y cadenas productivas



c.3.1.2. la competitividad sistémica territorial

Albuquerque (2015) establece que el desarrollo local se trata de algo más que cadenas de valor o *clusters* y recurre al concepto de competitividad sistémica territorial. Albuquerque añade al «diamante competitivo» de Michael Porter (1991) otras dimensiones y aspectos que conforman el sistema territorial. Según Porter los determinantes básicos de la competitividad son la estrategia, la estructura y rivalidad de las empresas, las condiciones de los factores, las condiciones de la demanda, los sectores conexos y de apoyo, además del gobierno (políticas públicas) y el factor «casualidad».

Junto a estos factores, Albuquerque señala que el enfoque del desarrollo territorial incorpora al sistema político e institucional del territorio, la movilización y participación de los actores territoriales, el sistema territorial de formación de recursos humanos, el sistema territorial de innovación, y el medioambiente y la sostenibilidad. Son todos estos factores en interacción sinérgica los que inciden en la formación de condiciones de eficiencia productiva y de competitividad en un determinado territorio. El GRÁFICO C.3.1.2A ilustra este enfoque.

Dentro de este enfoque queda claro que la unidad de análisis, el territorio, no solo como objeto de análisis e intervención sino como sujeto de transformación, no es solo un continente sino que requiere de un

contenido expresado en una masa crítica de variados y diversos actores, organizaciones e instituciones. Por ello la escala adecuada para hablar de desarrollo local no tiene una única receta, pero sin duda, como establece Quintero Marín (2004) requiere como mínimo incluir a actores e instituciones en cantidad y diversidad suficiente como para tener la capacidad de promover el cambio social.

Esta es la complejidad del desarrollo local, que subyace en su componente endógeno, y es la razón por la cual Boisier (2001) plantea que el territorio es todo recorte de la superficie terrestre, pero no cualquier territorio interesa desde el punto de vista del desarrollo. En este sentido Vázquez Barquero (1988) define al desarrollo económico local como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: i) económica, siendo clave los empresarios locales para organizar los factores productivos con productividad suficiente para ser competitivos en los mercados; ii) sociocultural, referida a valores e instituciones que sirven de base al proceso de desarrollo; iii) político-administrativa, referida a las políticas territoriales que permiten crear un entorno económico favorable para impulsar el desarrollo. Luego, Vázquez Barquero (2005) pone especial énfasis en la interacción sinérgica en el territorio de los diferentes

factores que determinan el desarrollo, y destaca la organización productiva, la innovación, el marco institucional y el rol de las ciudades en el desarrollo.

Estos argumentos nos llevan a plantear que para la mayor parte de los territorios del país la vía para el desarrollo local seguramente dependa de trabajar en escalas supralocales, si entendemos por local a una ciudad, localidad o municipio, es decir, trabajar en escala regional, entendiendo por esta escala un conjunto de ciudades, localidades o municipios con una geometría no circunscripta por los límites departamentales que permita la acumulación de capacidades suficientes para poder sustentar procesos de desarrollo. La necesidad de adoptar un enfoque de desarrollo de capacidades en los territorios y de articular miradas regionales para lograr el desarrollo local ya ha sido señalado para Uruguay en anteriores trabajos (Rodríguez Miranda, 2014a, 2014b). Esas capacidades a desarrollar en clave local y regional incluyen entre otras, la de aprendizaje, la especialización complementaria, la innovación, la conformación de mercados de trabajo especializados y el desarrollo de servicios de soporte para las actividades productivas.

En otras palabras, un enfoque de competitividad sistémica territorial para el Uruguay, fuera del área metropolitana de Montevideo, requiere de mirar recortes territoriales que, al no limitarse por las jurisdicciones

departamentales, puedan aprovechar adecuadamente el potencial de las redes y sistemas de ciudades existentes en el territorio nacional.

c.3.1.3. desarrollo territorial rural

Dentro del enfoque de competitividad sistémica para el desarrollo local, en un territorio como el uruguayo, caracterizado en su mayor parte por un medio rural conectado por ciudades pequeñas e intermedias, el enfoque del desarrollo territorial rural ofrece un marco de análisis que permite terminar de justificar la importancia de la mirada regional centrada en las relaciones entre los subsistemas de ciudades y sus relaciones de soporte mutuo con el medio productivo rural.

Desde la perspectiva endógena el problema del desarrollo en el medio rural también deja de verse solamente desde la óptica (tradicional) asociada exclusivamente a la modernización tecnológica, para dar paso a un enfoque de desarrollo que plantea un proceso integrador de toda la población del territorio, con énfasis en los vínculos rural-urbanos o urbanos-rurales y el rol de los actores y de las instituciones del territorio (Schejtman y Berdegué, 2004). En ese sentido, lo sistémico emerge con fuerza, ya que para que se logre una dinámica innovadora es importante el entorno del

territorio, es decir, los actores locales, rurales y urbanos, las instituciones y organizaciones, el sector público y la capacidad de cooperación (Berdegué, 2001).

Este enfoque fue aplicado para analizar casos en el interior de Uruguay, en economías dependientes de su base agropecuaria. Quedó en evidencia que el propio dinamismo del agro depende en gran medida de procesos que ocurren en las ciudades referidos al desarrollo de la agroindustria y de los servicios al propio agro (Rodríguez Miranda, 2010; Rodríguez Miranda y Sienna, 2008). Pero no solo importan los servicios que son especializados para el agro y la industria, sino que también es muy relevante el desarrollo urbano que permite otros servicios más generales, como la educación y la formación para el trabajo, las actividades comerciales, gastronomía, hotelería y actividades afines, y también las infraestructuras de transporte, salud y equipamientos urbanos. Cuando estos procesos urbanos, o de carácter no agropecuario, exhiben desarrollos limitados, la capacidad del agro de promover el desarrollo del territorio también se debilita considerablemente (Rodríguez Miranda, 2010, 2011).

Por lo tanto, en un estudio de las cadenas agroindustriales en el país que se preocupe por analizar las potencialidades para generar desarrollo local, resulta fundamental considerar al espacio de producción y desarrollo en su lógica de funcionamiento rural-urbana o urbana-rural, sin fragmentar las miradas en una falsa

dicotomía entre campo y ciudad. Estos territorios configuran espacios de interrelaciones económicas donde lo urbano es soporte de lo rural y lo rural es fundamento de lo urbano (Rodríguez Miranda, 2010).

c.3.2. metodología

El análisis se realizó desde un enfoque cuantitativo ya que se elaboran indicadores de especialización productiva por ciudad pero se interpretan en forma holística en el contexto de la información aportada por otros dos estudios: uno que analiza las lógicas territoriales (referido a la producción, la logística y el trabajo) de las cadenas agroexportadoras, desarrollado en la parte B. de este estudio, y otro que analiza de modo sistémico los nodos urbanos y sus vínculos a partir del flujo de pasajeros (Martínez, Delgado y Altmann, 2016).

Los indicadores son construidos con datos de empleo por sector de actividad para todas las ciudades intermedias del país a partir del procesamiento de ECH del INE (años 2013, 2014, 2015). Son básicamente de dos tipos:

- a. la participación de determinados sectores productivos de cada ciudad de más de 5.000 habitantes en el total de empleo de esos sectores en el total de las ciudades intermedias. No se

considera a Montevideo para evitar la distorsión que genera su enorme peso en la mayoría de las actividades productivas.

- b. la especialización relativa según empleo de cada ciudad intermedia en determinado sector productivo, considerando el *Coefficiente de especialización productiva aproximada por empleo* (CEE) presentado en el [capítulo c.2.](#)

Para el cálculo de los indicadores de participaciones absolutas en el empleo sectorial y de especializaciones relativas de las ciudades intermedias se definieron los siguientes sectores productivos (se trató de reflejar el enfoque del marco conceptual sobre cadenas de valor, competitividad sistémica y articulación de actividades de servicios con producción en el espacio rural-urbano):

- Total de las fases primarias y secundarias de las cadenas agroindustriales, que comprende todas las actividades agrícolas y pecuarias y la agroindustria.
- La fase primaria de las cadenas agroexportadoras.
- La fase industrial de las cadenas agroexportadoras.

- Los servicios productivos a las cadenas agroindustriales.
- Servicios de apoyo a las empresas y actividad económica.

En primer lugar se considera necesario tener una aproximación a la importancia que cada localidad tiene en el total de las fases primarias y secundarias de las cadenas agroindustriales. Esto se debe a que, en general, salvo algunos servicios que son especializados para determinada actividad, la especialización en dar soporte de servicios y mano de obra a las actividades agroindustriales permite capacidades transversales que contribuyen a generar sinergias que se aprovechan de la presencia de más de una actividad agropecuaria y agroindustrial en el territorio.

Por otra parte, por la especificidad de las cadenas agroexportadoras, dada por su destino al mercado externo y su mayor dinamismo y capacidad de generación de riqueza (respecto de otras actividades agroindustriales dirigidas mayormente al mercado interno), se considera cuál es la importancia de la actividad de dichas cadenas en cada localidad en las fases primaria y secundaria.

Por último, se trata de contar con información sobre actividades de servicios y soporte de las cadenas agroindustriales, los que se diferencian en dos tipos:

- a. Servicios productivos a las cadenas agroindustriales. Se trata de los servicios productivos dirigidos específicamente a las cadenas agroindustriales. En estos servicios se incluyen: i) servicios en el predio; ii) el comercio de insumos, materias primas y bienes de capital para el agro; iii) el transporte de carga y la logística (en este caso se trata de todo el transporte de carga, pero se asume que mayormente refleja capacidades que atienden a las actividades de las agrocadenas).
- b. Servicios de apoyo a las empresas y actividad económica. Aquí se consideran los servicios más generales de apoyo a las actividades empresariales, comerciales e industriales. Entre estos servicios se incluyen: i) informática y comunicación; ii) actividades financieras y seguros; iii) servicios profesionales y técnicos; iv) actividades administrativas y servicios de apoyo.

Para el análisis de los indicadores de especialización productiva relativa y peso absoluto en cada sector productivo se considera un umbral de corte, que es determinado por el valor promedio de la distribución del indicador en el total de ciudades intermedias consideradas (44 conglomerados urbanos). De esa forma se determina cuáles

son las ciudades más y menos especializadas en cada actividad en términos absolutos y relativos.

Como se señaló anteriormente, se consideran para la interpretación de los indicadores las caracterizaciones realizadas en los **capítulos b.1. a b.5.** referidos a cada una de las cadenas agroexportadoras: sojera, forestales (de aserrío y celulósica), arroceras, cárnica y láctea. Finalmente se contrastan los indicadores de especializaciones relativas y absolutas de las ciudades intermedias con los resultados del estudio del sistema urbano nacional realizado por el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar) (Martínez, Delgado y Altmann, 2016), que identifica nodos y subsistemas con base en los datos de flujos de movilidad de pasajeros.

Lo anterior permite una interpretación de conjunto de la información que sugiere la existencia de lógicas y dinámicas productivas agroindustriales regionales que están bien diferenciadas en el país. Algunas están más identificadas con economías de desarrollo difuso que se articulan en espacios rurales-urbanos en torno a redes de ciudades especializadas en forma complementaria, donde hay múltiples centralidades. Otras con funcionamientos más asimilables a desarrollos se registran concentradas en torno a un nodo urbano central e incluso con mayor subordinación con respecto de otros centros urbanos extrarregión (incluyendo a Montevideo).

c.3.3. análisis de resultados

c.3.3.1. indicadores sobre el rol de las ciudades intermedias en las cadenas agroindustriales nacionales

Los indicadores seleccionados para la caracterización de las localidades se ven en la **TABLA C.3.3A.**

TABLA C.3.3A
INDICADORES PARA EL ANÁLISIS

Actividad	Indicador	Umbral
Fases primarias y secundarias de <u>todas</u> las cadenas agroindustriales	Participación de la ciudad en el empleo total de las 44 ciudades intermedias (% peso absoluto)	Ciudades con valor superior al promedio de las 44 ciudades intermedias
Fase primaria de las cadenas agroexportadoras.		
Fase industrial de las cadenas agro exportadoras.		
Servicios productivos a las cadenas agroindustriales		
Servicios de apoyo a las empresas y actividad económica	Coeficiente de especialización relativa (CEE)	
Fases primarias y secundarias de <u>todas</u> las cadenas agroindustriales		

El resultado del cálculo de los indicadores se muestra en la **TABLA C.3.3B**.

La **TABLA C.3.3B** muestra los resultados para las 44 ciudades intermedias. No se considera a Montevideo en los cálculos del peso en el total del empleo en las actividades seleccionadas (es decir, en el cálculo de las cinco primeras columnas) para evitar que su peso en determinadas actividades (como las industriales y de servicios) distorsione el análisis que se quiere realizar que hace foco en el interior del país y en las ciudades intermedias.

Por otra parte, la consideración del peso absoluto en las actividades productivas seleccionadas se considera adecuado porque en este informe el foco del análisis está en la contribución de las ciudades a las cadenas agroindustriales, y en particular a las agroexportadoras, con énfasis en poder identificar dinámicas regionales con peso en la lógica y funcionamiento nacional de dichas cadenas. Es decir que, más allá de las especializaciones relativas de las localidades, interesa conocer si en la escala nacional son localidades con peso o no en las actividades de producción primaria, la industria o las actividades de servicios y soporte a las agroindustrias. Por eso el resultado final de los indicadores es de esperar que «apague» ciudades, aunque se especialicen en forma relativa en las actividades mencionadas, para que sólo queden

«encendidas» las ciudades que tienen un rol significativo en las cadenas agroindustriales nacionales. El punto de corte que se exige es que tengan un peso absoluto (en %) mayor que el promedio, lo que implica que tengan un peso mayor que el valor que supone una equidistribución de las actividades entre las 44 ciudades. La equidistribución está dada por el valor 2,27 %, por lo que se considera como punto de corte a las ciudades con un peso mayor que 2,3 %.

Sin embargo, la dimensión de la especialización relativa también se considera, en este caso con el indicador de coeficiente de especialización (CEE) calculado para el total de actividades primarias e industriales de las agrocadenas (ya sean exportadoras o no). Esto permite rescatar algunas localidades que por peso absoluto, por su tamaño pequeño, no aparecen en los anteriores indicadores, pero tienen una muy alta especialización en las actividades relacionadas a las agroindustrias. Para eso se toma como umbral de corte el promedio de las 44 ciudades que indica un valor de casi 1,3, o sea que en promedio las ciudades intermedias se especializan un 30 % más que la media del país en las actividades de las agroindustrias (como se explicó el CEE es un indicador relativo donde el valor país es 1). El punto de corte exige considerar a las ciudades que tienen una especialización mayor que el 30 % de la media nacional.

A partir de estos indicadores se realiza una caracterización de las ciudades intermedias e identifican los siguientes roles:

- a. Ciudades importantes en la fase primaria de las cadenas agroexportadoras.
- b. Ciudades importantes en la fase industrial de las cadenas agroexportadoras.
- c. Ciudades con peso importante en el total de las cadenas agroindustriales (incluyendo fases primaria e industrial).
- d. Ciudades con especialización relativa alta en el total de las cadenas agroindustriales (incluyendo fases primaria e industrial).
- e. Ciudades con peso importante en los servicios a las cadenas agroindustriales.
- f. Ciudades con peso importante de servicios a empresas y actividad productiva en general.

En la **TABLA C.3.3C** se puede ver la clasificación de las ciudades intermedias según su participación en las cadenas agroindustriales.

A su vez el **GRÁFICO C.3.3A** presenta los resultados de la **TABLA C.3.3C** en el mapa de Uruguay superpuestos con los subsistemas definidos en el estudio

TABLA C.3:3B

**RESULTADOS DE LOS INDICADORES
PARA CARACTERIZAR EL ROL
DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS
EN LAS CADENAS AGROINDUSTRIALES**

Nombre localidad	Participación (%) en el empleo total de la actividad (de las 44 ciudades intermedias)					CEE para el total de cadenas agroind.
	Fase primaria cadenas agroexp.	Industria cadenas agroexp.	Total cadenas agroind.	Servicios a las cadenas agroind.	Servicios de apoyo a empresas	
Artigas	5,6%	1,7%	3,7%	3,2%	3,2%	1,02
Bella Unión	0,9%	0,2%	2,9%	1,8%	0,7%	1,94
Canelones	0,4%	4,8%	2,1%	1,3%	1,8%	1,00
Santa Lucía	0,3%	1,2%	1,2%	1,0%	1,1%	0,98
San Ramón	1,1%	1,6%	1,2%	0,6%	0,7%	1,32
Tala	1,0%	1,3%	0,9%	0,8%	0,4%	1,54
Melo	7,0%	5,9%	5,0%	3,1%	4,3%	1,10
Río Branco	1,9%	2,3%	1,6%	1,6%	0,7%	1,41
Colonia del Sacramento	1,0%	0,8%	0,9%	1,4%	3,1%	0,43
Carmelo	1,8%	1,6%	1,8%	2,8%	1,6%	1,08
Juan Lacaze	0,9%	4,5%	1,8%	0,9%	1,2%	1,39
Nueva Helvecia	1,0%	2,9%	1,4%	1,3%	1,3%	1,28
Rosario	0,6%	2,2%	1,0%	1,2%	0,5%	1,33
Nueva Palmira	0,4%	0,2%	0,7%	2,6%	0,7%	1,51
Tarariras	1,0%	2,4%	1,0%	1,2%	0,6%	2,01
Durazno	3,7%	4,9%	2,9%	3,6%	2,0%	1,09
Sarandí del Yí	1,1%	0,0%	0,5%	0,7%	0,3%	1,09
Trinidad	2,8%	1,6%	1,8%	3,6%	1,9%	1,23
Florida	3,0%	2,3%	2,6%	3,3%	2,8%	0,95
Sarandí Grande	1,3%	0,1%	0,6%	1,6%	0,4%	1,50
Minas	3,4%	1,5%	2,6%	2,4%	3,8%	0,75
José Pedro Varela	1,6%	1,0%	0,9%	1,1%	0,2%	2,28
Maldonado	1,5%	2,8%	3,4%	2,4%	16,6%	0,29

Nombre localidad	Participación (%) en el empleo total de la actividad (de las 44 ciudades intermedias)					CEE para el total de cadenas agroind.
	Fase primaria cadenas agroexp.	Industria cadenas agroexp.	Total cadenas agroind.	Servicios a las cadenas agroind.	Servicios de apoyo a empresas	
San Carlos	2,5%	1,4%	2,2%	0,6%	3,2%	0,70
Piriápolis/Pan de Azúcar	0,1%	0,4%	0,4%	0,2%	1,2%	0,44
Paysandú	6,3%	5,0%	7,9%	8,5%	8,0%	1,14
Guichón	2,0%	0,0%	0,8%	0,5%	0,3%	1,78
Fray Bentos	1,3%	2,4%	1,6%	2,4%	2,2%	0,94
Young	2,7%	1,3%	2,0%	4,6%	1,4%	1,88
Rivera	5,9%	3,4%	4,6%	4,8%	5,8%	0,76
Tranqueras	2,9%	1,3%	1,6%	1,5%	0,4%	2,70
Rocha	1,7%	2,0%	2,0%	1,0%	1,6%	0,95
Castillos	1,3%	0,4%	0,8%	0,4%	0,6%	1,16
Lascano	2,2%	1,5%	1,3%	1,7%	0,6%	2,12
Chuy	0,4%	0,2%	0,3%	0,9%	0,8%	0,59
Salto	5,1%	7,6%	11,0%	8,3%	7,7%	1,24
San José de Mayo	1,5%	4,8%	3,3%	2,0%	3,1%	0,98
Libertad	0,4%	0,7%	1,0%	1,5%	0,8%	1,27
Mercedes	4,4%	3,6%	3,4%	5,1%	3,5%	1,13
Dolores	3,5%	0,2%	2,1%	3,1%	1,6%	1,52
Cardona/Florencio Sánchez	0,5%	0,5%	0,4%	1,1%	0,2%	1,91
Tacuarembó	5,8%	11,6%	6,3%	4,2%	3,6%	1,36
Paso de los Toros	2,0%	1,1%	1,3%	1,3%	0,9%	1,09
Treinta y Tres	4,7%	2,8%	3,1%	3,0%	2,4%	1,11
Promedio (44 ciudades intermedias)	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	1,26

Nota: las celdas coloreadas indican valores superiores al promedio para las 44 ciudades.

Sistema Urbano Nacional. Una Caracterización con base en la movilidad de pasajeros (Martínez, Delgado y Altmann, 2016).

A partir de la información obtenida de los indicadores cuantitativos, y mapeada en el territorio uruguayo, se consideraron las cartografías que describen desde una perspectiva territorial las dinámicas de funcionamiento de las cinco cadenas agroexportadoras (capítulos b.1. a b.5.) para obtener una interpretación holística de las dinámicas productivas regionales en el país.

En función de toda la información presentada se elaboran las siguientes interpretaciones de las dinámicas productivas regionales asociadas a las cadenas agroindustriales del país, sobre todo las agroexportadoras. Algunas de esas interpretaciones tienen una base bastante sólida y otras, como se verá, se formulan en forma de hipótesis que abren el camino a próximas exploraciones.

C.3.3.2. principales resultados respecto de las dinámicas productivas regionales de las cadenas agroindustriales del país

En primer lugar, como comentario general, los resultados muestran que las ciudades intermedias

desempeñan roles importantes y diferenciados en el funcionamiento de las cadenas agroindustriales.

Por otra parte, se visualizan con claridad regiones del país (que más adelante se detallan) que muestran una gran cantidad de ciudades que tienen diferentes roles destacados, ya sea en la producción primaria, en la industria, en los servicios a las cadenas o en los servicios generales a las empresas, o en combinaciones de más de una de estas condiciones. En estas regiones se puede hablar de complementariedad entre ciudades y de que existe un importante soporte desde los subsistemas urbanos a las actividades productivas de las cadenas agroindustriales. Esto permite que el desarrollo productivo de las cadenas agroindustriales no solamente genere actividad primaria, que dada la modalidad de producción en grandes extensiones y concentrada que tiende a predominar en la mayoría de las fases primarias de las cadenas agroexportadoras (sobre todo las cadenas forestales y de granos, pero también en las otras cadenas) cada vez resultan en menos empleo directo de trabajo. En efecto, donde la actividad primaria genera demandas que se satisfacen con oferta de servicios y desarrollo industriales locales, las oportunidades de empleo local y de desarrollo de actividades de soporte, conexas y complementarias a las primarias son mucho mayores. Estos espacios o regiones son más proclives

a permitir procesos de desarrollo local, dentro de la lógica explicada en el acápite conceptual sobre desarrollo territorial rural y el rol de las ciudades como soporte y fundamento de lo rural.

Al mismo tiempo se visualizan grandes extensiones territoriales en las que no se destaca un sistema o conjunto de ciudades con roles diferenciados. Por el contrario, predominan unos pocos centros, en general capitales departamentales, que concentran las actividades que se vinculan con las cadenas agroindustriales. De esta forma departamentos que representan gran parte del empleo que se genera en las fases primarias y secundarias de las cadenas agroexportadoras desarrollan modelos espacialmente concentrados en unas pocas ciudades, lo que hace a menos oportunidades de empleo y actividad económica fuera de esos centros. Centros que además no dejan de ser ciudades intermedias, por lo que tampoco se puede inferir que desde ellos se satisfaga la mayor parte de las necesidades de las cadenas agroindustriales, es seguramente mayor la dependencia de centralidades mayores a nivel nacional, como la propia capital del país y su área metropolitana.

Estos resultados que surgen de analizar la importancia de las ciudades intermedias en las diferentes actividades de las cadenas agroindustriales o vinculadas a estas, tienen un muy buen soporte en la

caracterización realizada por el ITU sobre el sistema urbano nacional. El **GRÁFICO C.3.3A** permite una interesante interpretación de las dinámicas productivas regionales al combinar la información sobre los roles de las ciudades en las actividades vinculadas a las cadenas agroindustriales con los roles de las ciudades dentro de los subsistemas que conforman el sistema urbano nacional.

Las dinámicas productivas regionales asociadas al desarrollo de las cadenas agroindustriales, sobre todo las grandes cadenas agroexportadoras, son las siguientes:

**REGIÓN DEL SUROESTE Y LITORAL HASTA PAYSANDÚ:
ALTA COMPLEMENTARIEDAD Y SINERGIA
EN CLAVE DE REGIÓN INDEPENDIENTE**

Esta región es la comprendida en el estudio sobre sistema nacional urbano (Martínez, Delgado y Altmann, 2016) en los subsistemas Colonia/Suroeste, Bajo Litoral e incluyendo a Paysandú. Esta región, como surge del estudio de localización de la producción y flujos de carga de las cadenas agroexportadoras, es una región con alta presencia de varias cadenas, sobre todo la sojera, la forestal celulósica y la láctea, además de la ganadera de carne que tiene una presencia bastante repartida en todo el país.

TABLA C.3.3C
ROLES DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS
EN LAS CADENAS AGROINDUSTRIALES

A	B	C	D	E	F
Artigas	Canelones	Artigas	Bella Unión	Artigas	Artigas
Dolores	Durazno	Bella Unión	Cardona-Florencio Sánchez	Carmelo	Colonia del Sacramento
Durazno	Florida	Durazno	Dolores	Dolores	Florida
Florida	Fray Bentos	Florida	Guichón	Durazno	Maldonado
Melo	Juan Lacaze	Maldonado	José Pedro Varela	Florida	Melo
Mercedes	Maldonado	Melo	Juan Lacaze	Fray Bentos	Mercedes
Minas	Melo	Mercedes	Lascano	Maldonado	Minas
Paysandú	Mercedes	Minas	Libertad	Melo	Paysandú
Rivera	Nueva Helvecia	Paysandú	Nueva Helvecia	Mercedes	Rivera
Salto	Paysandú	Rivera	Nueva Palmira	Minas	Salto
San Carlos	Río Branco	Salto	Río Branco	Nueva Palmira	San Carlos
Tacuarembó	Rivera	San José de Mayo	Rosario	Paysandú	San José de Mayo
Tranqueras	Salto	Tacuarembó	San Ramón	Rivera	Tacuarembó
Treinta y Tres	San José de Mayo	Treinta y Tres	Sarandí Grande	Salto	Treinta y Tres
Trinidad	Tacuarembó		Tacuarembó	Tacuarembó	
Young	Tarariras		Tala	Treinta y Tres	
	Treinta y Tres		Tarariras	Trinidad	
			Tranqueras	Young	
			Young		

Roles de ciudad en CPA

- A** Ciudades importantes en la fase primaria de las cadenas agro-exportadoras
- B** Ciudades importantes en la fase industrial de las cadenas agro-exportadoras
- C** Ciudades con peso importante en el total de las cadenas agro-industriales
- D** Ciudades con especialización relativa alta en el total de las cadenas agroindustriales (incluyendo fases primaria e industrial)
- E** Ciudades con peso importante en los servicios a las cadenas agroindustriales
- F** Ciudades con peso importante de servicios a empresas y actividad productiva en general

GRÁFICO C.3.3A

**DINÁMICAS PRODUCTIVAS REGIONALES
Y SISTEMA URBANO NACIONAL:
SISTEMA URBANO Y CADENAS
AGROINDUSTRIALES**

SIN ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO

Fuente: Elaboración propia del G.I. CSIC 1703-ITU con base en Martínez, Delgado y Altmann (2016).

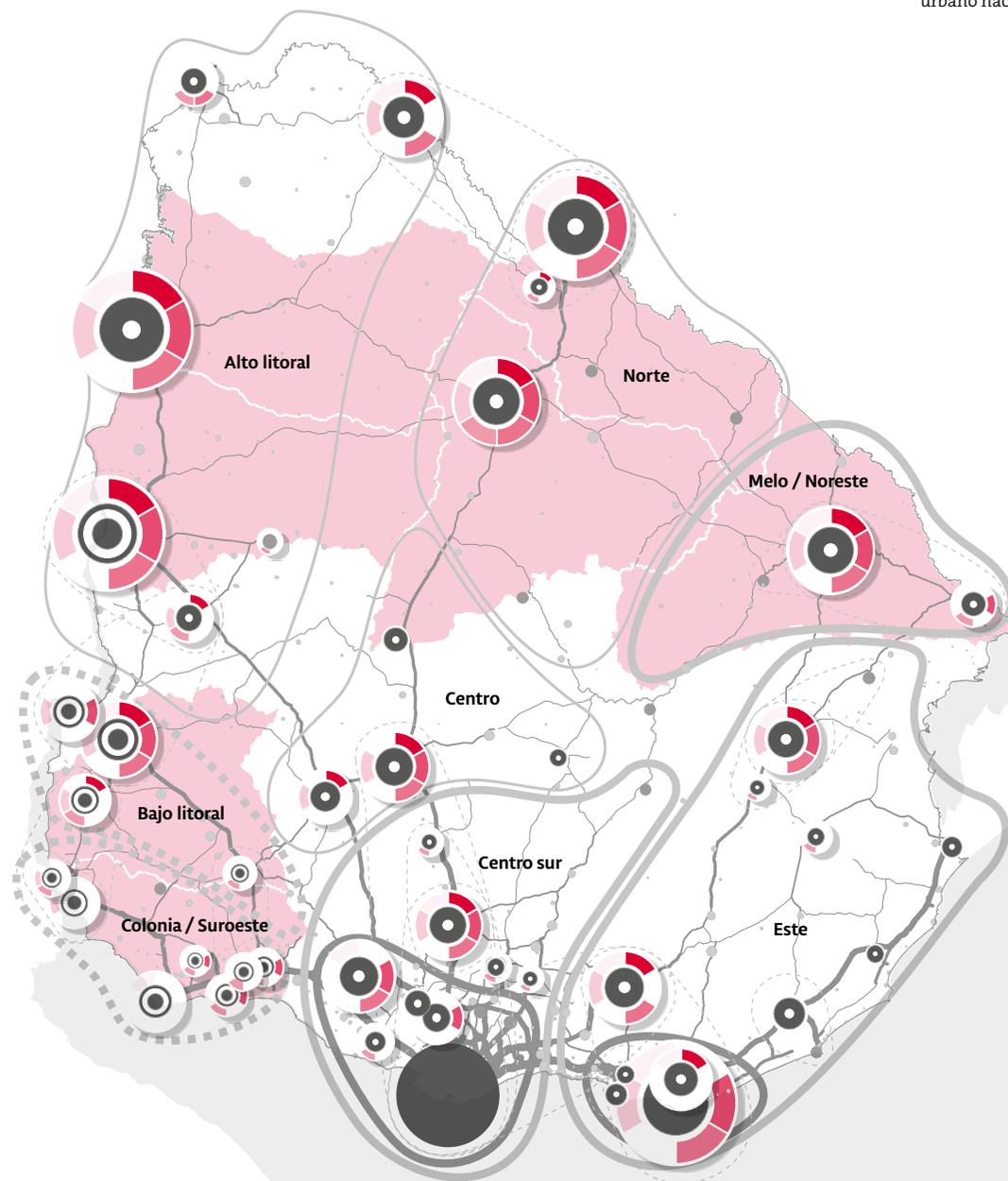
REFERENCIAS

Nodos SUN

- Metropolitano
- ⊙ Independiente
- ⊙ Subordinado
- Villas (3 a 5 mil hab.)
- Loc. < 3 mil hab.

Áreas SUN

- Regiones metropolitanas
- Subsistemas polarizados
- ■ ■ Reticulares de alta policentralidad funcional
- Reticulares de baja policentralidad funcional
- - - Alta vinculación funcional no metropolitana
- Departamentos con participación absoluta en la fase primaria e industrial de las CPA exportadoras mayor que el promedio de los 18 del interior (> 5,5%)



Destacan en Colonia las ciudades de Nueva Helvecia, Tarariras y Juan Lacaze con una alta especialización relativa en las fases primarias e industriales de las cadenas y un peso absoluto muy relevante en la fase industrial de las cadenas agroexportadoras. Se le suman también en Colonia las localidades de Rosario y Nueva Palmira con una alta especialización en las cadenas agroindustriales. Al tiempo que la capital Colonia del Sacramento se muestra como un importante soporte de servicios generales a las empresas, Nueva Palmira y Carmelo tienen un peso importante en la prestación de servicios productivos específicos para las cadenas agroindustriales. El departamento vecino de Soriano también muestra varias localidades con roles complementarios en la región. Cardona y Dolores están altamente especializadas en términos relativos en las cadenas, al tiempo que Dolores es también un centro importante en su peso absoluto para la fase primaria de las cadenas agroexportadoras y en la provisión de servicios especializados para las cadenas. Por otra parte, Mercedes, la capital, tiene un alto peso absoluto en las cadenas agroindustriales en general y en ambas fases de las cadenas agroexportadoras, y es también un centro relevante de servicios especializados y generales. Río Negro continúa reproduciendo este patrón de especializaciones con importancia absoluta en

las actividades agroindustriales y de servicios. Fray Bentos tiene un peso absoluto relevante en la actividad industrial y en los servicios especializados a las cadenas, mientras que Young es un centro de destaque en la fase primaria de las cadenas agroexportadoras y en la prestación de servicios especializados, con una alta especialización relativa en las cadenas agroindustriales. Como extensión de esta dinámica productiva se encuentran la ciudad capital de Paysandú que es un centro con importancia absoluta en las cadenas agroindustriales en general y en las cadenas agroexportadoras en particular, así como en las actividades de servicios especializados a las agroindustrias y servicios generales a las empresas. Finalmente, Guichón no muestra un peso absoluto relevante, pero sí una alta especialización relativa en las cadenas agroindustriales.

Sin duda, esta región del suroeste y litoral hasta Paysandú es la que presenta las mayores posibilidades de sinergia entre ciudades a partir de la complementariedad verificada de sus roles como centros relevantes en la provisión de servicios, o en la localización de fases primarias y/o industriales de las cadenas. A su vez, esta sinergia entre ciudades se da en un contexto también de alta sinergia entre cadenas productivas que convergen en sus actividades en forma muy intensa en la región. Esto sucede en un contexto de ciudades

intermedias que se muestran en gran número y sin una alta dependencia excesiva de unas pocas localidades (típicamente las ciudades capitales), ni de centros externos, reafirmando la identificación por parte del estudio del ITU del sistema urbano nacional la existencia de centros urbanos que conforman nodos independientes y lógicas de intercambio propias.

REGIÓN DE INFLUENCIA METROPOLITANA Y CENTRO SUR DEL PAÍS: ALTA COMPLEMENTARIEDAD Y SINERGIA EN ROL BISAGRA ENTRE SUR Y NORTE

En esta zona la influencia de Montevideo es clara, lo que se refleja en la subordinación en general de los centros urbanos respecto al nodo metropolitano de Montevideo. Se observan complementariedades entre ciudades con peso absoluto importante en las actividades de las cadenas agroindustriales en general y en las exportadoras, así como en los servicios especializados para las cadenas y generales para las empresas.

En particular, destacan las ciudades de San José, Florida y Canelones. Además hay otras localidades sin peso absoluto importante pero con muy alta especialización en las cadenas agroindustriales, como Libertad, San Ramón y Tala. Por otra parte, las localidades del centro del país, incluyendo aquí a Trinidad y a Durazno, muestran un rol importante por su ubicación

bisagra entre el sur y el norte del país para proveer servicios especializados al agro y agroindustria, actividad en la que tienen un alto peso absoluto.

En general, esta región metropolitana sur con extensión al centro del país, sin que sus departamentos sean los de mayor peso en el empleo en las cadenas agroexportadoras y tampoco configuren las localizaciones más importantes de producción y flujos de carga, tiene una alta presencia de ciudades con peso importante en actividades agrícolas y agroindustriales, con una relevancia de destaque como centros de servicios para las cadenas agroexportadoras y las actividades productivas en general.

REGIÓN ESTE DEL PAÍS: DESARROLLO MACROCÉFALO CON CENTRO EN MALDONADO-SAN CARLOS

En el este del país aparece el eje Maldonado – San Carlos como un centro importante de servicios especializados y generales de la fase agrícola e industrial de las cadenas agroindustriales exportadoras. Esto se corresponde con el análisis del sistema nacional urbano, que sitúa al área metropolitana de Maldonado como el centro de referencia de un subsistema este que no muestra mucha interrelación entre ciudades más que la dependencia respecto de Maldonado.

Es revelador que, respecto del rol de las ciudades en las cadenas agroexportadoras, ninguna ciudad de Rocha aparece con peso absoluto relevante en las cadenas ni en los servicios a las cadenas. Solamente Lascano, junto a José Pedro Varela en Lavalleja, muestran una alta especialización relativa, aunque con un peso absoluto bajo. Luego aparecen las capitales de Treinta y Tres y Lavalleja como centros de peso absoluto importante en las cadenas y servicios especializados y generales.

Esta es una región que parece funcionar, desde el punto de vista productivo, en torno a la cadena arroceras además de la ganadería de carne, y con una localización muy importante de producción forestal celulósica, todas actividades que, sin embargo, no generan sinergias ni complementariedades entre ciudades intermedias de la magnitud que se observa en el suroeste y litoral oeste. Esto no significa que la mayor parte de las localidades de la región sean omisas a las actividades primarias y que no sean importantes en la dimensión local, sino lo que se infiere es que no se identifican centros relevantes en la escala nacional para el funcionamiento de las cadenas. La excepción son las ciudades de Maldonado y San Carlos que parecen ser centros de referencia para el funcionamiento productivo de la región.

En suma, es una región con menor sinergia entre centros urbanos y entre cadenas productivas, con

dependencia de un centro muy importante en Maldonado y, en menor medida, de las capitales departamentales de Treinta y Tres y Lavalleja. En este sentido, el gran dinamismo reciente de la forestación parecería alimentar lógicas que no se apoyan o abastecen en localidades interiores, mientras que el perfil arrocero ganadero (actividad tradicional de la región) tampoco muestra la capacidad para dinamizar el desarrollo de las ciudades interiores de la región en una escala con potencia nacional.

REGIÓN NORTE DEL PAÍS: INCIPIENTE COMPLEMENTARIEDAD Y SINERGIA EN EL EJE RIVERA-TACUAREMBÓ

Esta región se conforma en el eje entre las ciudades de Tacuarembó con Rivera, incluyendo a la localidad de Tranqueras. Tacuarembó y Rivera son dos centros muy importantes en peso absoluto en las cadenas agroexportadoras, sobre todo en lo que refiere a la cadena forestal de aserrío y la ganadería de carne, y muestran también un peso relevante en los servicios especializados y generales para estas actividades. Al tiempo que Tranqueras muestra una muy alta especialización en las cadenas agroindustriales con un alto peso absoluto en las actividades primarias de las cadenas agroexportadoras (que se refiere en concreto a la forestación).

Sin embargo, la complementariedad y sinergia entre estas tres ciudades y su entorno es incipiente, y se ha desarrollado de la mano del crecimiento de la actividad forestal primaria y la implantación de la industrias de aserrío y su mayor desarrollo registrado sobre todo desde 2007 en adelante. Esto cambió el panorama de una región con actividad ganadera y la presencia de un gran frigorífico en Tacuarembó. Pero estas sinergias son muy dependientes de una sola cadena, la forestal de aserrío, que en estos momentos puede perder peso frente a la cadena celulósica, cadena que no tiene su centro neurálgico en el noreste. Es decir que un mayor desarrollo de plantaciones con el destino a celulosa (y que reemplacen a los bosques para aserrío) puede implicar que esas producciones pasen a dinamizar lógicas que están fuera de la región noreste, en las zonas donde se localizan las plantas industriales de celulosa. Este riesgo es claro si se tiene en cuenta que en la caracterización de las cadenas forestales de aserrío y celulósica quedaba bien establecido que son dos cadenas bien diferentes, que dinamizan regiones diferentes y que tienen incluso circuitos de flujos de carga y puntos de destino para la salida a la exportación muy diferentes.

REGIONES DEL ALTO LITORAL Y MELO: BAJA COMPLEMENTARIEDAD Y SINERGIA ENTRE CIUDADES

Este es el caso de departamentos que no presentan sistemas de ciudades con pesos absolutos relevantes en las actividades de las cadenas agroindustriales, ni ciudades intermedias que se complementen en actividades y servicios. Por lo que serían regiones que articulan sus producciones primarias en torno a las capitales departamentales, casi como los únicos centros relevantes en escala nacional, y seguramente en subordinación con el nodo metropolitano de Montevideo. Como se señalaba antes para otras regiones, esto no quiere decir que las pequeñas localidades no jueguen un rol relevante como centros locales que dan soporte a producciones rurales. Esto ocurre como en casi todo el interior del país. Lo que se quiere establecer es que no hay sistemas de ciudades que operen con complementariedad y generen centralidades para las cadenas agroexportadoras en la escala nacional.

Por lo tanto en estas regiones es más limitada la posibilidad de que las cadenas agroexportadoras generen desarrollo local, a pesar de representar importantes volúmenes de producción y de riqueza. Sobre todo se dificulta la generación de desarrollo fuera de las capitales departamentales, que ofician como los

únicos espacios centrales de esas regiones. Los casos identificados con estas características son los departamentos de Cerro Largo, Salto y Artigas.

En el caso de Cerro Largo, y zonas limítrofes de los departamentos vecinos, esta interpretación coincide con la definición del subsistema urbano de Melo según el estudio de ITU del sistema urbano nacional. Melo destaca por ser un centro de alto peso absoluto en las cadenas agroindustriales y en los servicios especializados al agro y agroindustria, así como en los servicios generales a empresas. Esto se debe a la presencia de la cadena arrocerá, la forestación y la cadena de ganadería de carne. No obstante, además de Melo, solamente hay otra localidad en el departamento, Río Branco, con importancia en las cadenas agroindustriales y, sobre todo, en la industria agroexportadora (molinos de arroz). De hecho en la lógica de los flujos de carga y relaciones productivas de la cadena arrocerá la localidad de Río Branco se vincula más con el departamento de Treinta y Tres y el eje de localidades de la ruta n.º8 que con la capital Melo.

Por otra parte, los departamentos de Salto y Artigas configuran en el estudio del sistema urbano nacional de ITU un subsistema de relaciones débiles identificado como alto litoral. En este subsistema destacan las ciudades de Salto, Bella Unión y Artigas, que cumplen el rol de centralidad de referencia de su

entorno próximo, pero en una lógica bastante individual (con muy baja interrelación).

La ciudad de Salto es una referencia obligada para todo su departamento y para parte del departamento de Artigas. La localidad de Bella Unión es referencia en el litoral oeste del departamento de Artigas y la ciudad capital de Artigas en el resto del departamento. Dentro de este esquema de baja complementariedad entre ciudades, sin duda, el mayor espacio central del alto litoral (o litoral norte del país) es la ciudad de Salto. Esta capital departamental muestra un gran peso en el sector primario de las cadenas agroindustriales con importancia también en los servicios productivos y servicios generales a empresas. En particular, esa importancia absoluta de Salto en la agroindustria se debe a que concentra buena parte de las cadenas nacionales que no son netamente exportadoras (como la citricultura y horticultura). También Bella Unión destaca por su peso en las cadenas agroindustriales no exportadoras gracias al complejo sucro-alcoholero y, en menor medida, a la horticultura. Tanto en Bella Unión como en Artigas hay también fuerte presencia de la cadena arrocerá.

c.3.4. conclusiones

Como ya se ha señalado, la primera conclusión que se obtiene es la verificación de que a pesar de la presencia dominante del Área Metropolitana de Montevideo sobre todo el territorio nacional, las ciudades intermedias desempeñan roles importantes y diferenciados en el funcionamiento de las cadenas agroindustriales según las distintas regiones. Esto permite decir que las ciudades intermedias y sus sistemas de interrelaciones resultan de particular interés para poder entender cómo se organiza en el territorio la actividad productiva y de servicios de las grandes cadenas agroindustriales del país.

Si se considera el enfoque de la competitividad sistémica territorial y la dimensión de las ciudades intermedias en Uruguay parecería que la escala regional es la más adecuada para lograr un espacio lo suficientemente grande como para permitir economías de escala y de especialización, a la vez que mantiene la necesaria proximidad geográfica y cercanía que facilite el relacionamiento cara a cara y la conjunción de similares intereses por ser soporte y localización de similares procesos productivos.

Entre las regiones identificadas, la del litoral oeste y suroeste del país presenta las mayores ventajas para funcionar en un esquema de ciudades intermedias que se complementan con especializaciones en diferentes

fases de las cadenas productivas y de los servicios que estas demandan. Este esquema de organización espacial permite, además, la posibilidad de conformar mercados de trabajo regionales que superan la escala local de una sola ciudad y permiten la movilidad y el desarrollo de nuevas oportunidades.

Se trata de una lógica en la que cada localidad no funciona aisladamente sino que forma parte de un conjunto de localidades con distintas capacidades que se complementan y definen un espacio policéntrico, donde se multiplican las posibilidades de generar desarrollos locales, tanto de emprendimientos productivos como de servicios, y se evita la dependencia excesiva del gran centro metropolitano del país que es Montevideo. No es casualidad que los subsistemas urbanos que identifica el ITU para la zona suroeste y del litoral oeste sean los que presentan una mayor independencia de varios de sus centros urbanos, definiendo lógicas regionales propias de relaciones no dependientes de la capital del país.

Por lo tanto, la forma de generar competitividad sistémica territorial, en el sentido que le da Alburquerque (2015), en las regiones interiores del país parecería que tiene más probabilidad de éxito si se trabaja en clave de promover redes y sistemas de ciudades intermedias como fue planteado en el enfoque de desarrollo territorial rural, que puedan generar en

conjunto economías de escala y especialización que no son posibles si se consideran en forma aislada o si se constriñen esas relaciones a las burocráticas jurisdicciones administrativas de los departamentos. Se trata de ver cómo se pueden aprovechar las riquezas que generan las grandes cadenas agroexportadoras del país, que necesariamente localizan sus fases primarias en el interior, para que también desarrollen en los entornos locales industrias, servicios especializados, servicios generales para la producción y actividades complementarias y auxiliares.

Esta lógica de funcionamiento no solo dota de mayor competitividad a la cadena en la escala nacional sino que permite que la riqueza generada también se distribuya mejor espacialmente y beneficie a los entornos locales que tradicionalmente eran vistos como meros soportes de la actividad primaria. En definitiva, supone un enfoque de desarrollo territorial rural en el que la mirada del territorio es finalmente integral, sin falsas dicotomías entre lo rural y lo urbano, permitiendo reconocer los espacios urbanos-rurales y rurales-urbanos como tales y promover el desarrollo de sus potencialidades.

En este sentido se abre una amplia línea de investigación. Ya no sería adecuado trabajar en la escala departamental, que oculta más de lo que permite observar, y tampoco en la limitada escala local de la ciudad

pequeña y aislada. La unidad de análisis relevante es el sistema de relaciones urbano-rurales y rural-urbanas que se expresan en las interrelaciones sinérgicas y complementarias entre ciudades pequeñas e intermedias de los territorios. Relaciones que permiten la masa crítica en escala regional de las capacidades de capital humano, desarrollo empresarial, infraestructuras y servicios que requiere la competitividad que exigen las cadenas agroexportadoras.

Varias preguntas surgen. ¿Cómo se puede potenciar ese desarrollo regional que permita a las ciudades intermedias integrar espacios mayores, urbanos-rurales y de interacción con otras localidades, que generen ventajas competitivas para las cadenas nacionales al tiempo que posibiliten el desarrollo local? ¿Qué nuevas centralidades urbanas habría que promover o generar para apoyar esos procesos? ¿Qué complementariedades y estrategias de especialización serían las más adecuadas en cada región? ¿Sería esta una estrategia adecuada para todos los territorios del país? ¿Cómo se podrían reorientar o reformular los programas, instrumentos y praxis de las políticas públicas de desarrollo productivo que hasta ahora tienden a privilegiar miradas sectoriales que no contemplan las especificidades de los territorios donde ocurren los procesos, o que tienden a trabajar con el recorte inútil y caprichoso de los límites departamentales?

c.3.5. referencias bibliográficas

- ALBURQUERQUE, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En Costamagna, P. y Pérez Rossi, S. (compiladores), *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes de ConectaDEL* (pp. 15-44). Buenos Aires: FOMIN-BID y ConectaDEL.
- AROCENA, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. (2.º edición). Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Ed. Santillana S.A.
- BERDEGUÉ, J. A. (2001). Cooperating to Compete. Associative Peasant Business Firms in Chile. Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication Group. Wageningen, Países Bajos.
- BOISIER, S. (2001). Desarrollo local ¿De qué estamos hablando? En Vázquez Barquero, A. y Madorey, O. (compiladores), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 48-74). Rosario. Argentina: Editorial Homo Sapiens.
- GEREFFI, G., HUMPHREY, J., KAPLINSKY, R. Y STURGEON, T. (2001). Introduction: Globalisation, Value Chains and Development. *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- GEREFFI, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo*, (32)125, pp. 9-37.
- MARTÍNEZ, E., DELGADO, M. Y ALTMANN, L. (2016). *Sistema Urbano Nacional. Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma), Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), Udelar.
- QUINTERO MARÍN, R. (2004). *Desarrollo integral local*. Bogotá: Fundación Social.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (2014A). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Cuaderno n.º 03, serie *El Futuro en Foco*. Cuadernos sobre Desarrollo Humano. Montevideo: PNUD Uruguay.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (COORD.). (2014B). *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*. Montevideo: Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto de Economía (IECON) - Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA), Udelar.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (2011). Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay. En Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo, *Nuevos enfoques del desarrollo. Una mirada desde las regiones* (pp. 288-327). México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (2010). “Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva”, Serie Documentos de Trabajo, DT3/10, Instituto de Economía, FCEA-Udelar.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. Y SIENRA M. (2008). *Claves del Desarrollo Local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- SCHEJTMAN, A., Y BERDEGUÉ, J. (2004). Desarrollo territorial rural, Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Madrid: Antoni Bosch Editor.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988). *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Ediciones Pirámide.