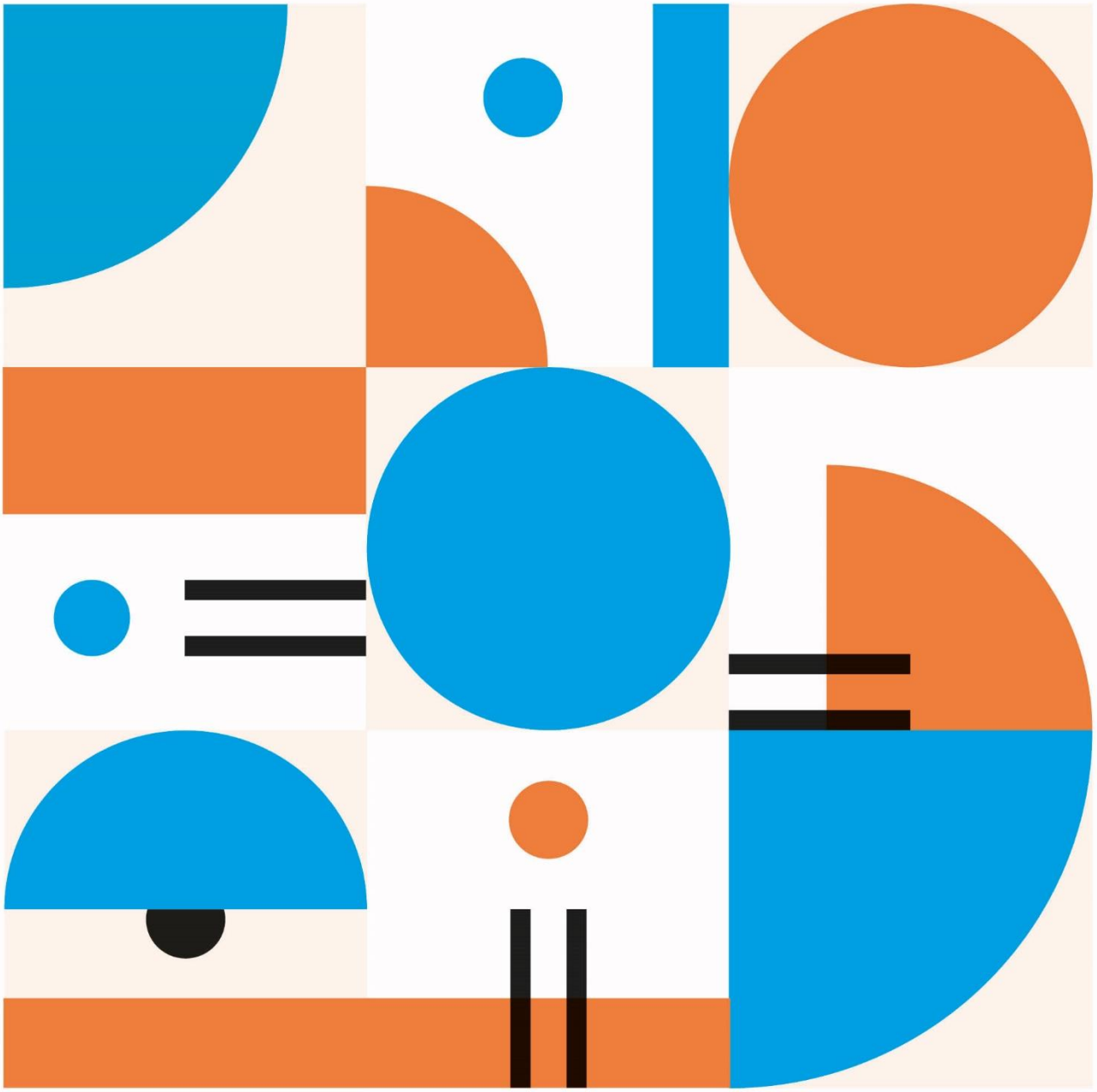
Número 4 Serie: Notas para la discusión de políticas

Ciudades intermedias uruguayas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo - Uruguay 2050

Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Dirección de Descentralización e Inversión Pública

Sebastián Aguiar, Víctor Borrás y Pablo Cruz



Número 4

Ciudades intermedias uruguayas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo – Uruguay 2050

Sebastián Aguiar, Víctor Borrás y Pablo Cruz.

Ciudades intermedias uruguayas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo – Uruguay 2050

Autores: Sebastián Aguiar, Víctor Borrás y Pablo Cruz.
Equipo contraparte por OPP: Analía Mariño y Leonardo Seijo

Serie: Notas para la discusión de políticas

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA–OPP
Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional

Montevideo, Uruguay
Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 7 | Liniers 1324 | Teléfono: 150, int. 8244 - 8234
Correo: otu@opp.gub.uy
Web: www.opp.gub.uy

Diseño de tapa: Taller de Comunicación

Versión preliminar sin corrección.

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

PRÓLOGO

Cuando el 10 de mayo próximo la ciudadanía se exprese sobre sus preferencias para la conducción de los asuntos departamentales y municipales, se abrirá un nuevo ciclo de trabajo y desarrollo de las políticas de descentralización.

Este ciclo quinquenal, como todos, estará basado en nuevos montos y distribuciones de fondos y transferencias, pero también de nuevas prioridades, ajustes de políticas y avances sobre asuntos antes inexplorados.

Algunos fascículos de esta serie "Notas para la discusión de políticas", tratan específicamente sobre aspectos que versan directamente sobre las transferencias subnacionales. Tres de ellos intentan aportar información, análisis y propuestas sobre los aspectos más vinculados a las finanzas.

Este prólogo es común a otros tres aportes que tienen como centro las problemáticas de las ciudades y la urbanización. Los mismos son una contribución desde el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional que se suma a otras que también nacen en la Dirección de Descentralización e Inversión Pública.

“Ciudades intermedias uruguayas en el marco de la estrategia nacional de desarrollo – Uruguay 2050", “Modelo conceptual para la elaboración de un sistema de indicadores relativo a la calidad de las ciudades uruguayas con énfasis en las dimensiones de competencia departamental “, y "Propuesta metodológica para la determinación del monto imponible de contribución inmobiliaria urbana" tienen como raíz común poner el foco en la necesidad de desplegar políticas de nuevo tipo, políticas que son necesarias y posibles de desarrollar con éxito en un país que viene de 16 años de crecimiento consecutivo y que ha superado las aristas más graves de la pobreza, la inequidad y la exclusión, pero que aún se encuentra dentro de los que deben proseguir sus esfuerzos para alcanzar niveles de bienestar existentes en otros lares.

Las ciudades son en el siglo XXI un desafío global. La mayoría de la población del continente y del Uruguay vive en aglomeraciones urbanas y, por tanto, las mismas deben ser centro de preocupación de las políticas públicas y en especial, de las políticas públicas que se desarrollan con mirada y escala territorial. La exclusión social y los bajos niveles de productividad se contraponen a los beneficios y oportunidades que los ciudadanos ven en las aglomeraciones y que siguen arrojando un saldo positivo: oportunidades de empleo, acceso a la educación, la salud y la recreación, entre otros.

Identificar los problemas que operan a favor de la exclusión y las fuerzas que deben desplegarse para la desaparición de la segregación es también en sí mismo un desafío.

Tanto el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales al identificar oportunidades y roles de las ciudades intermedias de Uruguay en la perspectiva de los principales ejes estratégicos de la transformación productiva identificados por la Estrategia de Desarrollo 2050 como Martín Hansz y Diego Hernández aportando sobre los sistemas de indicadores que podrían permitir el seguimiento y desplegar los apoyos específicos que cada una precisa para recorrer el proceso de desarrollo, establecen bases insoslayables para el despliegue de algunas de las estrategias de desarrollo “subnacional” que deberán

apoyarse desde OPP, en su rol asociado para que el país alcance un territorio equilibrado y descentralizado.

El Centro de Estudios Fiscales (CEF) aborda un aspecto también insoslayable: la existencia de fuentes de financiamiento genuino de los procesos de desarrollo local y en especial, los urbanos.

El CEF avanza con este trabajo en el análisis de las posibilidades de contar, con las herramientas disponibles de los nuevos tiempos para el manejo y análisis de la información, con una metodología que permita a los gobiernos departamentales una modalidad de establecer el monto imponible de los "impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana situada dentro de los límites de su jurisdicción" que establece el numeral 1 del artículo 297 de la Constitución, eventualmente diferente y de fijación más ágil del conocido valor catastral.

El Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez señalaba que el Uruguay del 2020 es, después de quince años un país más próspero, que distribuye mejor, con una nueva matriz de protección social y con futuro. Ese futuro seguirá requiriendo de esfuerzos, discusiones, acuerdos, elecciones y compromiso.

Sirvan estos títulos, sirva esta serie de "Notas para la discusión de políticas" para enriquecer la crítica, el análisis y las valoraciones que dan lugar a la construcción de mejores políticas públicas capaces de seguir construyendo el Uruguay para todos y todas.

Pedro Apezteguía

Director de Descentralización e Inversión Pública
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

PRESENTACIÓN

El renovado interés que ha tenido el estudio de ciudades intermedias y subsistemas urbanos responde, al menos en parte, al impulso que ha recibido desde la divulgación del documento de la "Conferencia Hábitat III La Nueva Agenda Urbana" de Naciones Unidas (NU, 2016), proponiendo un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades. Establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local.

Complementariamente trabajos como "Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para AL" (RED 2017 – CAF) consideran a las ciudades el principal motor de desarrollo de los países, donde se concentran los procesos productivos de mayor complejidad y valor agregado, y la mayor cantidad de oportunidades económicas. Sin embargo, también menciona que en las ciudades también ocurren procesos que opacan sus logros. Dicho reporte se aparta del debate tradicional sobre si las ciudades deben ser más o menos compactas, y resalta, en cambio, el concepto de accesibilidad, entendido como la capacidad de la ciudad de crear una gama amplia de oportunidades, así como las condiciones para que estas puedan ser aprovechadas.

En la discusión internacional, se plantea que las ciudades enfrentan importantes desafíos, retos relacionados con la planificación y con la gestión. Incluso son explícitas una serie de cualidades que las ciudades del futuro deben cumplir, como ser: justas, seguras, accesibles, asequibles, saludables, resilientes, sostenibles ambientalmente, prósperas económicamente, con calidad de vida para todos, con igualdad de oportunidades y acceso, motores del desarrollo nacional y global, participativas, tolerantes, con igualdad de género y generaciones, inteligentes, fruto de una planificación integrada y de largo plazo.

A su vez, esta discusión reiteradamente se apoya en evidencia sobre los problemas y desafíos urbanos de ciudades de escala mucho mayor que las ciudades uruguayas y en contextos de desarrollo distinto.

Por todo ello, es que el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS) de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública se propuso un proceso de reflexión y producción que supuso la realización de entrevistas a informantes calificados tanto del nivel nacional como subnacional de gobierno, académicos y especialistas y la realización del seminario "Desafíos y oportunidades en la gestión de los territorios. Una mirada desde las ciudades intermedias 2020 – 2050" y los tres estudios que se presentan a continuación.

Esta serie de estudios pretenden contribuir a la conceptualización del abordaje en clave de sistema urbano uruguayo y de esta forma constituirse como insumo para el diseño de políticas públicas en materia de gestión urbana y descentralización.

Ante la amplitud y complejidad del abordaje, se decidió iniciar un proceso reflexivo y ordenado que permitiera proponer una agenda pertinente y plausible de ser abordada acerca de las ciudades intermedias uruguayas y las políticas de descentralización. Para ello

se optó por hacer foco en tres aristas que abordan asuntos de suma relevancia para las ciudades, como ser: lo financiero, la calidad urbana y el desarrollo futuro.

Adicionalmente, si se consideran los tres trabajos de forma conjunta, es posible reflexionar sobre dimensiones tales como la productiva, la social, las relaciones de género, lo financiero departamental, la calidad urbana y las competencias departamentales. Si bien la triangulación entre todas estas dimensiones es posible, será asunto de futuros estudios.

Sobre cada uno de los estudios, es necesario aclarar que los mismos se concibieron como reflexiones iniciales que ordenaran la discusión y sugirieran agendas pertinentes y plausibles de ser abordadas en el corto y mediano plazo.

Sobre cada uno de los estudios realizados

Los desafíos que las ciudades enfrentan implican la necesidad de recursos financieros para su atención y como contracara la ciudad constituye también un ámbito potencial para la generación de ingresos. Además, al considerar que las decisiones de inversión, regulatorias en el uso del suelo y la propia dinámica económica y social de las ciudades, impactan en el valor de los inmuebles.

En este sentido, los tributos prediales tienen teóricamente mucho potencial. En este sentido la contribución inmobiliaria urbana constituye uno de los principales tributos departamentales y resulta significativo el mantenimiento de su base imponible actualizada. El estudio “Propuesta metodológica para la determinación del monto imponible de contribución inmobiliaria urbana” contribuye a la reflexión sobre los principales determinantes del suelo urbano, el peso relativo de los distintos atributos en el valor final y también en relación a la necesidad de contar con información completa y actualizada sobre los atributos del bien en cuestión. Este trabajo finaliza con la reflexión sobre la importancia de pensar mecanismos ágiles y eficientes de actualización de los montos imponibles que mejor reflejen la dinámica del valor de los inmuebles en las ciudades. Esto aporta insumos claves a la hora del diseño y gestión de un tributo tan importante para las ciudades como la Contribución Inmobiliaria Urbana.

Otro aporte lo ofrece el “Modelo conceptual para la elaboración de un sistema de indicadores relativo a la calidad de las ciudades uruguayas con énfasis en las dimensiones de competencia departamental”. Se buscó aportar insumos que faciliten la medición y el monitoreo de la calidad urbana con énfasis en las dimensiones sobre las que el Gobierno Departamental tiene capacidad de incidir.

Por otro lado, el esfuerzo de focalización acompañado de la discusión sobre las dimensiones a incluir, aporta valiosos insumos para reflexionar en relación al rol de los gobiernos departamentales en la construcción y gestión de ciudad y el impacto en la calidad de vida de sus habitantes. A su vez, la puesta en práctica de una herramienta de este tipo permite contar con información comparable, homogénea y oportuna para el monitoreo de los estándares de calidad de las distintas ciudades y en relación a los estándares de calidad internacionales a los que el país suscribe. Al mismo tiempo y con una mirada de mediano plazo, aporta valiosa información sobre el impacto de las políticas urbanas.

Por último, el estudio “Ciudades intermedias uruguayas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo – Uruguay 2050” constituye una mirada a las localidades de más de 5000 habitantes en relación a su posicionamiento actual en torno a los principales ejes impulsores del desarrollo que en el marco de la “Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050” (Dirección de Planificación – OPP, 2019) son identificados. En este sentido, se identifican desafíos, oportunidades y se sugiere la profundización en algunas temáticas específicas que constituirían nuevos aportes para la discusión y el diseño de políticas. Incluso se sugiere una agenda sin pretensiones de ser completa, pero si relevante para el desarrollo de las ciudades y el país en su conjunto.

A modo de conclusión, creemos que este proceso de reflexión documentado en los trabajos reseñados permite avanzar en asuntos tales como:

- ¿Cuáles son las similitudes y diferencias entre las agendas internacionales y las nacionales?
- ¿Cuáles son las experiencias exitosas e innovadoras en la gestión de las ciudades?
- ¿Qué desafíos y oportunidades visualizamos para las ciudades uruguayas al 2050?
- ¿Es necesaria una mirada específica para ciudades intermedias de Uruguay?

Para finalizar, consideramos que este proceso, representa un insumo de valor para el diseño de las políticas de descentralización del Uruguay que recoja la singularidad de las ciudades intermedias del Uruguay por su importancia y rol estratégico en el desarrollo.

Analía Mariño y Leonardo Seijo
Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional
Dirección de Descentralización e Inversión Pública

CONTENIDOS

A. INTRODUCCIÓN 10

1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA. 10

B. CIUDADES INTERMEDIAS, DEFINICIÓN CONCEPTUAL Y REVISIÓN DE ANTECEDENTES. 14

1. ALTERNATIVAS PARA UNA DEFINICIÓN CONCEPTUAL 15
2. HACIA UNA DEFINICIÓN OPERATIVA DE CIUDADES INTERMEDIAS 17
3. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA CLASIFICACIÓN DE CIUDADES INTERMEDIAS EN URUGUAY 24

C. CARACTERIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE CIUDADES INTERMEDIAS EN URUGUAY 26

1. DIMENSIÓN DEMOGRÁFICA 26
    1. Población 26
    2. Área de Influencia 29
    3. Estructura de edades y sexo 31
    4. Ascendencia racial 32
    5. Migración interna 33
2. DIMENSIÓN MORFOLÓGICA 35
3. DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA 42
    1. Actividad y empleo 42
    2. Características del empleo 43
    3. Calidad del empleo 46
    4. Ingresos por ocupación principal 47
    5. Pobreza y desigualdad 48
4. PROVISIÓN DE SERVICIOS 53
5. ÁREA DE INFLUENCIA Y CONECTIVIDAD 55
6. ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS. PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN 61

D. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO 67

1. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA SOSTENIBLE 69
2. TRANSFORMACIÓN SOCIAL 71
3. TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES DE GÉNERO 73

E. CIUDADES INTERMEDIAS DE CARA A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO 74

6. Transformación productiva 75
7. Transformación social 79
8. Transformación en las relaciones de género 81

1. CLASIFICACIONES ANTECEDENTES Y CONSOLIDACIÓN DE INDICADORES 84

F. CONCLUSIONES. "Hacia una reflexión prospectiva basada en la END. Fortalezas y debilidades de las ciudades" 95

G. TEMAS PARA AGENDA 100

C. ANEXOS 111

A. INTRODUCCIÓN

Este documento es el resultado del convenio "Desafíos y oportunidades para las ciudades intermedias uruguayas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo – Uruguay 2050", suscrito en setiembre de 2019 entre la OPP y el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales a través de la Asociación Profundación para las Ciencias Sociales.
El acuerdo implicaba un conjunto de actividades: una revisión de antecedentes relevantes, la descripción de las ciudades intermedias uruguayas en torno a dimensiones sociales en un sentido amplio y finalmente un análisis sintético de los aspectos más relevantes de los escenarios elaborados por OPP y condensados en la Estrategia Nacional de Desarrollo – Uruguay 2050, buscando identificar una agenda de discusión prospectiva sustentada en los apartados anteriores.
Asimismo, en el convenio se preveían dos momentos fundamentales. Por una parte, la presentación de resultados preliminares del estudio en Seminario a realizarse por OPP el día 25 de setiembre de 2019, que fue realizada oportunamente, y por otra parte un documento final, en formato de artículo, que recopilase el resultado de las actividades, "incluyendo: a) una revisión de antecedentes relevantes sobre ciudades intermedias, b) un apartado descriptivo empírico caracterizando la situación de las ciudades intermedias uruguayas, c) un apartado sintético de los aspectos más relevantes de los escenarios prospectivos elaborados por OPP con una mirada integral a partir de los escenarios sectoriales y/o temáticos y d) un apartado final, de análisis de los principales desafíos y oportunidades en una agenda para ciudades intermedias a 2050, sustentado en la discusión de los apartados anteriores y del intercambio surgido en el Seminario a realizarse por OPP el día 25 de Setiembre de 2019" (Términos de referencia del convenio). Conforme a ello, el presente documento se divide en esos cuatro apartados.

1. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.

Alcance de la investigación

El trabajo tiene alcance descriptivo, buscando aportar información sistemática en aras de caracterizar y clasificar las ciudades intermedias de Uruguay y evaluar el vínculo entre éstas y los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo. Para determinar las dimensiones relevantes para el estudio, previo al análisis se realizó una revisión de investigaciones antecedentes y una codificación analítica de la Estrategia Nacional de Desarrollo (OPP, 2019), en función de la cual se escogen un conjunto de dimensiones e indicadores clave para el estudio de las Ciudades Intermedias Uruguayas. El documento solo presenta por motivos de espacio una selección de variables, y todas ellas pueden encontrarse en la base de datos adjunta al presente informe.

Es preciso insistir en el carácter exploratorio del análisis realizado, que busca más contribuir a una discusión necesaria y emergente que profundizar específicamente en la situación de cada ciudad o en los factores determinantes de la misma.

Fuentes de información

Para la confección de la base de datos se recurrió a información secundaria provista por el Sistema Estadístico Nacional, en particular el Censo Nacional de Vivienda Hogares y Personas (CVHP) 2011, el Censo de Entorno Urbanístico 2011 y las Encuestas Continuas de Hogares (2016, 2017 y 2018), e información de Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de Presidencia de la República. A partir de estas fuentes se se diseñaron y calcularon los indicadores seleccionados para cada una de las ciudades intermedias. Adicionalmente, para el trabajo con la Estrategia Nacional de Desarrollo se consideran indicadores presentados en trabajos antecedentes concentrados en aspectos productivos (en particular, de ITU, 2019). Al no ser considerados en esos antecedentes, no se dispone de datos para algunas de las ciudades, en particular del Área Metropolitana de Montevideo, y Punta del Este y Pan de Azúcar se presentan agregados a conjuntos urbanos vecinos -Maldonado y Piriápolis respectivamente. Se calcularon indicadores alternativos, incluyendo la reconstrucción de los cálculos realizados en los trabajos de referencia (en particular Ackermann y Cortelezzi, 2019), pero en algunos apartados se optó como se señala oportunamente por no incluir esas ciudades en el análisis.

Uno de los desafíos metodológicos que enfrenta la investigación es la estimación indicadores estadísticos a nivel de localidad. Esto supone un nivel de desagregación de la información que, en caso de trabajar con muestras, puede resultar en errores de inferencia grandes. Por eso, en el trabajo se prioriza la información del CVHP 2011. Si bien los resultados del censo pueden resultar un tanto desactualizados, se trata de la fuente de información de mayor precisión para ejercicios como los que se ensayan en lo que sigue.

Sin embargo, algunas dimensiones fundamentales para los propósitos de este trabajo, no son consideradas en el CVHP 2011. En particular los ingresos y ciertas variables vinculadas al mercado de trabajo (cotización en seguridad social, subempleo, horas trabajadas). Para estos casos se utiliza la información agregada de tres Encuestas Continuas de Hogares (2016, 2017 y 2018), lo que permite alcanzar un número de casos por ciudad que habilita el trabajo a ese nivel. Procedimientos similares pueden encontrarse en trabajos antecedentes similares a éste (Ackermann y Cortelezzi,2019). Sin embargo, en particular en cuanto a la dimensión estratégica de transformación en las relaciones de género jerarquizada en la Estrategia Nacional de Desarrollo, los cálculos de brechas en ciudades pequeñas presentan un importante margen de error, como se señala oportunamente. En la propuesta de agenda se incluye la necesidad de profundizar en el análisis de esta dimensión con otras fuentes de datos existentes (BPS, Sistema de cuidados, datos de Violencia de Género) o generando información específica sobre aspectos sobre los que no se dispone de datos suficientes a nivel de ciudad o localidades pequeñas (uso del tiempo, gastos e ingresos).

Delimitación de Ciudades Intermedias del Uruguay

En la caracterización se consideran 51 ciudades de 5.000 habitantes o más. Las ciudades se delimitaron en función de la extensión de su mancha urbana. Es decir, en algunos casos las localidades exceden la delimitación provista por el Instituto Nacional de Estadística e incluye localidades colindantes. En el Anexo 1 se presentan las 51 ciudades y la agregación de localidades INE que las componen.
Cuando se trabaja con información de Encuestas Continuas de Hogares no se tiene posibilidad de delimitar las localidades con criterios propios, por lo que se opta por la agregación de localidades mayores de 5.000 habitantes tal como son presentadas en la encuesta. Esto resulta en un total de 46 localidades, quedando excluidas del análisis Las Piedras, Pando, Tala, Atlántida y Cardona.

Técnicas de análisis

Estadísticos Descriptivos

El primer paso del análisis fue la elaboración de una base de datos con 51 filas (una por ciudad) y más de 80 columnas, una por cada indicador propuesto. La base de datos se adjunta al informe final. Como forma de resumen de la información a nivel de ciudad se opta por promedios.
Adicionalmente, con el objetivo de testear relaciones entre variables, en algunos casos se presentan gráficos de dispersión y se estima el Coeficiente de Correlación R de Pearson. El estadístico varía entre -1 (relación inversa perfecta entre dos variables) y 1 (relación positiva perfecta entre dos variables). Para el análisis de la desigualdad se utilizan algunos índices conocidos, como el Índice de Gini o el Índice de Disimilaridad, que varían entre 0 y 1. Cuanto más se alejan de cero, mayor desigualdad. Para el análisis de las relaciones de género se presentan distintas brechas, calculadas como es estándar como la razón de mujeres por hombres en cada variable. Esos y otros detalles de cálculo sencillos se van presentando a medida que tienen lugar en el análisis.

Análisis de cluster

Una vez caracterizadas las ciudades intermedias, se presenta un análisis de cluster, que permite agrupar a las ciudades intermedias, en función del parecido que hay entre ellas en un conjunto de múltiples variables estratégicas. En el caso de este trabajo, se evaluó el potencial clasificatorio de casi cuarenta variables utilizadas en la caracterización de las CIU. Dentro de las distintas técnicas de agrupamiento o cluster, en este trabajo se utiliza el análisis de cluster de *k medias*. El procedimiento se basa en agrupar casos, ciudades en este trabajo, en función de la distancia que existe entre ellos en un conjunto de variables. La

técnica comienza por elegir las *K* ciudades más alejadas entre sí y, seguido de ello, se comienza una lectura secuencial de los datos asignado cada caso al centro más próximo y se actualiza el valor de los centros a medida que se incorporan nuevos casos. La distancia entre los casos se mide a través de la distancia euclidiana, es decir la longitud de la recta que une ambos casos. Dado que la distancia euclidiana es sensible a la unidad de medida de las variables, previo a aplicar la técnica se estandarizan los datos transformándolos a puntajes z, con media 0 y varianza 1. Una vez que todas las ciudades han sido asignadas a un cluster, se comienza un proceso iterativo para calcular los centroides de esos clusters.
En el presente trabajo se utilizó la técnica con fines exploratorios, por lo que se desconoce de antemano el número idóneo de grupos, por lo que se repitió el procedimiento para distintos números de clúster, hasta que se llegó a una solución que se consideró teóricamente deseable.

Índices agregados

Para el análisis de la Estrategia Nacional de Desarrollo (en adelante END) se acordó entre las partes un conjunto de indicadores operativos de las principales dimensiones consideradas. Algunos de ellos, como el Riesgo de Automatización, el Coeficiente de especialización en Logística o el Índice de diversificación no se presentan en este documento, aunque se incluyen en la base de datos, junto a otras relevantes que se señalan oportunamente, como de equidad racial o de concentración espacial en la ciudad. En una premeditada búsqueda de parsimonia se optó finalmente por un cálculo minimalista, con a lo sumo cuatro variables por dimensión.
Así mismo aun con presentaciones sencillas se toman decisiones relevantes. Es posible, por ejemplo, calcular los índices mediante una agregación simple de los indicadores, que destacarían entonces especializaciones en forma más enfática, en lugar de utilizar una medida de tendencia central como los promedios, como se hace y que finalmente redunda en una valoración mayor de la amplitud de las dimensiones cubiertas, que de su profundidad. En la base de datos se presentan índices alternativos calculados siguiendo de cualquier modo la primera opción.

B. CIUDADES INTERMEDIAS, DEFINICIÓN CONCEPTUAL Y REVISIÓN DE ANTECEDENTES.

La mayoría de la población mundial vive en ciudades pequeñas o medianas que son, así mismo, mucho más numerosas que las mega-ciudades (Bellet y Llop, 2004). A pesar de ello, los territorios no metropolitanos y en particular las ciudades pequeñas y medianas han permanecido relativamente invisibilizadas, tanto en la investigación académica como en la agenda de la política pública, prefiriendo otro tipo de unidades espaciales como objeto de intervención o estudio: regiones, unidades administrativas de primer orden o áreas en las grandes ciudades.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en contextos de globalización y bajo la influencia de las dinámicas impuestas por las grandes ciudades, la pertinencia en investigación y agenda las ciudades pequeñas y medianas pareció aún más socavada. Sin embargo, tal como señalan Maturana y Rojas "al mismo tiempo que la globalización profundiza su despliegue, un número importante de estudios ponía sobre la mesa la importancia del desarrollo local y regional, en particular de las ciudades pequeñas y medianas como centros de zonas dinámicas en el mercado del trabajo" (2015:15).

Uruguay no es una excepción en este sentido: casi un millón y medio de personas (1.471.077 según el último Censo de Población del 2011) residen en localidades mayores de 5.000 habitantes distintas a Montevideo y sin embargo, la producción académica sobre ciudad desde el urbanismo y las ciencias sociales se ha concentrado fundamentalmente en Montevideo. A nivel político, el centralismo que ha caracterizado al país desde su fundación, ha tendido a la concentración del poder en la capital y en la escala departamental, el segundo nivel de gobierno.

No obstante, las Ciudades Intermedias de Uruguay (CIU) han suscitado atención de los estudios urbanos al menos desde la década de 1960 (Gómez Gavazzo, 1960, 1964, 1974, citado en Martínez, Delgado y Altmann, 2016) y, en particular, a partir del abordaje sistemático para el estudio de los centros urbanos propuesto por Lombardi y Altesor (1987). En los últimos años la temática ha recobrado interés, intensificando el diálogo entre la producción académica y el diseño e implementación de políticas públicas (Martínez, 2004, Martínez, Delgado y Altmann, 2016).

El renovado impulso que ha tenido el estudio de ciudades intermedias y subsistema urbanos responde, al menos en parte, a la centralidad que ha recibido desde divulgación del documento de la "Conferencia Hábitat III La Nueva Agenda Urbana" de Naciones Unidas (NU, 2016). En la misma se enfatiza en el rol potencialmente transformador de la urbanización, apuntando a "…un nuevo modelo de desarrollo urbano que se pueda integrar en todas las facetas de desarrollo sostenible para promover la igualdad, el bienestar y el crecimiento económico". En este proceso están llamadas a cumplir un rol determinante, no solo las metrópolis sino "todos los niveles de asentamientos humanos: comunidades rurales pequeñas, pueblos, aldeas, ciudades mercantiles, ciudades intermedias" (NU, 2016:6).

En el proceso de desarrollo de Hábitat III, y a modo de preparación y generación de insumos para la Nueva Agenda Urbana (NAU), Naciones Unidas promovió la realización de Conferencias Temáticas, dentro de las que se incluyó una sobre Ciudades Intermedias, desarrollada en la ciudad de Cuenca, Ecuador, entre el 9 y el 11 de noviembre del 2015. La NAU llama la atención sobre el rol a cumplir por las ciudades intermedias como espacios de integración económica y cohesión regional, y reconoce en su artículo 95 la necesidad de reforzar el papel de estas ciudades y poner en valor su contribución en el reequilibrio territorial. Para ello, señala Borja Iglesias, las políticas públicas nacionales deben priorizar la cohesión regional urbano-rural, ante la ya consolidada "macrocefalia metropolitana que, a diferencia de décadas pasadas, ya no garantiza incrementos sostenidos de la riqueza nacional" (2016:112).

En el Uruguay, el artículo 12 de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes, alude a las ciudades intermedias, al enfatizar la importancia de "favorecer la conformación de los subsistemas urbanos de todo el país, facilitando el transporte de bienes y el acceso universal de la población a los servicios y áreas de actividad, generando corredores y circuitos que integren los grandes equipamientos y servicios sociales, culturales, recreativos y turísticos, a nivel nacional e internacional"(2017:9).

Ahora bien, más allá de la relativa acumulación de conocimiento respecto a las ciudades intermedias y del reconocimiento de la importancia que éstas pueden tener como verdaderos nodos de flujos de información, bienes y servicios en un sistema urbano nacional, no existe acuerdo en la bibliografía sobre las dimensiones que deben considerarse para su definición.

Si bien la mayoría de los antecedentes coinciden en utilizar como criterio definitorio de las ciudades medianas la cantidad de habitantes, es reconocida la necesidad de trascender los criterios demográficos. La bibliografía actual coincide en la relevancia de incorporar como dimensiones operativas determinadas características morfológicas y territoriales, así como las funciones de intermediación propias de este tipo de conjuntos urbanos.

La presente sección tiene por objetivo discutir definiciones alternativas de ciudad intermedia y proponer criterios operativos para la identificación y clasificación de Ciudades Intermedias del Uruguay (CIU). Para ello se revisan definiciones utilizadas en trabajos internacionales y regionales, se cotejan éstas con las empleadas en los antecedentes nacionales y se ensayan una serie de alternativas de operacionalización y clasificación de Ciudades Intermedias Uruguayas que más adelante son puestas a prueba utilizando fuentes de información secundaria.

1. ALTERNATIVAS PARA UNA DEFINICIÓN CONCEPTUAL

El término "ciudades medias" pone el objeto de estudio en un lugar difícil de definir. Implica aislar a un estrato de ciudades que funciona como un sistema en un "gradiente de urbanidad", lo que supone dejar por fuera conjuntos urbanos que, por alguna razón

(habitualmente la talla demográfico) no se los considera representativos de lo “mediano” (Taulelle, 2015).

Una vez que se asume la necesidad de clasificar las ciudades según sean o no medianas, se impone una pregunta obvia: ¿Qué es una ciudad media?, ¿y una pequeña? Y, por otro lado, si existe un objeto “medio” que tiene su lugar entre la metrópolis y las pequeñas ciudades, ¿cuáles son sus características? La respuesta varía según la jerarquía del sistema urbano y una definición única podría ser arbitraria. En lo que sí existe acuerdo es que el carácter de estas ciudades no centrales no puede conceptualizarse únicamente por su talla demográfico o física (Bellet y Llop, 2004).

Más allá de las definiciones adoptadas, una serie de características suelen mencionarse en la mayoría estudios sobre ciudades intermedias, dentro de las que destacan sus estructuras menos diversificadas, la especialización en un conjunto de áreas acotadas, una buena calidad de vida, sustentada en la “escala humana” de las ciudades medianas, más allá de la tendencia reciente a la reproducción de los problemas de las grandes ciudades (concentración de la pobreza, segregación urbana, criminalidad y delito, entre otros).

En el estado del arte sobre ciudades medianas o intermedias se advierte un pasaje de la noción de “ciudad media” o “de tamaño mediano” preponderante en la bibliografía hasta comienzos de la década de 1980, definida exclusivamente en función de la cantidad de habitantes y la extensión física, hacia la noción de “ciudades intermedias” (Gault, 1989; Bolay, et alt., 2003).

El concepto de “ciudad intermedia” refiere a un contexto territorial, definido por su relación con las jerarquías y redes urbanas, los espacios rurales y los sistemas ambientales naturales que, en su conjunto, condicionan el funcionamiento de los espacios urbanos (UCLG, 2016). Estas ciudades se consideran intermedias no sólo con arreglo a su tamaño demográfico o físico, sino fundamentalmente, con relación a las funciones que desarrollan. “El papel de mediación en los flujos (bienes, información, innovación, administración, etc.) entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y los otros centros o áreas, más o menos alejados. Funciones de intermediación entre los espacios locales/territoriales y los espacios regionales/nacionales e, incluso, globales” (Bellet y Llop, 2004:2).

En el mismo sentido, Maturana y Rojas (2015) destacan la perspectiva relacional y funcional en la definición del concepto y enfatizan el rol de las ciudades intermedias como espacios de transición entre territorios adyacentes. Desde esta perspectiva entonces, el pasaje del concepto de ciudad media a ciudad intermedia, implica la sustitución del sentido estático y notablemente jerarquizado que otorgaban las teorías más clásicas al concepto de sistema urbano, por una nueva idea más abierta, dinámica e interactiva.

Este desplazamiento en la conceptualización responde a cambios territoriales, asociados a la reorganización del sistema productivo impulsado por la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación, que ha dado lugar a un paulatino pasaje de un modelo urbano jerárquico, a una organización más flexible, en forma de red. En este proceso, las ciudades intermedias actúan como nexo con la metrópolis y a la vez se vinculan con otras

ciudades y territorios del mismo nivel jerárquico, con quienes desarrollan funciones complementarias o similares en el espacio nacional (Gorenstein, Landriscini y Napal, 2013). De acuerdo con Domínguez Roca, Alvarado Quetgles y Tabacco en particular en el caso uruguayo, se advierte "…una sutil transformación, desde el modelo hegemónico primario jerárquico con alta concentración en Montevideo hacia la conformación de redes de ciudades, con una mayor desconcentración" (2019:114). Ello puede sugerir un nuevo escenario para el desarrollo de las CIU.

En síntesis, puede afirmarse que el concepto de ciudad intermedia es esencialmente relacional, relativo al sistema urbano que se esté estudiando. Además, en lo que sigue, se considerará a las ciudades intermedias como conjuntos urbanos definidos por atributos estáticos, asociados a sus características demográficos y morfológicas, y dinámicos, asociados a los tipos de relaciones que establece con otros espacios urbanos y rurales.

2. HACIA UNA DEFINICIÓN OPERATIVA DE CIUDADES INTERMEDIAS

El concepto de ciudad intermedia es potente para analizar de modo dinámico y funcional el sistema urbano y los vínculos de éste con espacios rurales y pequeñas localidades. Sin embargo, su propio carácter dinámico y relacional y las especificidades de los distintos contextos territoriales hacen que una operacionalización definitiva y única no sea una tarea factible. Por el contrario, las definiciones operativas revisadas en la bibliografía antecedente varían dependiendo del país y de las particularidades de los estudios.

A continuación, se pasa revista a distintas propuestas. El esfuerzo se concentra en relevar dimensiones e indicadores que permitan identificar a las ciudades intermedias (y a las que no lo son) y clasificarlas en tipos según una serie de atributos.

La mayoría de los trabajos revisados consideran la dimensión demográfico y la morfológica, para la clasificación de las ciudades intermedias. Ambas dan cuenta del componente estático en la definición de ciudad intermedia. Si bien existe acuerdo en que no deben ser las únicas dimensiones consideradas, todos los autores coinciden en incluirlas.

Sobre la primera, Boyer (2003), para las ciudades europeas, destaca que la ciudad intermedia o media tendría una población de entre 50.000 y 200.000 habitantes, pero claramente este aspecto dependerá del país o la región considerada. Según Jordan y Simioni (1998) los intentos comparativos en América Latina y el Caribe que procuran ilustrar la evolución de las ciudades intermedias suelen tomar como criterio común un tamaño demográfico de entre 50 mil y 1 millón de habitantes.

Hay autores que incluyen otros indicadores demográficos, además de la cantidad de habitantes. Henríquez y Azocar (2007) consideran como criterio de clasificación la tasa de crecimiento demográfico. Maturana y Rojas (2015), para el caso chileno, suman a lo anterior, saldos positivos en el proceso de migración, tasa de crecimiento intercensales igual o mayor al promedio y un tamaño poblacional igual o mayor al promedio de los habitantes de cada capital provincial.

Algunos trabajos incorporan la distinción entre el tamaño de la población de la ciudad durante el día y la cantidad de habitantes que residen en la ciudad, de modo de incorporar el componente relacional, inherente de concepto de ciudad intermedia (UCLG, 2016).

En los antecedentes nacionales, el criterio demográfico también ha estado presente en la mayoría de los trabajos revisados. Martínez (2004) considera conglomerados urbanos con más de 5.000 habitantes. Idéntico criterio utilizan Ackermann y Cortelezzi (2019) en su trabajo Vocación Productiva de las Ciudades Intermedias de Uruguay, y Rodríguez Miranda (2013) en su trabajo sobre disparidades territoriales en Uruguay.

La elección del umbral de 5.000 habitantes se vincula a la unidad de muestreo de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE), la cual constituye una de las principales fuentes de información para análisis sociodemográficos y económicos. Hasta el año 2005, la ECH fue representativa de localidades mayores de 5.000 habitantes. A partir del año 2006 el relevamiento cubre todo el territorio nacional, por lo cual las unidades primarias de muestreo (zonas) se agrupan en cuatro regiones: localidades de 5.000 habitantes o más de cada departamento, localidades urbanas de menos de 5.000 habitantes, área rural (población dispersa) y Montevideo (INE, 2006).

El muestreo de la ECH permite estimaciones de las variables de actividad económica para cada una de las cuatro regiones. Habitualmente los trabajos que se han concentrado en ciudades medianas del interior han recurrido al criterio de agrupamiento de localidades mayores de 5.000 habitantes, dadas estas posibilidades de estimación.

La segunda dimensión estática es la morfológica, habitualmente considerada en las definiciones operativas de ciudades intermedias. Henríquez y Azocar (2007) clasifican a las ciudades como intermedias según su patrón de expansión espacial. Bellet y Llop (2004) incorporan la dimensión morfológica al considerar en la definición de ciudad intermedia su "escala humana". Con ello se hace referencia a una cierta dimensión física de la ciudad, que permite al individuo acceder peatonalmente sin demasiada dificultad, para lo que consideran el radio del círculo (en Km.) que circunscribe al 70% de la población y la distancia de la línea que separa los puntos más distantes del espacio urbano consolidado.

Para las CIU, Martínez (2004) suma al criterio demográfico uno morfológico, según el cual dentro de los límites físicos de las ciudades intermedias se encuentran todas las localidades en un radio de seis kilómetros desde la centralidad principal. Así mismo, es importante destacar que dentro de la delimitación espacial de las CIU es habitual que no sean consideradas las localidades que integran el área metropolitana de Montevideo (AMM), definido como "un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo, que a su vez contiene una red de vínculos transversales y un menguado protagonismo de y en entornos rurales agro-productivos. Incluye a Montevideo urbano y a 78 localidades INE en los departamentos de Canelones y San José." (Martínez, Delgado y Altmann, 2016: 23). La AMM ha sido operativizada habitualmente como la suma de las localidades comprendidas en un radio de 30 km desde el km 0 de Montevideo (DINEM, 2012:211).

La dimensión territorial en la definición de las ciudades intermedias se asocia al tamaño de su *hinterland* o área de influencia. Según Bellet y Llop (2004), en el caso de las ciudades europeas, éste puede oscilar entre 40 km de las ciudades de menor talla demográfico (menos de 140.000 habitantes) a los 60 km de las ciudades con escalas ya metropolitanas y con un mayor número de población. El hinterland y el tamaño de su crecimiento, también es considerado en la operacionalización propuesta por Henríquez y Azocar (2007).

El análisis de áreas de influencia de las ciudades intermedias en el Uruguay se remonta a los aportes seminales de Gómez Gavazzo (1959, citado en Domínguez Roca et al, 2019). Recientemente, tal como señalan Domínguez Roca et al (2019), en el trabajo Sistema de Ciudades Sustentables, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Comisión Sectorial de Población (2015, citado en Domínguez Roca, et. al 2019), utilizan el criterio de área de influencia para la clasificación de los sistemas urbanos. En ese trabajo se Identifican cinco niveles de ciudades: el primero es el Sistema Urbano Nacional en su conjunto y tiene como cabecera a Montevideo. El segundo corresponde a los siete subsistemas urbanos definidos en Martínez, Altmann y Rodríguez (2013) que incluyen Alto litoral, Norte, Noreste, Centro, Suroeste, Centro sur y Este. El tercer nivel corresponde a las áreas de influencia de las ciudades de 20.000 habitantes o más, en su mayor parte capitales departamentales, aunque dichas áreas no necesariamente coinciden con los límites políticos de los departamentos. El cuarto corresponde a las áreas de influencia de las localidades a partir de 7.500 habitantes. El quinto a las áreas de influencia directa de cualquier localidad mayor de 100 habitantes.

Dadas las características relacionales y funcionales de las ciudades intermedias, la provisión de servicios es habitualmente considerada como otro criterio clasificatorio en el sistema urbano. Boyer (2003) señala que la magnitud de los servicios que presta una ciudad intermedia, se asocia a la función espacial diferenciada que pueda asumir. Henríquez y Azocar (2007) consideran talla y diversidad funcional de la ciudad y los servicios que presta, mientras que Maturana y Rojas (2015) incluyen en la clasificación de ciudades intermedias poseer servicios comunes y especializados en mayor o igual medida que el promedio a partir del cálculo del índice de Davies, considerando las variables de: número de bancos, número de empresas de seguros, número de cines, número de farmacias, cantidad de supermercados y número de camas de hospitales.

Para Bellet y Llop (2004), al momento de definir una ciudad intermedia es importante considerar el papel y la función que la ciudad intermedia juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior. Dentro de las características que señalan que ayudan a definir el rol que una ciudad media/intermedia juega en su territorio, en una escala local/regional se encuentran los bienes y servicios especializados que prestan.

Por otra parte, los servicios prestados por las ciudades intermedias forman parte de una dimensión más general, la socioeconómica; que incluye el sector de actividad económica (importancia de concentrar actividades y servicios especializados y, en particular, de la actividad terciaria) y las redes y niveles de servicios y equipamiento. Ciudades con destacado papel regional concentran un buen número de equipamientos especializados

(universidades, hospitales, centros deportivos, bibliotecas). Estos equipamientos han de dar cobertura a amplios territorios del área de influencia del núcleo urbano.

Martínez y colegas (2013), para el caso de las ciudades intermedias de Uruguay, si bien no utilizan los niveles de provisión de servicios como un criterio de demarcación, si reconocen las nuevas funciones de estos conjuntos urbanos en el actual modelo económico, para pasar a operar como lugares centrales en la localización de servicios y en la provisión de los mismos local y/o regionalmente.

En un trabajo reciente, Domínguez Roca y colegas (2019) afirman que la localización de servicios en centros poblados diversos promueve la integración social entre habitantes de distintas ciudades, aunque destacan que para ello el medio de transporte adquiere un rol sustantivo como generador de complementariedad entre distintos centros urbanos. Domínguez Roca, et. al. (Op. Cit.) señalan que las ciudades demandan servicios de educación, salud, recreación, entre otros. Pero muchas veces, en particular para el caso uruguayo, las ciudades medianas y pequeñas no cuentan con la cantidad de habitantes que se corresponde con la escala del servicio.

En esas situaciones, considerar un conjunto de ciudades interconectadas, donde la sumatoria de población de las localidades y su área de influencia alcancen mínimos indispensables para proveer servicios de calidad, puede ser una posibilidad para justificar la localización.

En su trabajo, los autores ofrecen un pormenorizado análisis de la provisión de servicios de educación, salud y transporte a nivel de sistemas y subsistema de ciudades. Dentro de las conclusiones del trabajo destacan el rol de la complementariedad de las ciudades medianas y pequeñas para lograr la convergencia territorial en la dotación de equipamientos y servicios y, en última instancia para mejorar los niveles de bienestar de la población.

Otra dimensión frecuentemente considerada es la competencia administrativa de las ciudades. Maturana y Rojas (2015) destacan como primer criterio para categorizar una ciudad intermedia su rol funcional en la división político administrativa. En otros trabajos se subraya, dentro de la función administrativa, la importancia de contar, en las ciudades intermedias, con instituciones a través de los cuales canalizan las demandas y necesidades de grandes sectores de la población (UCLG, 2016, Bellet y Llop, 2004).

Para el caso nacional, Martínez et. al (2013) establecen como uno de los criterios de clasificación la capacidad de decisión local, a través de la eficacia al asumir roles en términos económicos, socioculturales, institucionales o político-administrativos. En el mismo sentido, el documento *Desarrollo Urbano en Uruguay: aportes para el diálogo sectorial* preparado por Luis Javier Castro para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2009), señala entre las áreas de trabajo relevante para el desarrollo urbano de las ciudades intermedias uruguayas la promoción de arreglos institucionales que les permitan resolver problemas que demandan soluciones de economía de escala, lo que implica de cierta forma potenciar sus funciones de administración y gestión.

El nivel de conectividad con el que cuentan las ciudades intermedias está relacionado con su capacidad de ejercer un rol de mediación entre la metrópolis, el sistema de ciudades y

los espacios rurales. La dimensión es considerada en la mayoría de los antecedentes. Boyer (2003) incluye el grado de conectividad que pueda establecer una ciudad con diferentes áreas, como una de las funciones espaciales diferencias que pueden tener estos centros. Bellet y Llop (2004) mencionan a las redes de infraestructuras que conectan las redes locales, como una dimensión relevante para definir el rol que juega una ciudad intermedia en su contexto territorial, local o regional.

Para las ciudades intermedias uruguayas, Martínez y colegas (2013) señalan que su posicionamiento se define, en parte dado su grado de conectividad. En concreto, evalúan la fluidez en conexión vial y comunicaciones con Montevideo y otras localidades, y ponderan la densidad de comunicaciones digitales y movilidad de transporte (fluvial, aéreo, carretero o férreo). En el mismo sentido, el trabajo de Martínez, Delgado y Altmann (2016) caracteriza el sistema urbano uruguayo y los niveles de conectividad entre las ciudades, tomando como base la movilidad de pasajeros. Entre los hallazgos señalan la existencia de dos nodos que, si bien son dispares, son los protagonistas en el flujo de transporte de personas; el Área Metropolitana de Montevideo y el Área Metropolitana de Maldonado-Punta del Este.

Ambas áreas metropolitanas, sumadas a otros centros urbanos estrechamente vinculados a estas áreas, conforman un espacio que los autores identifican como la Doble Región Metropolitana Ampliada (DoRMA).

Por otra parte, Martínez y colegas identifican un nivel de circulación transversal a las rutas que parten radialmente del área metropolitana capitalina, entre las ciudades no costeras, marginal. Lo anterior es uno de los síntomas de un sistema de ciudades con niveles magros de circulación entre los nodos por fuera de las regiones metropolitanas. Esta situación se hace especialmente significativa al norte del Río Negro, mientras que en la zona sur del país cuenta con una conectividad más intensa, compleja y con mayores niveles de asociación. Martínez, et. al (2016) complementan el análisis de conectividad, estimando la vinculación entre ciudades a partir del estudio del traslado cotidiano de personas por motivos laborales, de modo de determinar territorios funcionales.

Todas las dimensiones hasta aquí enumeradas, quizá con excepción de las demográficos y morfológicas, están asociadas de una u otra manera a las funciones que desarrollan las ciudades intermedias en la mediación de flujos (personas, bienes, información, innovación, administración, etc.) entre los territorios rurales, las ciudades intermedias y pequeñas de su área de influencia y los otros centros o áreas, más o menos alejados, regionales, nacionales e incluso internacionales.

En el caso nacional, la perspectiva funcional en el abordaje de las ciudades intermedias queda de manifiesto en la definición propuesta por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)[1], que incluye a las capitales departamentales y ciudades que desempeñan funciones integradas a ellas por su valor económico, cultural o de soporte regional. A su vez, excluye de la definición al Área Metropolitana de Montevideo

[1] Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2005), Foro Gran Montevideo, Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva (Citado en BID, 2009).

y subraya que, en la clasificación de las ciudades debe ser considerado el grado de autonomía o interdependencia que tienen respecto a Montevideo.

Martínez et. al. (2013) también ponen de manifiesto la relevancia funcional de las ciudades intermedias del Uruguay. Según los autores, en el país se ha conformado un "sistema policéntrico de núcleos urbanos con gradientes en intensidad de vínculos que pautan un Sistema Urbano Nacional/Regional (SUN/R)" (Op. Cit. 3). Dentro de este sistema, se advierten subsistemas entre distintas ciudades intermedias, que trascienden las fronteras departamentales, "articulandose a entornos agroproductivos con conexiones a grandes equipamientos (puertos, nodos logísticos, redes viales, estaciones ferroviarias, etc.) (…) en el marco de relaciones de interdependencia entre conglomerados de diferente jerarquía y especialización" (Op. Cit. 4).

En el documento *The Role of small and medium-sizedtowns* de la EuropeanSpatialPlanningObservational Network de la Comunidad Europea (ESPON, 2006), se identifican cuatro dimensiones en la definición de las ciudades de talla media o pequeña: el administrativo, el morfológico, el poblacional y el funcional. Las cuatro dimensiones, se presentan de modo articulado en lo que dan a llamar el enfoque funcional para el estudio de ciudades medianas y pequeñas.

Según ESPON (2006) en orden de aprehender la compleja estructura de las áreas urbanas, los enfoques funcionales suelen dividir el territorio urbano en tres partes. (i) El núcleo central, definido como el corazón de la región urbana; (ii) el anillo interior, correspondiente a las áreas adyacentes al núcleo central y (iii) el anillo exterior, corresponde al límite exterior de la región urbana, donde los asentamientos humanos se encuentran, generalmente, más dispersos. El área resultante del agrupamiento de las tres áreas anteriores corresponde con la región urbana. La definición contempla el rol funcional y económico que cada área tiene en el sistema urbano.

El enfoque funcional se basa en los intercambios y las relaciones que tienen lugar entre las diferentes partes de la región urbana. Se busca delimitar la zona de influencia del núcleo central identificando (i) el total de población en el núcleo central, (ii) la cantidad de personas ocupadas en el núcleo central y/o la densidad de empleos. (iii) El área de mercado laboral y los patrones de traslado al núcleo central, (iv) la proporción de empleados por sector.

Desde esta perspectiva, las ciudades intermedias actúan como centro de provisión de servicios y de negocios para la población. La función puede definirse como una actividad específica o un servicio provisto en un área urbana y que sirve a la población residente tanto en la ciudad misma como en toda su área de influencia o *hinterland*.

En el documento de ESPON (2006) se definen siete categorías de funciones. (i) Servicios financieros, (ii) negocios minoristas, (iii) servicios de negocios, (iv) servicios sociales y administrativos, (v) servicios educativos de segundo y tercer nivel, (vi) servicios turísticos y de ocio y (vii) servicios de agricultura. Cada una de estas funciones está asociada a: (i) la proximidad a otros centros urbanos con funciones similares, (ii) las características del sistema de transporte, (iii) la topografía del área de influencia y (iv) la extensión y el tamaño de la función en sí misma.

La tabla a continuación sintetiza las dimensiones relevadas en la bibliografía antecedente sobre ciudades intermedias y propone, para cada dimensión, una serie de indicadores específicos para el caso uruguayo, que serán utilizados en el apartado siguiente para caracterizar a las ciudades intermedias uruguayas. Luego de ello, la clasificación de ciudades se realiza incluyendo un mayor número de indicadores para cada dimensión, que se listan oportunamente.

Tabla 1. Dimensiones de ciudades intermedias e indicadores de clasificación para ciudades intermedias del Uruguay

DIMENSIONES	**INDICADORES PARA URUGUAY**
Demográfica	Localidad de más de 5.000 habitantes
	Variaciones relativa intercensales de población
Morfológica	Cantidad de personas en la zona de influencia de la ciudad, definida respecto a un determinado radio
	Localidades con un largo de mancha urbana superior a cuatro kilómetros
Provisión de servicios	Cantidad de centros de educación de ANEP
	Cantidad de centro de salud de ASSE
	Relación entre la cantidad de habitantes de la ciudad y la cantidad de centros de educación de ANEP
	Relación entre la cantidad de habitantes de la ciudad y la cantidad de centros de educación de ASSE
	Relación entre la cantidad de habitantes de la ciudad y su área de influencia y la cantidad de centros de educación de ANEP
	Relación entre la cantidad de habitantes de la ciudad y su área de influencia y la cantidad de centros de educación de ASSE
Área de Influencia y conectividad	Porcentaje de personas que vienen a trabajar a la ciudad desde otras localidades
	Porcentaje de personas que vienen a estudiar a la ciudad desde otras localidades
	Distancia a la ciudad más cercana

Fuente: elaboración propia en base a revisión bibliográfico.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA CLASIFICACIÓN DE CIUDADES INTERMEDIAS EN URUGUAY

Las dimensiones de ciudades intermedias revisadas en el apartado anterior se encuentran determinadas por su contexto específico, lo que supone dificultades para imponer criterios únicos de delimitación incluso dentro de un mismo país. La diversidad de patrones de conformación y desarrollo de las ciudades intermedias, es reflejo de los diversos resultados de los procesos de urbanización, que responden a situaciones históricas, sociales, políticas, administrativas, culturales y geográficos, entre otras (UCLG, 2016).

El documento de ESPON (2006) propone clasificación las ciudades intermedias según su contexto territorial, atendiendo a tres tipos ideales: (i) Ciudades intermedias contiguas o cercanas a grandes aglomeraciones. En estos casos el área funcional de la gran ciudad y de la ciudad intermedia suelen solaparse, siendo una de las situaciones típicas las localidades periurbanas. (ii) Ciudad intermedia integradas a una red, en conjunto con otras ciudades pequeñas o intermedias que no están "dominadas" por una ciudad mayor. (iii) Ciudades intermedias como polos urbanos en áreas rurales.

El MVOTMA, en el marco del Foro Ciudades Intermedias, Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva, desarrollado en 2005, propuso caracterizar a las ciudades intermedias del Uruguay según seis componentes urbanos (MVOTMA, citado en BID, 2009). (i) Litoral: ciudades localizadas sobre el Río Uruguay y que interrelacionan con Argentina. Se trata de ciudades con niveles de desarrollo diferente, con capital social y humano diferenciado y con estructuras productivas diversificadas. (II) Frontera con Brasil: estas ciudades comparten una historia y un desarrollo basado en la ganadería extensiva y el comercio urbano, así como una fuerte dinámica de integración a través de los pares urbanos fronterizos. (iii) Componente centro: incluye las ciudades del "interior profundo", con alta producción agropecuaria y una base económica escasamente diferenciada. (iv) Componente suroeste: las ciudades tienen una particular relación con Montevideo, por un lado, y con Buenos Aires por otro. Muchas de las interacciones provienen de las actividades derivadas de los servicios portuarios y actividades exportadoras. (v) Componente costa sureste: las ciudades allí ubicadas están marcadas por el predominio del turismo y por el influjo de Punta del Este y Maldonado como centros nodales de la zona. (vi) Componente área metropolitana: integra las ciudades dependientes o subsidiarias del área metropolitana de Montevideo.

Martínez et. al (2013), agrega respecto a las ciudades del Litoral y Frontera, que en consideración del contexto regional contiguo, se destacan los siguientes conglomerados de Argentina: Concordia (170.033 hab.), Santana do Livramento (82.513 hab.), Uruguayana (125.435 hab.) y Santa María (261.031 hab.), puntualizando además la importancia de considerar la influencia de las metrópolis provinciales o estaduales como son: Rosario (1.346.165 hab.), Córdoba (1.330.023 hab.) y Porto Alegre (1.409.351 hab.).

Los autores, además distinguen entre los aglomerados intermedios mayores; entre los que incluyen Salto, Paysandú, Rivera y Maldonado-Punta del Este y el resto de las CIU, ubicando el límite inferior en los 5.000 habitantes.

Tabla 2. Ciudades Intermedias del Uruguay según componentes urbanos

Litoral	Frontera	Centro	Costa Suroeste	Costa Sureste	Área metropolitana
Bella Unión	Artigas	Durazno	Colonia del Sacramento	Minas	Montevideo
Salto	Rivera	Trinidad	San José de Mayo	Maldonado	Ciudad de la Costa
		Treinta y			
Paysandú	Tacuarembó	Tres		Rocha	Las Piedras
Fray Bentos	Aceguá			Chuy	Pando
Mercedes	Melo				La Paz
	Río Branco				Canelones
					Santa Lucía
					Progreso
					Camino Maldonado
					Paso Carrasco
					Juan Antonio Artigas

Fuente: MVOTMA citado en BID, 2009

C. CARACTERIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE CIUDADES INTERMEDIAS EN URUGUAY

Este capítulo presenta una caracterización y clasificación de 51 Ciudades Intermedias de Uruguay. Para la delimitación de las ciudades se utiliza el siguiente criterio: se consideran todas las localidades de 5.000 habitantes o más, siguiendo el criterio utilizado en Martínez (2004) en adelante. A éstas se le suma las Ciudades Intermedias del Área Metropolitana de Montevideo (definida como la suma de las localidades comprendidas en un radio de 30 km desde el km 0 de Montevideo), habitualmente omitidas en los antecedentes reseñados.
Se considera que éstas constituyen una categoría específica de ciudad intermedia donde, si bien sus áreas funcionales pueden solaparse con las de Montevideo, se generan al mismo tiempo tipos de interacciones, en términos de movilidad residencial y conectividad, tanto con la capital, como con otras CIU metropolitanas y no metropolitanas, que es menester considerar.
Para la delimitación del polígono de las CIU se parte del criterio del Instituto Nacional de Estadística[2] y se la coteja con las manchas urbanas de cada ciudad generando, de ser pertinente, nuevas delimitaciones que agrupan localidades INE colindantes (ver Anexo).
Para la caracterización de las CIU se consideran seis dimensiones: (i) demográfico, (ii) morfológica, (iii) socioeconómica[3], (iv) provisión de servicios, y (v) área de influencia y conectividad. En la última sección del capítulo se desarrolla un Análisis de Conglomerados, con el objetivo de proponer una clasificación de las CIU basada en sus principales atributos.

1. DIMENSIÓN DEMOGRÁFICA

1. Población

La dimensión demográfico y en particular los indicadores de población, han sido los criterios principales utilizados en la bibliografía antecedente para definir y clasificar las ciudades intermedias. En Uruguay, en promedio en las ciudades intermedias viven 27.659 personas, sin embargo, como se aprecia en el gráfico siguiente, la distribución de localidades según cantidad de habitantes presenta gran variabilidad.
La CIU con mayor cantidad de habitantes es Ciudad de la Costa que, de acuerdo al criterio de agregación utilizado en este trabajo, cuenta con 111 mil habitantes. La sigue en tamaño Salto, Las Piedras (que también constituye una agregación de localidades INE dada la extensión de su mancha urbana, que incluye a La Paz y Progreso), Paysandú, Rivera y Maldonado.

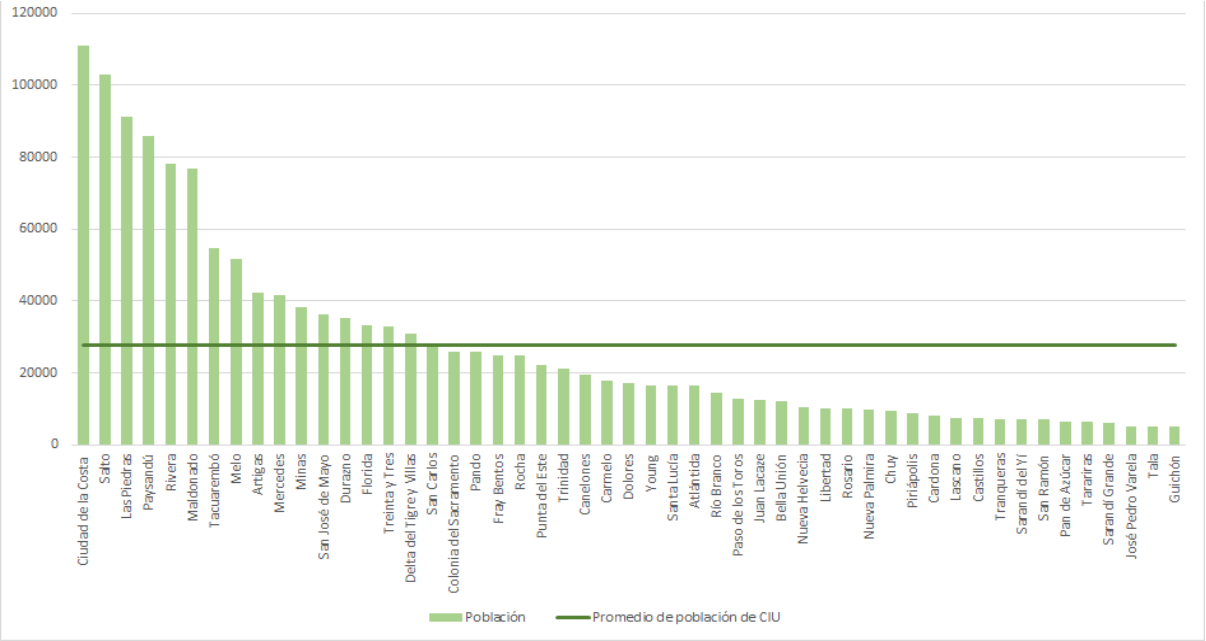
[2] Ver http://www.ine.gub.uy/documents/10181/33889/Localidades+y+codigos+NUEVO-1.pdf/f90e7115-9857-4b5d-b4bd-16dcf83812b5

[3] Salvo indicación específica, los indicadores se construyen a partir de información censal. La escala de las ciudades consideradas hace muy difícil la elaboración de indicadores basados en la Encuesta Continua de Hogares, cuya muestra no ofrece una cantidad de casos suficiente como para representar estadísticamente todos los casos. La selección de indicadores responde también a esta limitación, y obliga a optar por aquellos más estructurales, dejando de lado los más sensibles a cambios, tales como el desempleo.

Si se toma en cuenta el criterio utilizado por Jordan y Simioni (1998), y compartido por Boyer (2003) , según el cual las ciudades intermedias son aquellas con más de 50 mil habitantes y menos de 1 millón (menos de 200 mil en el caso del segundo), únicamente ocho ciudades del Uruguay clasifican como intermedias; las seis nombradas en el párrafo anterior, más Tacuarembó y Melo. Entre las ocho CIU más grandes, todas ellas con más de 50 mil habitantes, cinco se ubican al norte del Río Negro, en lo que Domínguez Roca y coautores (2019) llaman los subsistemas del Alto litoral, Norte y Noreste. Estos se caracterizan por contar con un número menor de localidades que la región sur, pero con mayor cantidad de habitantes.

Rivera constituye un caso particular. Se encuentra conurbada con la ciudad brasileña de Santana do Livramento, la que cuenta con algo más de 83 mil habitantes, por lo que se si se considerara la aglomeración de ambas localidades, la población del polígono asciende a algo más de 150 mil habitantes.

Gráfico 1. Ciudades Intermedias del Uruguay según cantidad absoluta de población



Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

Un segundo grupo lo forman las “ciudades intermedias” dentro de las Ciudades Intermedias del Uruguay. Ciudades de entre 20 mil y 50 mil habitantes, dentro de las que se ubican la mayoría de las capitales departamentales, dos localidades del AMM, Ciudad del Plata y Pando, y dos ciudades del departamento de Maldonado, San Carlos y Punta del Este.

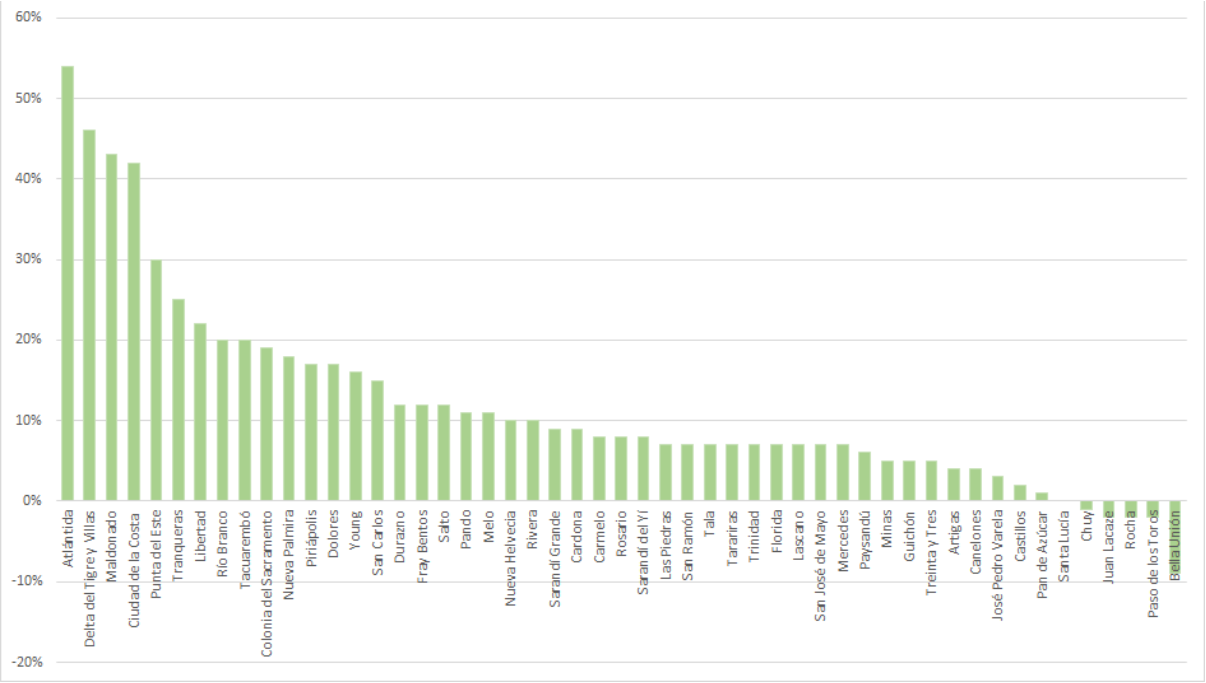
El tercer grupo de CIU, clasificadas de acuerdo a su población, es el de localidades mayores de 10 mil habitantes y menores de 20 mil. En este grupo se encuentra una decena de localidades de departamentos sureños, en particular de Colonia (Rosario, Nueva Helvecia, Juan Lacaze, Carmelo) y del litoral. Bella Unión y Río Branco completan este grupo, ambas

ciudades limítrofes; la primera con frontera húmeda con Monte Caseros, Argentina, y con Barra do Quarai, Brasil. La segunda con Jaguarao, Brasil.

Por último, las CIU con menor cantidad de población (entre 5.000 y 10.000 habitantes) se distribuyen de modo heterogéneo en el territorio nacional. Entre aquellas con menos de 10 mil habitantes, se encuentran Guichón y Tranqueras al norte del Río Negro, Tala y San Ramón cercanas a Montevideo, Lascano, Castillos y Chuy en el sureste, ésta última limítrofe con Brasil. Las restantes se distribuyen en departamentos del sur.

La variación de población entre períodos censales resulta un indicador relevante del dinamismo demográfico de las ciudades, tal como lo señalan Henríquez y Azocar (2007), como Maturana y Rojas (2015), quienes lo utilizan para delimitar y clasificar a los conjuntos urbanos. En el caso de las CIU, del análisis de la variación relativa de población en el período 1996 2011, surge un primer grupo de localidades que se distingue del resto por niveles de variación relativa positivos muy altos, superiores al 20%. Entre éstas destacan dos CIU del AMM, Ciudad de la Costa y Delta del Tigre, Atlántida, ubicada en la llamada "segunda corona metropolitana", que incluye las localidades urbanas ubicadas entre 30 y 50 kilómetros desde el centro metropolitano (Artigas, et. al. 2002) y Maldonado, todas estas con variaciones relativas superiores al 40%. Estas localidades integran lo que Martínez y coautores (2016) han dado a llamar la Doble Región Metropolitana.

Gráfico 2. Variación relativa de población 1996-2011

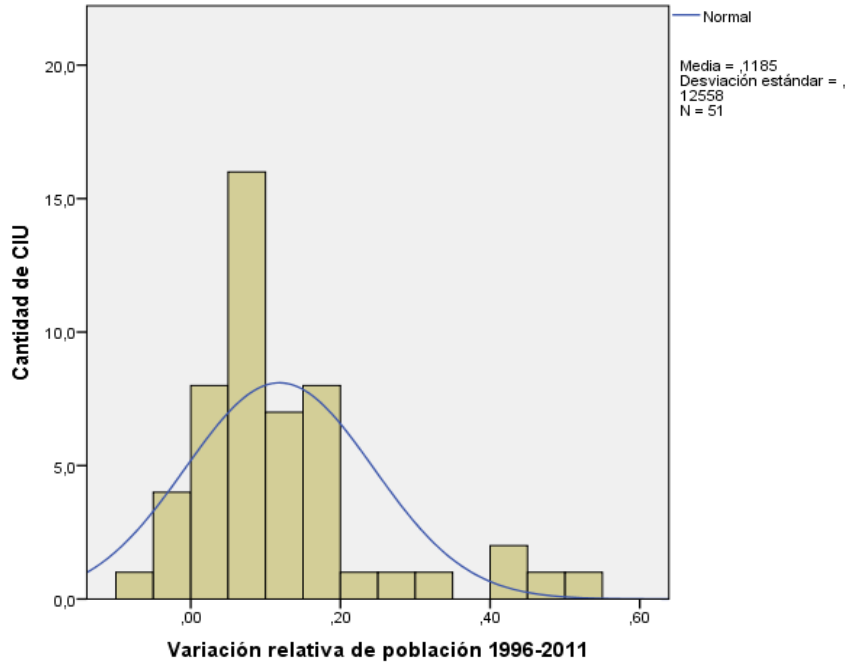


Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 1996 y 2011

En el extremo opuesto, cinco CIU presentan variación de población negativa; Bella Unión, Paso de los Toros, Rocha, Juan Lacaze y Chuy. Y otras tantas presentan niveles de variación población positivos, pero inferiores al 5%; Minas, Guichón, Treinta y Tres, Artigas, Canelones, José Pedro Varela, Castillos Pan de Azúcar y Santa Lucía. Entre estas localidades

se advierte cierta heterogeneidad espacial en su distribución. Las hay tanto del norte (Guichón y Artigas), como del sur y este (Pan de Azucar, Castillos, José Pedro Varela y Minas), así como dos cercanas al AMM, Canelones y Santa Lucía.
El histograma revela una distribución asimétrica hacia la derecha y confirma un modo de localidades con un crecimiento de entre 5% y 10% dentro de las que se concentran casi una veintena de ciudades.

Gráfico 4. Histograma de variación relativa de población 1996-2011 CIU



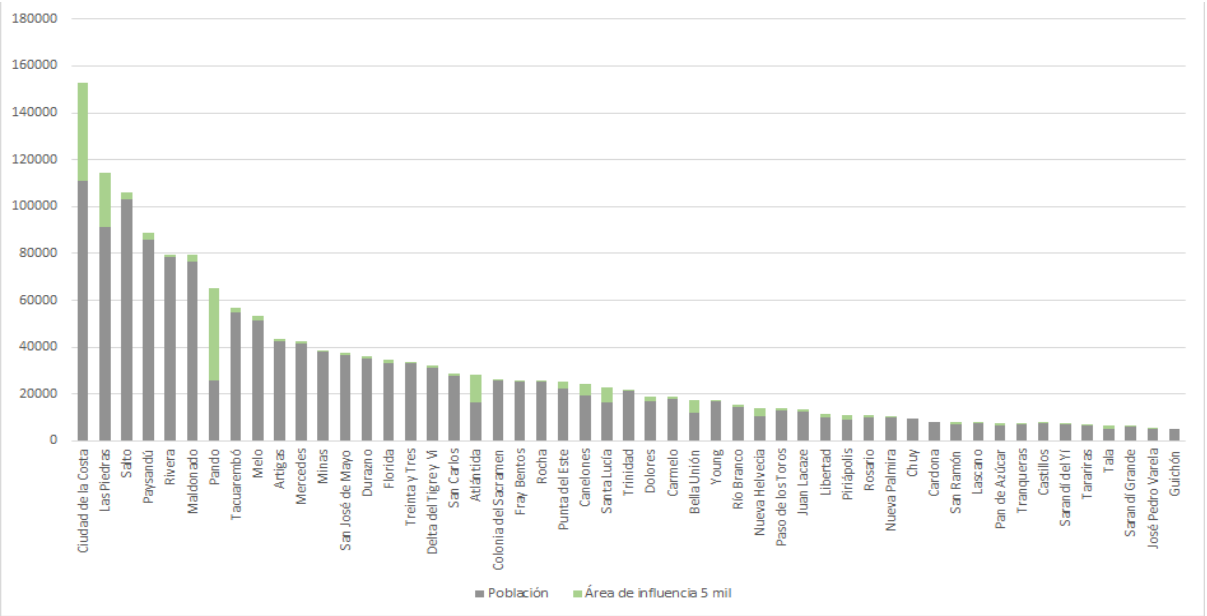
Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 1996 y 2011

2. Área de Influencia

El área de influencia de las ciudades intermedias, es un aspecto importante de su clasificación y puede ser una primera aproximación al rol que pueda asumir una localidad en su territorio. El gráfico que sigue muestra la distribución de cantidad de habitantes por localidad y área de influencia, definida como un buffer de 5km a partir de los límites de la localidad[4]. El ranking de localidades no se altera sustantivamente del presentado en la gráfica 1 de este apartado, sin embargo, Ciudad de la Costa amplía su diferencia respecto al resto de las ciudades y, Las Piedras, dada la cantidad de población comprendida en su área de influencia, pasa a ser la segunda ciudad intermedia más poblada del país.

Gráfico 5. Ciudades intermedias según total de población en la localidad y su área de influencia (5000), 2011

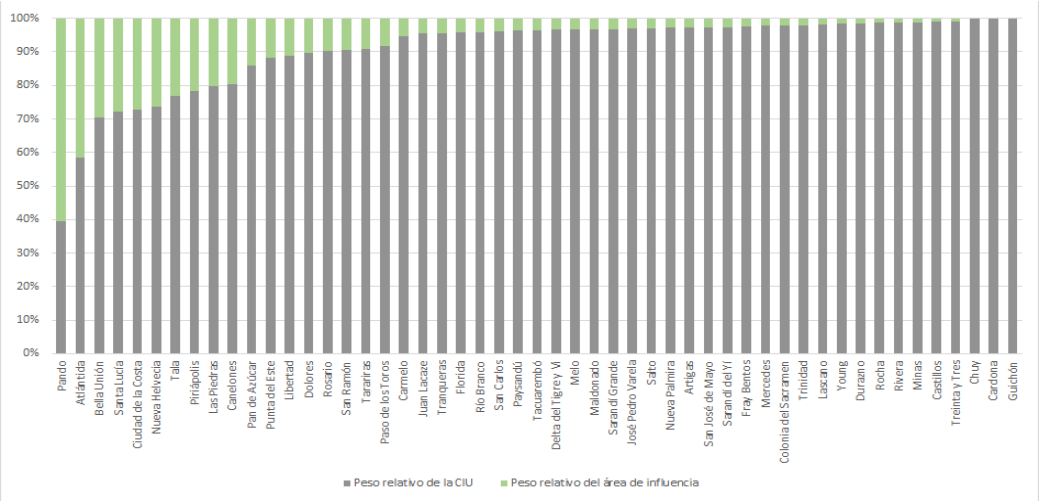
[4]En el caso de las CIU cuya área de influencia se superpone con otras CIU (Maldonado, Ciudad de la costa, entre otras), se considera como población del área de influencia sólo aquella que no reside dentro de los límites de otra localidad.



Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011 e IDE, 2018

El siguiente gráfico muestra el peso relativo de la localidad y del área de influencia en el total de población comprendida en ambas áreas (la localidad y su área de influencia). El primer aspecto que destaca es que, las CIU con mayor peso relativo de su área de influencia se ubican en su mayoría en el sur del país, mayoritariamente en la región metropolitana de Montevideo o cercana a ésta. En Pando el peso relativo del área de influencia es alcanza el 60% y en Atlántida el 40%.

Gráfico 6. Ciudades Intermedias del Uruguay según peso relativo de la población en la localidad y su área de influencia, 2011



Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011 e IDE, 2018

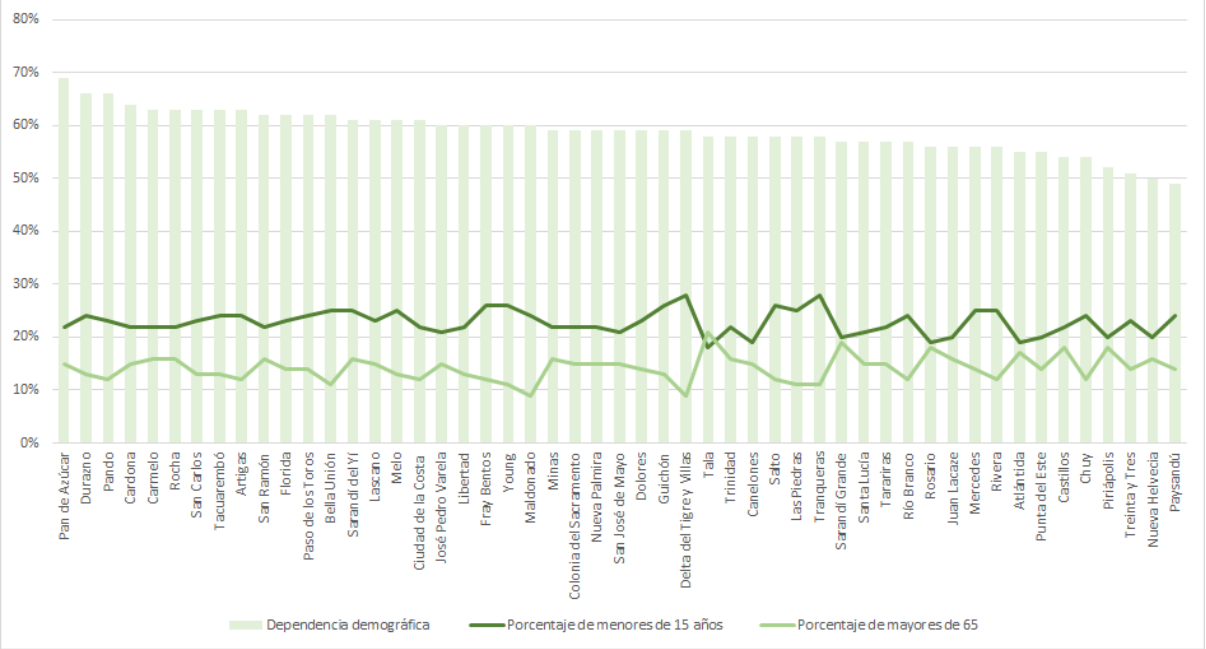
Se destaca el caso de Bella Unión, la única ciudad norteña con un peso relativo alto de población en su área de influencia (30%). Por el contrario, las otras ciudades del norte del país, entre las que se encuentran algunas de las más pobladas (Salto, Rivera, Melo)

muestran valores bajos de población en su área de influencia; lo que sugiere cierta concentración de la población en el centro urbano y poca dispersión de población en las afueras de la ciudad, asociada también al tipo de explotación rural predominante en la zona cercana a la ciudad (más extensiva hacia el norte).

3. Estructura de edades y sexo

La estructura de edades muestra un grupo de ciudades relativamente envejecidas, donde la población de 65 años y más supera el 15%, todas ellas ubicadas al sur del Río Negro y con menos de 30 mil habitantes. Tala, Sarandí Grande, Rosario, Castillos, Piriápolis, Atlántida, Carmelo, Rocha, San Ramón, Sarandí del Yí, Minas, Trinidad, Juan Lacaze y Nueva Helvecia. Entre las CIU con mayor porcentaje de población menor de 15 años, Ciudad del Plata, Tranqueras, Fray Bentos, Young, Guichón y Salto superan el 25%.
El índice de dependencia demográfico muestra el peso de la población dependiente (menor de 15 años y mayor de 65) respecto a la población activa (entre 15 y 64 años) y brinda un proxy de la necesidad potencial de soporte social de la población en edades inactivas por parte de la población en edades activas. Pan de Azúcar, Durazno y Pando son las tres que presentan niveles más altos en este indicador. Mientras Paysandú, Nueva Helvecia y Treinta y Tres las que presentan los niveles más bajos de dependencia.

Gráfico 7. Porcentaje de menores de 15 años, mayores de 65 años y dependencia demográfico en CIU, 2011

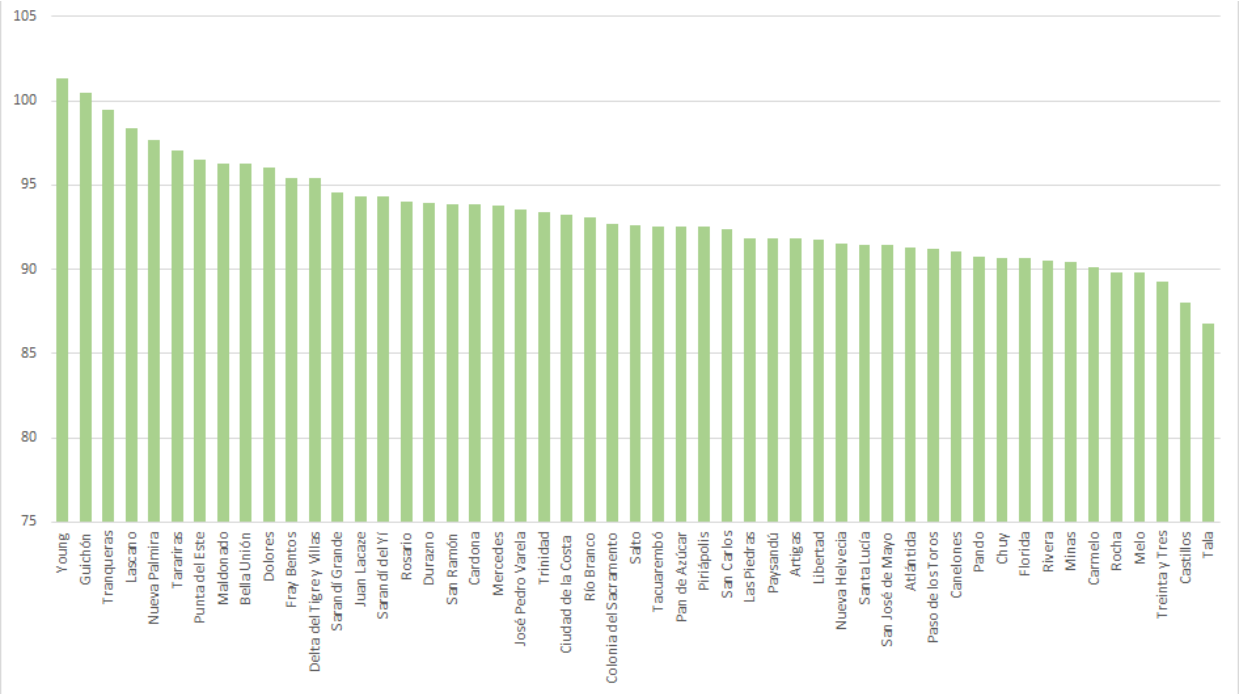


Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

El índice de masculinidad mide el peso de la población masculina sobre la femenina, valores superiores a 100 marca una predominancia de varones. Por lo general en el caso de Uruguay

esta situación se asocia al medio rural y a pequeñas localidades del interior, con fuerte vínculo con la actividad agropecuaria. Entre las CIU, los valores más altos de Índice de Masculinidad se registran en Young, Guichón, Tranqueras y Lascano todas estas localidades con vocación agropecuaria, como se verá más adelante.

Gráfico 8. Índice de Masculinidad CIU, 2011

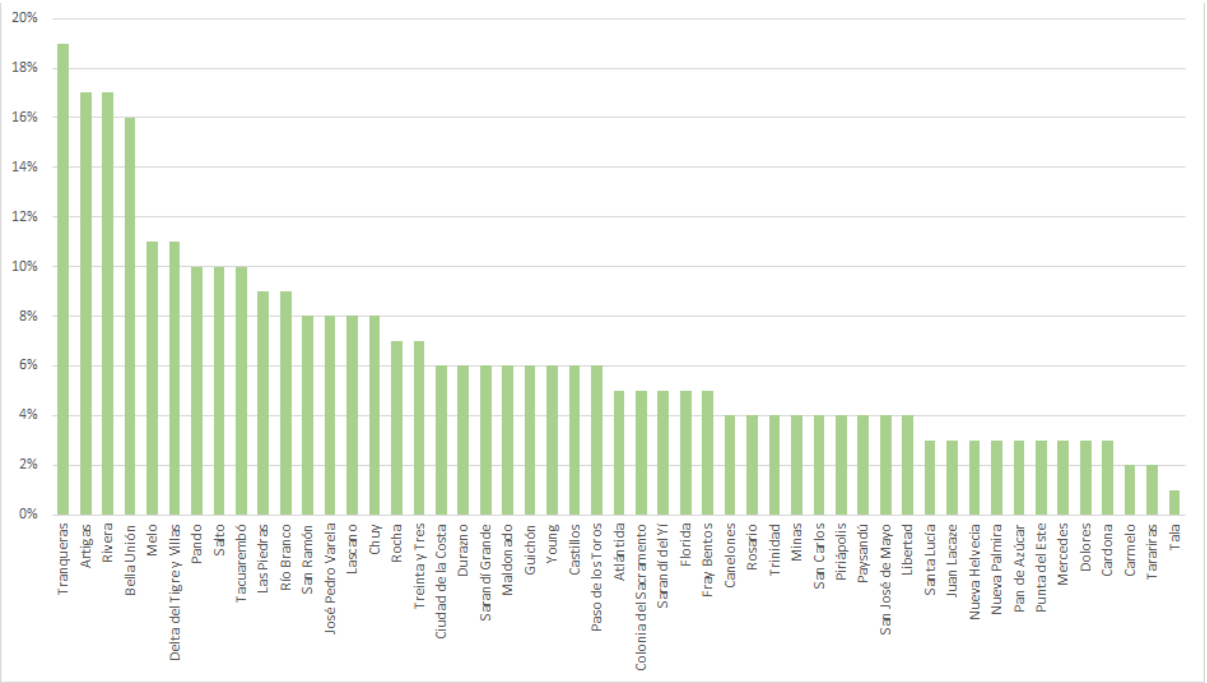


Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

4. Ascendencia racial

Los porcentajes más altos de población afrodescendiente se registran en las ciudades intermedias ubicadas en departamentos limítrofes con Brasil. En particular Tranqueras, Artigas, Rivera, Bella Unión, todas ellas con valores superiores al 15%. A éstas se le suman, Melo, Salto, Tacuarembó, Río Branco, Pando, Las Piedras y Ciudad del Plata, estas tres últimas, CIU del AMM, con valores superiores a la media nacional (8,4%).

Gráfico 9. Porcentaje de población afrodescendiente en CIU, 2011

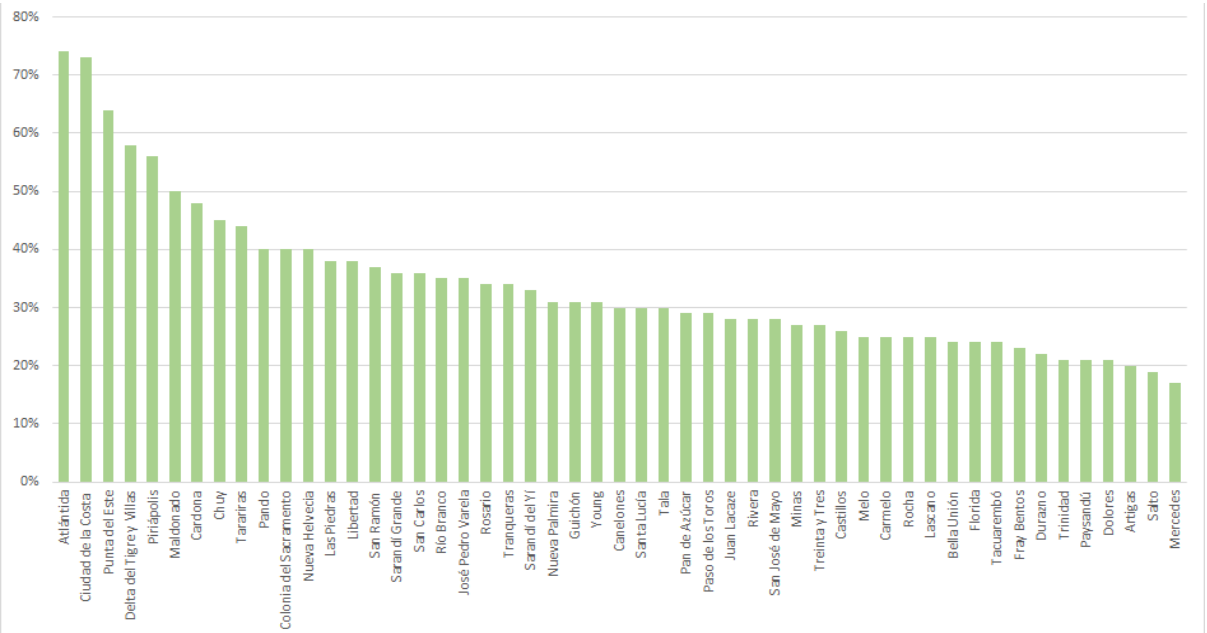


Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

5. Migración interna

La migración interna constituye uno de los aspectos fundamentales en el análisis de las ciudades intermedias y aporta para aproximarse al dinamismo demográfico de las CIU.

Gráfico 10. Porcentaje de población nacida en otra localidad según CIU, 2011



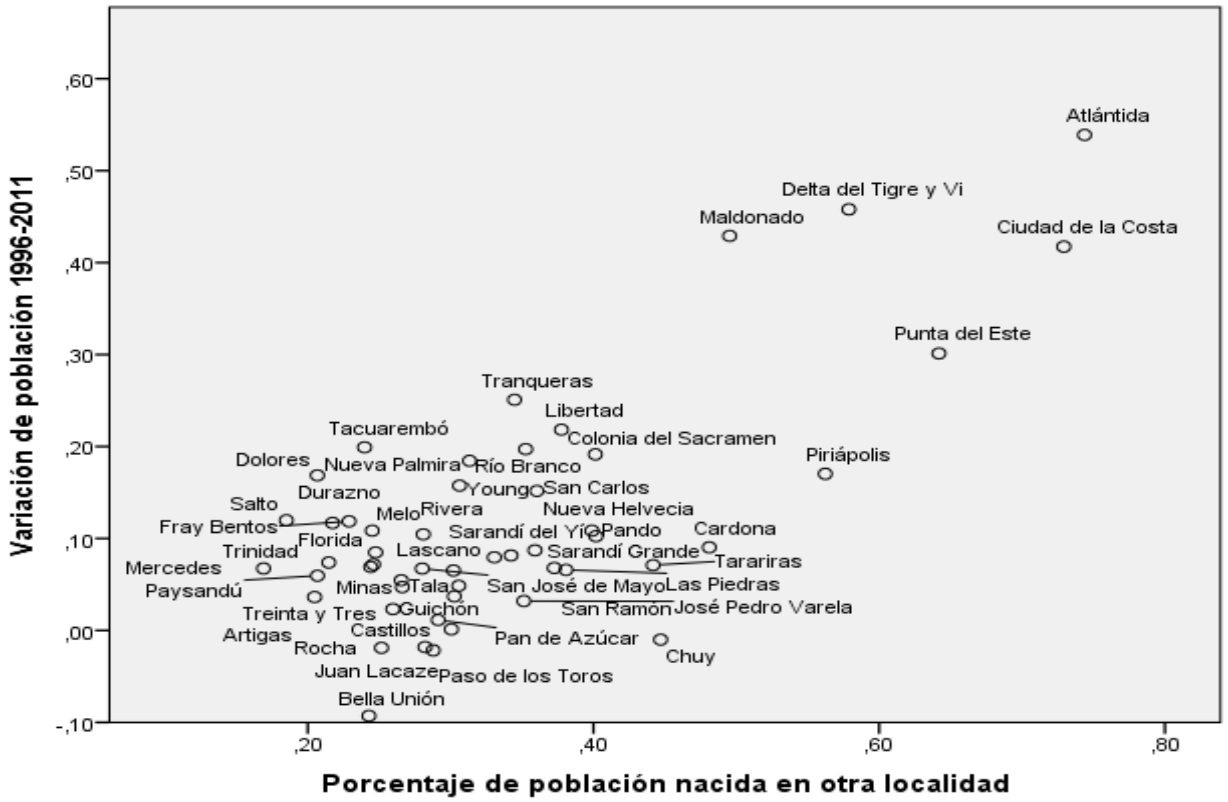
Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

En este apartado se utiliza como indicador el porcentaje de personas que ha nacido en otra localidad, del departamento o de otro departamento. Las CIU donde reside mayor proporción de personas nacidas en otra localidad son Atlántida, Ciudad de la Costa y Ciudad del Plata. Esto se asocia a la expansión de estas ciudades, en el marco del proceso de metropolización que ha vivido Montevideo en las últimas dos décadas. Completan este grupo de ciudades con más del 45% de su población nacida en otra localidad, Punta del Este, Piriápolis, Maldonado, Chuy y Cardona.

En un país con bajo crecimiento demográfico natural, la variación relativa de población entre los años censales en las CIU puede estar asociada a la afluencia de personas desde otras localidades. El gráfico a continuación ilustra la distribución de las ciudades intermedias según variación relativa de población 1996-2011 y porcentaje de población nacida en otras localidades.

Se constatan niveles altos de asociación entre ambas variables (coeficiente de correlación R de Pearson 0,71). A su vez, el gráfico permite distinguir un conjunto de localidades, que de acuerdo a los porcentajes altos en ambas variables se podrían definir como de alto dinamismo demográfico, todas ellas ubicadas en la llamada Doble Región Metropolitana; Atlántida, Ciudad del Plata, Ciudad de la Costa, Maldonado y Punta del Este.

Gráfico 11. Diagrama de puntos de variación relativa de población 1996-2011 y porcentaje de población nacida en otra localidad según CIU, 2011



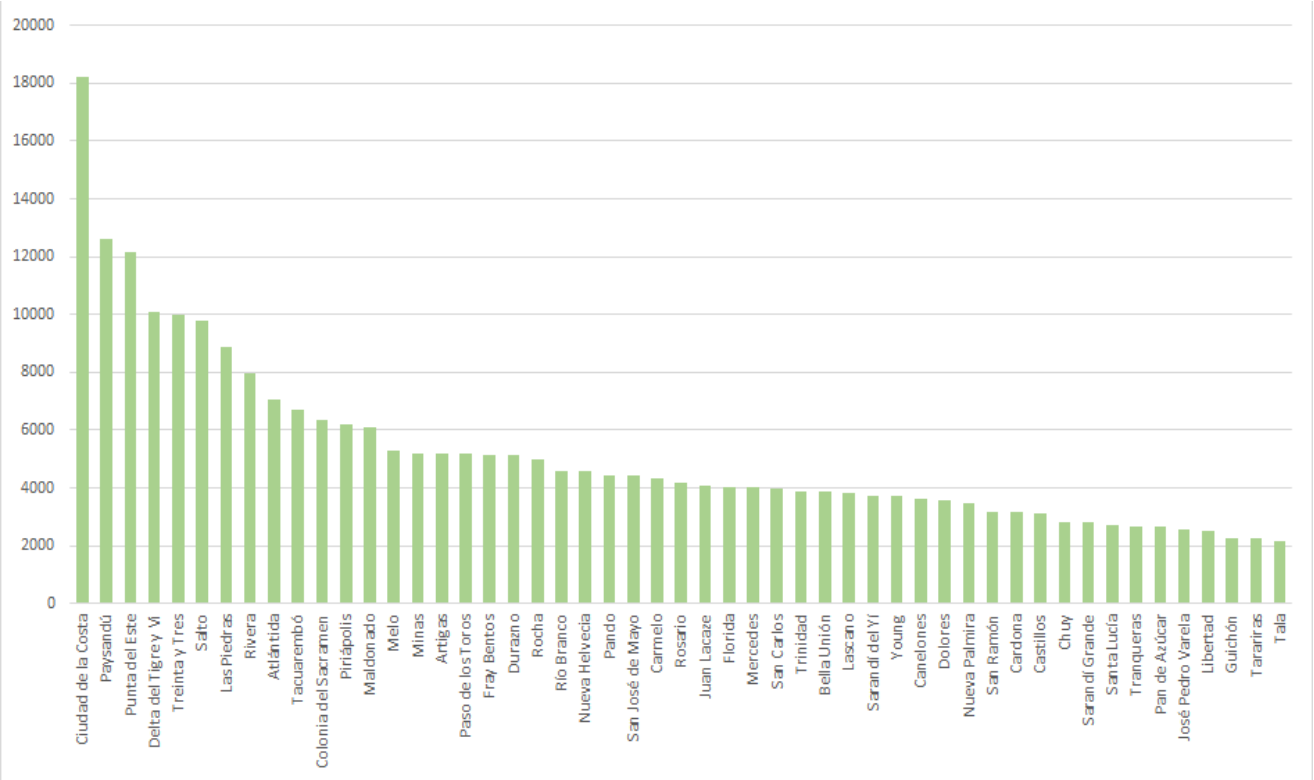
Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

2. DIMENSIÓN MORFOLÓGICA

La dimensión morfológica complementa el abordaje estático de las ciudades intermedias. Como se mencionó en el primer capítulo, la morfología de las ciudades intermedias ha sido frecuentemente utilizada en los estudios antecedentes tanto para clasificar los conjuntos urbanos (Henríquez y Azocar, 2007, Bellet y Llop, 2004).

La primera gráfica muestra la extensión de las CIU, clasificadas según el promedio entre el largo y ancho máximo, medido entre los cuatro puntos más lejanos de su mancha urbana[5]. Como es de esperar, varias de las CIU de mayor extensión, son las que registran mayor cantidad de habitantes. Entre éstas se identifican dos grupos, uno de ciudades del área metropolitana de Montevideo y la segunda corona metropolitana (Ciudad de la Costa, Ciudad del Plata, Las Piedras y Atlántida), a las que se suma Punta del Este. Otro grupo de ciudades intermedias del norte del país, con más de 50.000 habitantes (Paysandú, Salto, Rivera y Tacuarembó), a las que se suma Treinta y Tres.

Gráfico 13. Distribución de CIU según su extensión (metros).



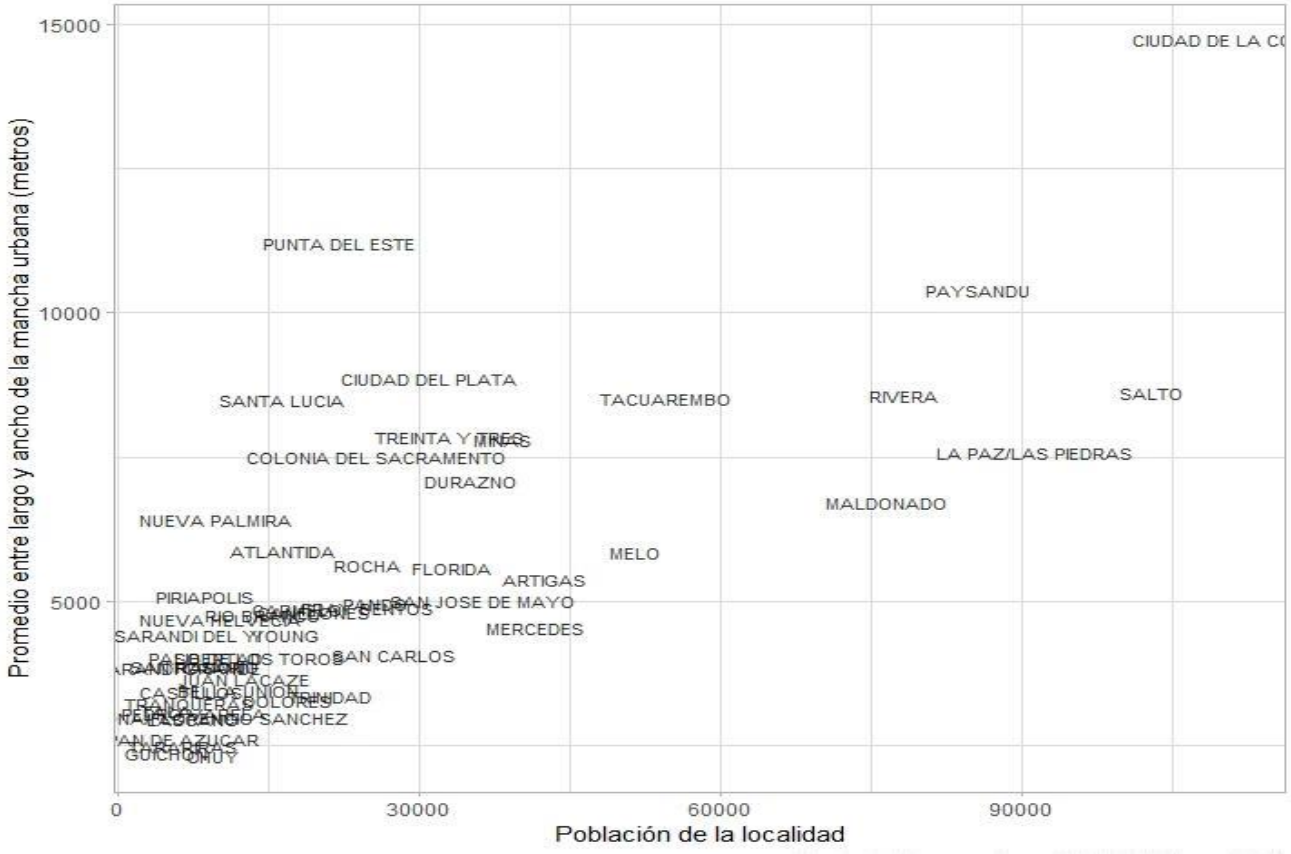
Fuente: elaboración propia en base a imágenes aéreas de la IDE (2018).

El diagrama de dispersión entre el largo de las CIU y la cantidad de habitantes permite visualizar la relación lineal entre ambas variables, que se ratifica con un coeficiente de correlación R de Pearson de 0,75. De todas formas se advierten algunos casos atípicos,

[5] Este proxy se utiliza como sustituto de una medida de área, que en el caso de Uruguay resulta poco apropiada ya que los criterios de definición de límites difieren sustantivamente entre las localidades INE, considerándose amplias zonas rurales como parte de la localidad en algunos casos, o dejando fuera zonas conurbadas en otros.

ubicados en el cuadrante superior izquierdo (ciudades extendidas, pero con relativamente pocos habitantes (Ciudad del Plata, Treinta y Tres y Punta del Este) y abajo a la derecha (Maldonado, baja extensión, si se considera su cantidad de habitantes).

Gráfico 14. Diagrama de puntos, extensión de las CIU y cantidad de habitantes

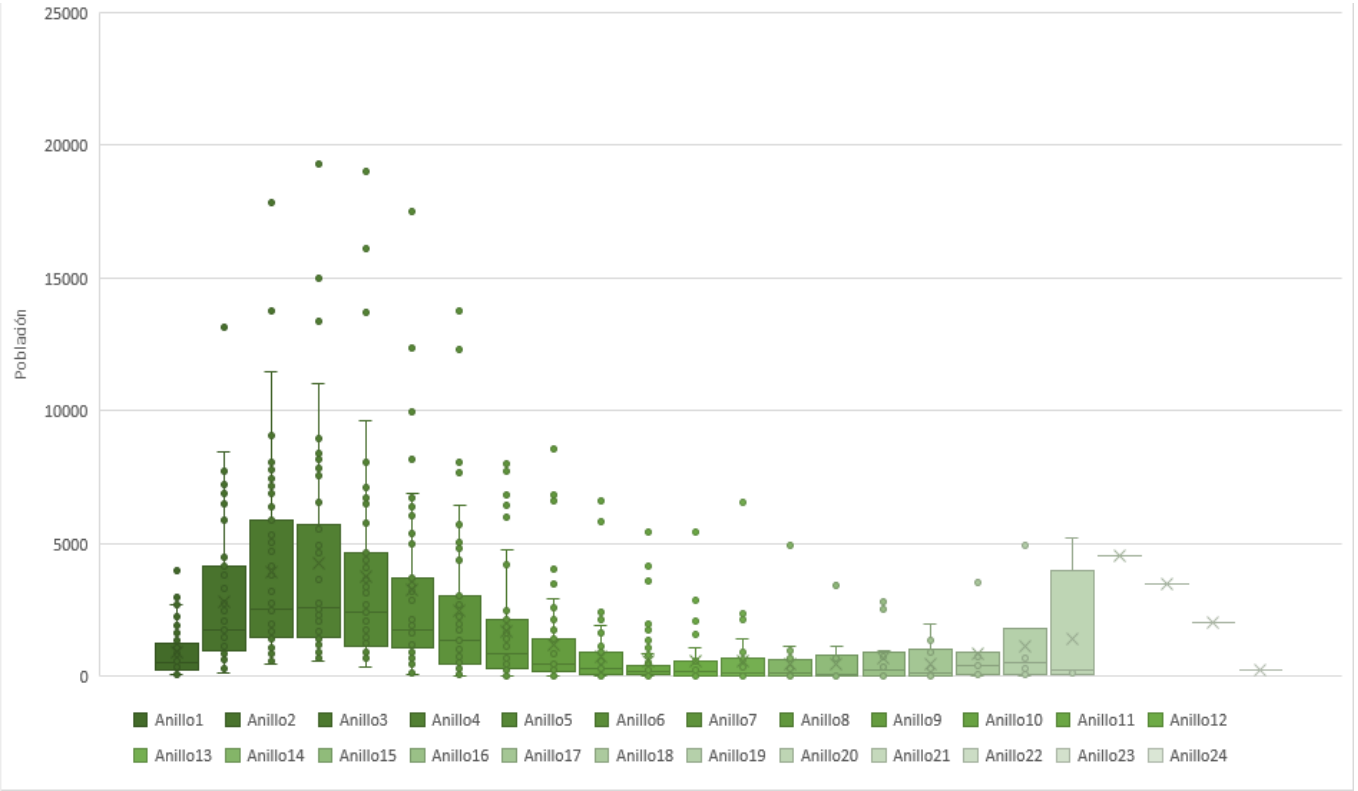


Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011 e IDE, 2018.

Para aproximarse a la distribución interna de la población en las CIU, se construyeron indicadores de dispersión en base a la población residente en las ciudades, a nivel de zona censal. Para facilitar la comparación entre ciudades de escala relativamente disímil, se construyeron anillos en torno al centro de la ciudad, definido en la mayoría de los casos por su plaza central, o su eje comercial principal. Con el mismo objetivo de viabilizar la comparación, los anillos se calcularon en relación al tamaño de la ciudad, y varían entre 250 y 450 metros.

Existe una gran dispersión en la distribución de la población por anillos en torno al centro de las ciudades intermedias. En la mayor parte de los casos, la zona central de las ciudades tiene menos población que los anillos inmediatamente más cercanos (en promedio, a unos 500m, 600m del centro). A la vez, algunas ciudades presentan una cantidad importante de población situada en anillos alejados del centro. Los siguientes gráficos y mapas buscan describir con mayor detalle estos casos.

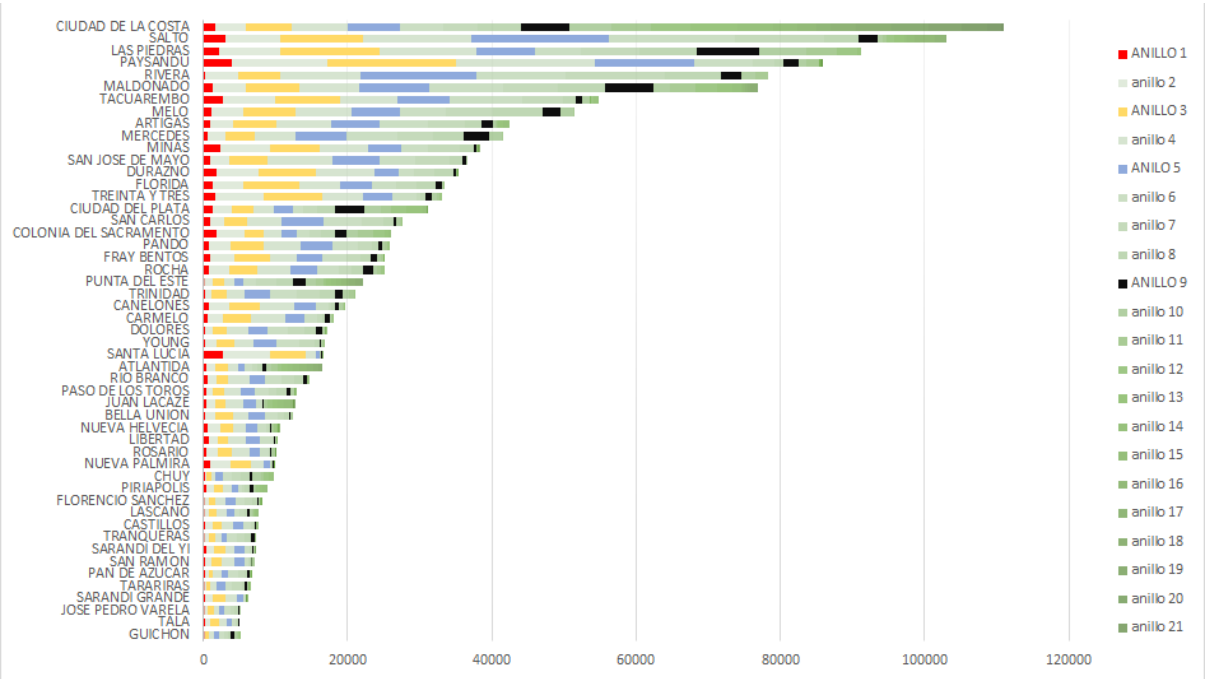
Gráfico 15. Total de población por anillo según CIU.



Fuente: elaboración propia en base a imágenes aéreas de la IDE 2018 y CNVHP, 2011.

Para acercarse a esta diversidad de conformaciones espaciales de las ciudades desde el punto de vista de la distribución de su población en la trama urbana, pueden señalarse algunos casos de ciudades intermedias del país. El siguiente gráfico muestra esta distribución en forma desagregada, donde puede apreciarse cómo ciudades con cantidades similares de población pueden ser más o menos extendidas, y a su vez, cómo estas diferencias en la conformación no parecen estar muy fuertemente ligadas al tamaño, lo cual resulta muy visible en las dos mayores ciudades, donde la primera alcanza su tamaño en muy pocos años creciendo a lo largo de una larga avenida que comunica la capital con el Este, conformando así una urbanización lineal y la segunda tiene el carácter típico de la ciudad configurada en torno a una plaza mayor, hace más de 250 años.

Gráfico 16. Población por anillos según distancia al centro de la ciudad.



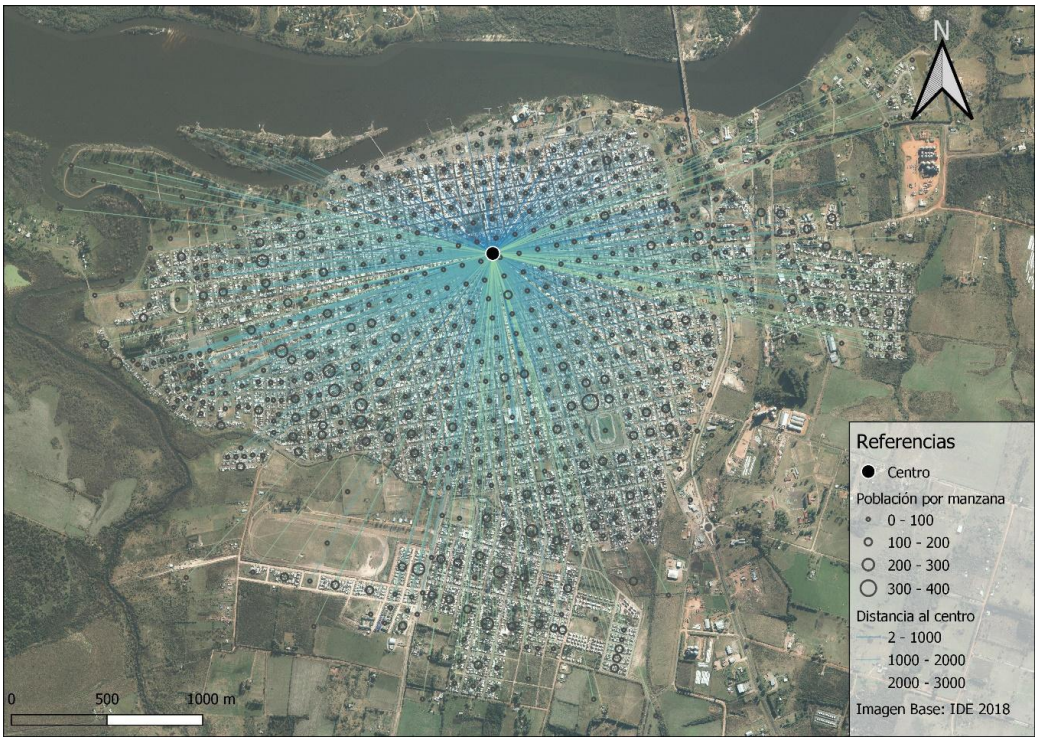
Fuente: elaboración propia en base a imágenes aéreas de la IDE 2018 y CNVHP, 2011.

La ciudad de Mercedes, por ejemplo, muestra una conformación compacta, en la cual las densidades más altas se verifican en torno al centro de la ciudad, mientras que en las zonas más alejadas disminuye gradualmente. Por tratarse de la décima ciudad en población (41.599 habitantes), es un caso interesante de concentración con densidades adecuadas, y donde el 87% de la población reside en los 8 primeros anillos en torno al centro, a menos de 1800 metros del centro en línea recta, dando cuenta de la "escala humana" o "caminable" de la ciudad.

Un caso opuesto se aprecia en la aglomeración urbana de Ciudad del Plata, localidad con una morfología lineal, de menor tamaño en población, pero en donde el 20% de la población reside a más de 4.800m del centro.

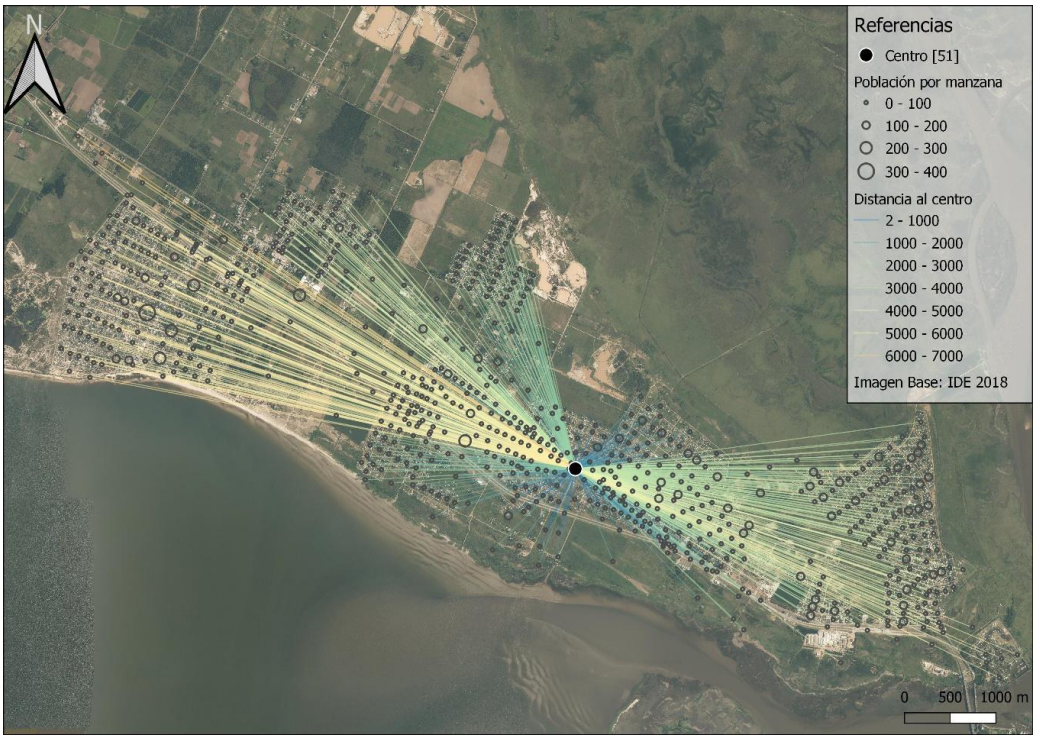
Los mapas a continuación representan con los mismos parámetros las distancias y tamaños de población por zona censal, permitiendo apreciar Gráficamente la comparación.

Mapa 1. Mercedes. Distancia lineal de las zonas INE al centro.



Fuente: elaboración propia en base a imágenes aéreas de la IDE 2018 y CNVHP, 2011.

Mapa 2. Ciudad del Plata. Distancia lineal de las zonas INE al centro.



Fuente: elaboración propia en base a imágenes aéreas de la IDE 2018 y CNVHP, 2011.

De manera similar, la información procesada permite estudios más pormenorizados sobre la distribución espacial de la población en las CIU, que no son parte del alcance de este

trabajo. Los ejemplos gráficos a continuación ilustran esquemáticamente estas diferencias (Rosario, Tacuarembó, Treinta y Tres, y Fray Bentos).

Mapas 3 a 6: Conformación de anillos respecto del centro de la ciudad, según proporción de población. Rosario, Tacuarembó, Treinta y Tres, y Fray Bentos

Fuente: elaboración propia en base a imágenes aéreas de la IDE 2018 y CNVHP, 2011.

Además de diferenciarse en su densidad relativa, las CIU presentan características urbanas disímiles en aspectos clave como el perfil urbano de sus redes viales: mientras algunas disponen de calles y aceras mayoritariamente consolidadas, otras presentan un perfil semi-rural, más similar al de las áreas suburbanas de las grandes ciudades.

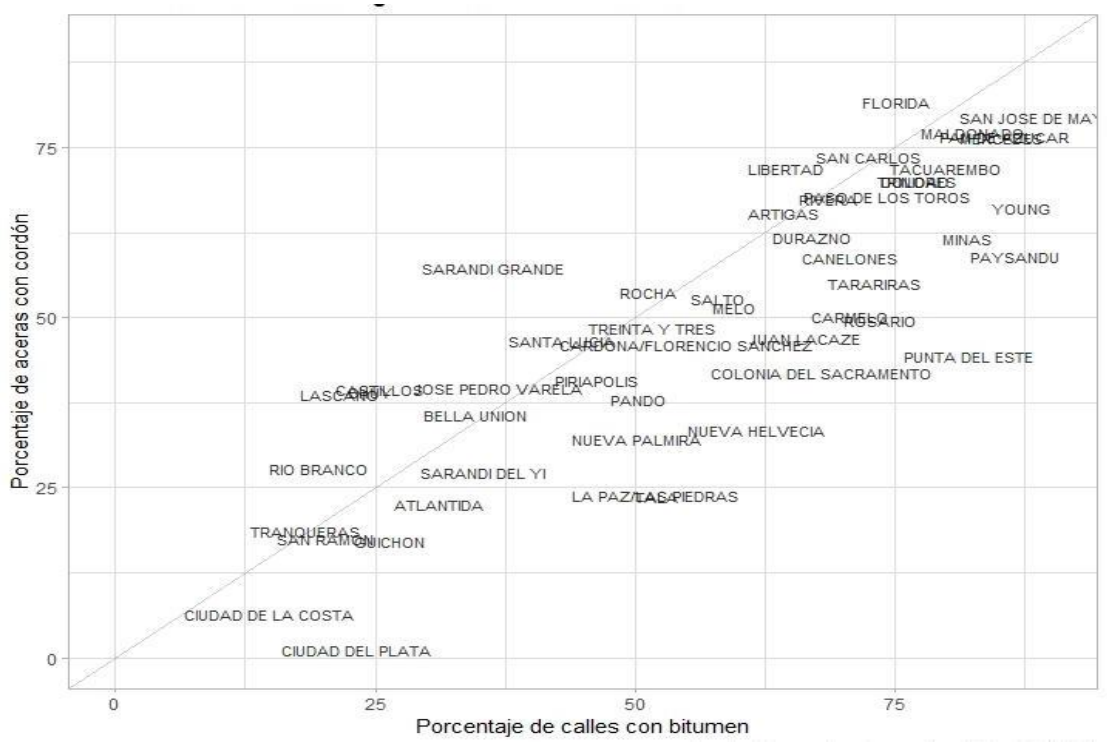
La calidad de la urbanización puede considerarse uno de los activos principales de las ciudades a la hora de atraer cierto tipo de inversiones, por ejemplo, turísticas o de servicios. Es esperable por tanto que las ciudades más dinámicas muestran mejores niveles de desarrollo en términos de su calidad urbanística. Existen múltiples indicadores posibles para dar cuenta de esta dimensión, entre los cuales destaca la calidad de los espacios públicos recreativos (plazas, parques, amenidades de todo tipo), pero no contamos con información sistematizada a nivel de todas las ciudades intermedias como para construirlos.

En cambio, sí se cuenta con los resultados del Censo de Entorno Urbanístico, producido por el INE junto con el Censo Nacional de Viviendas Hogares y Personas de 2011. Si bien esta información no se encuentra actualizada, algunos de sus valores son muy estables en el tiempo ya que requieren de fuerte inversión para modificarlos, por lo cual pueden considerarse indicativos del nivel de desarrollo urbanístico de las ciudades a la fecha. Otra ventaja de tomar estos indicadores reside en que pueden plantearse como una línea de base sobre la cual las ciudades podrían establecer metas cuantitativas.

El siguiente gráfico muestra la distribución de las CIU considerando la proporción de sus calles (en sentido estricto, sus “cuadras”, independientemente del largo de cada una) que se encuentran bituminizadas y/o cuentan con cordón. El tamaño de las etiquetas indica la cantidad de estas “cuadras” que se relevaron en cada ciudad, y el color representa el grupo al cual cada ciudad fue asignado por algoritmo de conglomerados jerárquicos, que detallaremos más adelante.

Contra lo que podría esperarse en un contexto de desarrollo urbano similar, se aprecia que las ciudades más grandes no necesariamente presentan mejor situación en su red vial. Entre las de mayor tamaño, Maldonado, Paysandú y Salto presentan una red vial relativamente en buen estado, mientras que La Paz/Las Piedras y notoriamente la Ciudad de la Costa tienen fuertes déficits. No es de extrañar que las ciudades de menor tamaño muestren perfiles urbanísticos menos desarrollados, pero cabe mencionar que hay varias ciudades pequeñas entre las que presentan mejores niveles en estos indicadores.

Gráfico 17. Ciudades intermedias según calidad de redes viales, 2011.



Fuente: elaboración propia en base a Censo de Entorno Urbanístico, 2011.

3. DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA

Esta sección describe sintéticamente las CIU según algunas de sus características socioeconómicas. En particular se abordan cinco dimensiones: (i) nivel de actividad y empleo, (ii) características del empleo, (iii) calidad del empleo, (iv) ingresos y (v) pobreza y desigualdad.

Se busca tanto aproximarse a una caracterización general de las CIU, como aportar elementos que permitan entender a las ciudades intermedias en términos de funcionalidades e interacción con otros territorios, urbanos y rurales. El rol que puedan asumir las CIU en términos de intermediación se asocia, en gran medida, al dinamismo del mercado de trabajo local, a la matriz productiva de la regional y a la estructura de empleos. A su vez, estas dimensiones contribuyen en la determinación de la estructura social de las CIU, en términos de ingresos, pobreza y desigualdad. En la tercera parte de este trabajo se retomará parte de esta información de cara a estudiar el posicionamiento de las ciudades hacia el futuro, en el eje de transformación social.

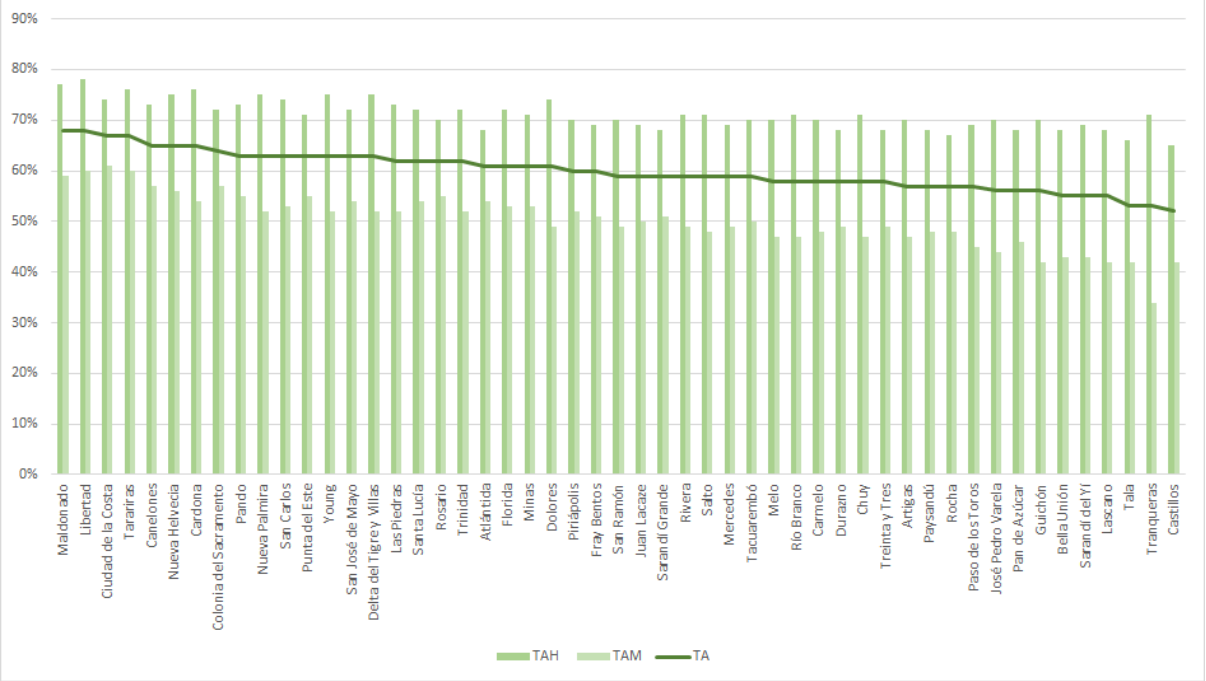
1. Actividad y empleo

Los niveles de empleo más altos se registran en las CIU del sur del país. Las tasas de actividad más alta se dan en Maldonado y Libertad, seguido por Ciudad de la Costa y Tarariras. Los niveles más bajos de actividad, se registran en Castillos, seguido por Tranqueras, Tala,

Lascano, Sarandí del Yí y Bella Unión; todas ellas, salvo la última con población inferior a los 10.000 habitantes

En todas las ciudades se registran brechas de género en los niveles de actividad, en detrimento de las mujeres. En términos generales se puede decir que existe una relación inversa entre las tasas de actividad y las brechas de género; en las CIU con niveles de actividad agregado más alto, las brechas son menores.

Gráfico 18. Tasas de actividad según sexo por CIU, 2011



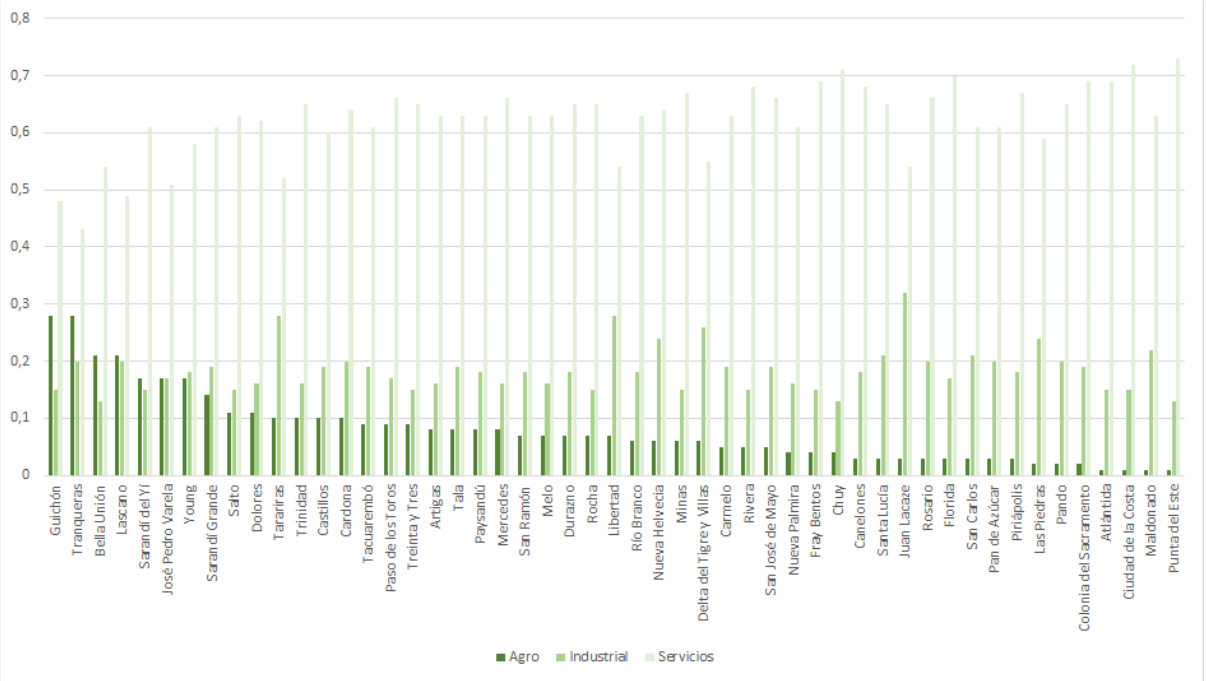
Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

2. Características del empleo

El primer hecho que se destaca en las ciudades intermedias del Uruguay es el peso de las actividades de servicios, en 40 de las 51 CIU analizadas, su peso supera el 60%. Otro rasgo singular en la estructura de actividad de las CIU es el peso de la actividad agropecuaria. En 15 localidades el peso de los ocupados en el sector agropecuario es superior al 10%, rebasando la media nacional. Entre éstas destacan Guichón, Tranqueras, Bella Unión, Lascano, Sarandí del Yí, Young y José Pedro Varela, con niveles superiores al 15%; sugiriendo procesos de intermediación entre estas CIU y el medio rural.

La CIU con niveles de ocupación industrial superiores al 20% se ubican todas en el sur del país. Destaca Juan Lacaze con un 32%, Tarariras y Libertad con 28% y Ciudad del Plata con 26%. Como señala Veiga (2015) las ciudades que integran la región suroeste, integrada por los departamentos de San José y Colonia, mantuvieron históricamente una posición destacada y de mayor desarrollo relativo que otras ciudades; detectando en su base productiva la especialización agroalimentarias, y otras formas de desarrollo industrial. Completan la lista de ciudades con niveles de actividad industrial superiores a la media Nueva Helvecia, Las Piedras, Maldonado, Santa Lucía y San Carlos.

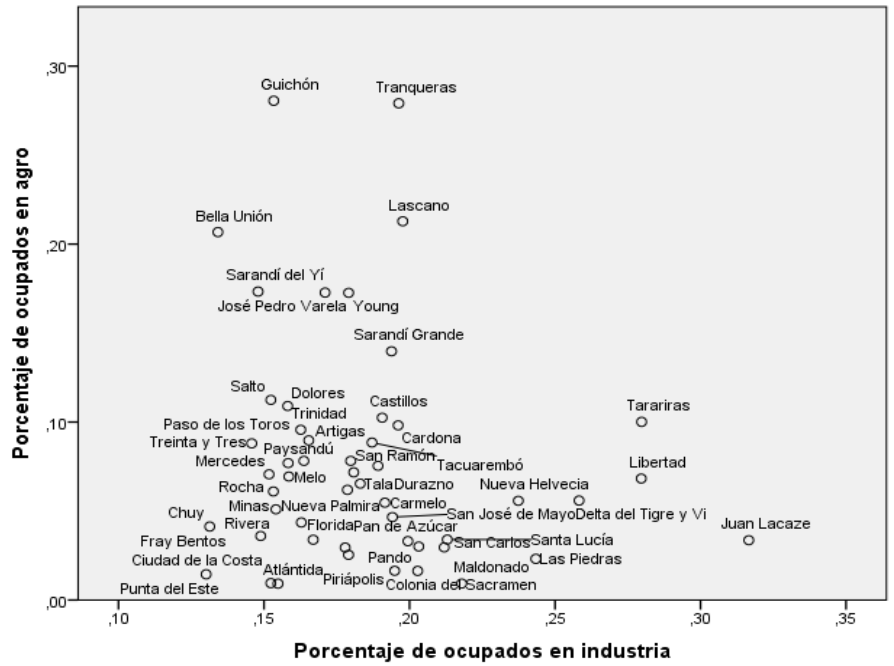
Gráfico 19. Población ocupada según rama de actividad por CIU, 2011



Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

El diagrama de dispersión muestra una relación inversa entre el peso de la actividad agropecuaria y de la actividad industrial, aunque la intensidad de esta asociación es baja (R de Pearson de -0.16) y se advierte un conjunto amplio de ciudades, graficadas en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico, que presentan niveles bajos en ambas variables.

Gráfico 20. Diagrama de puntos de ocupados en agro e industria según CIU, 2011



Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

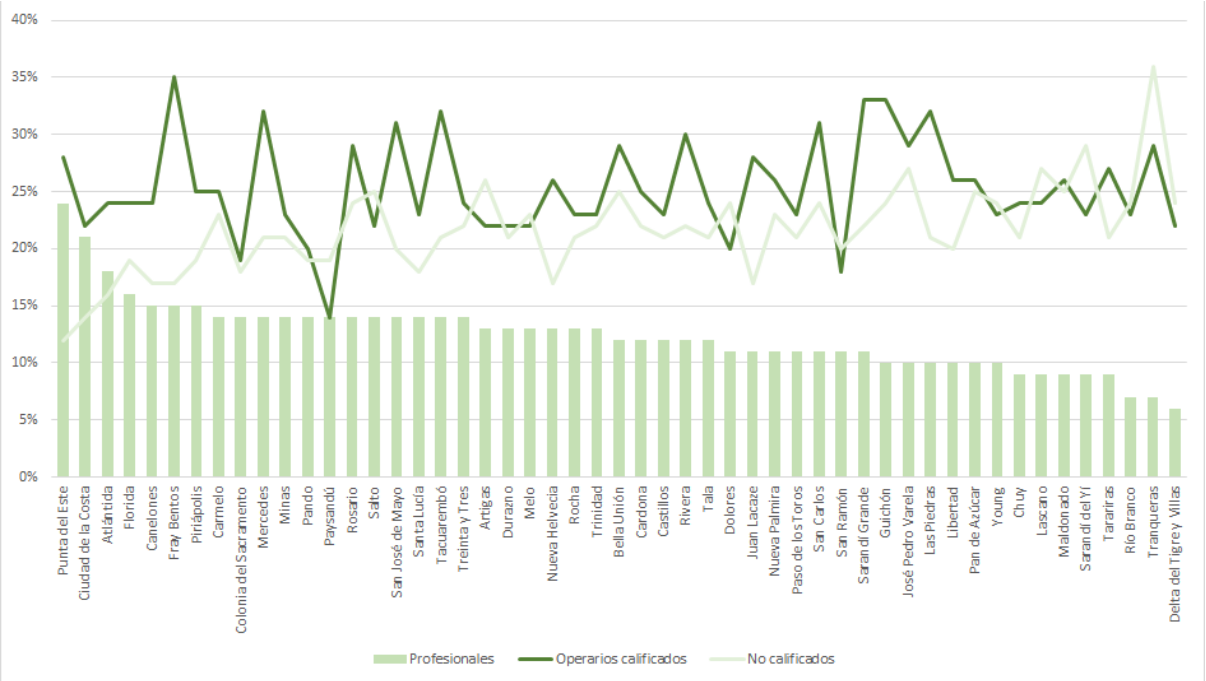
En particular Punta del Este, Ciudad de la Costa, Atlántida, Chuy, Fray Bentos, Rivera, Minas y Rocha muestran valores inferiores a la media en ambos sectores de actividad.

En la bibliografía antecedente se menciona la relevancia de concentrar actividades y servicios especializados en las ciudades intermedias, para potenciar sus funcionalidades en la red de ciudades intermedias y en el sistema urbano en general (Bellet y Llop, 2004). Los tipos de ocupación predominantes en las CIU pueden aproximarse a los niveles de especialización de la localidad.

Las CIU con mayor porcentaje de trabajadores profesionales y técnicos, se ubican en el sur del país. Punta del Este, Ciudad de la Costa, Atlántida, Florida, Canelones, Piriápolis y Fray Bentos, concentran en todos los casos más del 15%. Fray Bentos es, así mismo, la ciudad con mayor porcentaje de operarios calificados, seguidos por Sarandí Grande, Guichón, Mercedes, Tacuarembó y Las Piedras.

El mayor peso de ocupados no calificados se registra en Tranqueras, Sarandí del Yí, José Pedro Varela, Lascano y Artigas, lo cual, sumado a la predominancia agropecuaria, en particular de las cuatro primeras, confirma cierto perfil de ciudad de baja productividad relativa, orientadas al trabajo rural no especializado. Según la clasificación aportada por ESPON (2006), la evidencia hasta aquí presentada permite identificar a estas pequeñas ciudades intermedias, como polos urbanos en áreas rurales, con la consideración particular de Artigas, cuyas funciones de intermediación superarían esta clasificación, dada su relativa integración a la red de ciudades intermedias del norte del país.

Gráfico 21. Porcentaje de población ocupada según tipo de ocupación por CIU, 2011



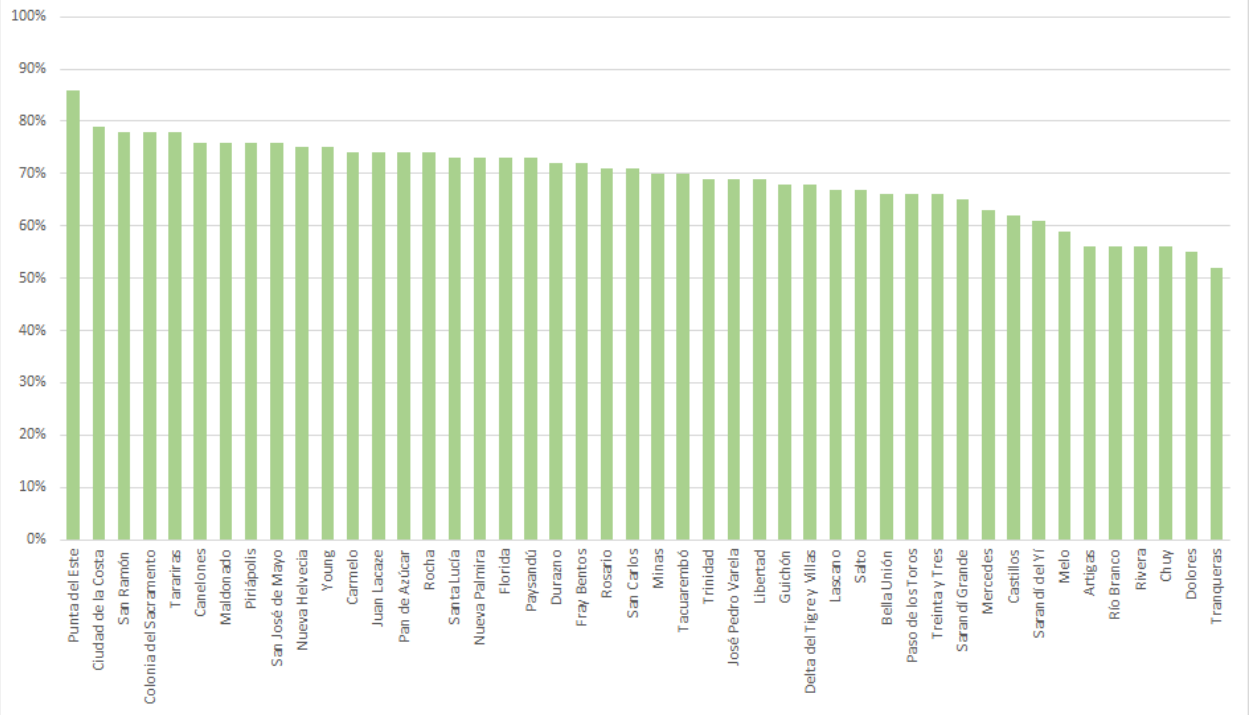
Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

3. Calidad del empleo

En la bibliografía sobre ciudades intermedias, suele señalarse el potencial que podrían tener para constituirse en espacios urbanos con buena calidad de vida, sustentada en la "escala humana" que las caracteriza. Para ello, se requiere de una condición *sine qua non*: se debe contar con oferta de empleos de calidad, estables y que aseguren el acceso de las y los ocupados a la seguridad social.

Nuevamente, se advierten patrones diferentes en la calidad del empleo entre las CIU al norte y al sur del Río Negro. Las 15 localidades con mayores niveles de cotización en la seguridad social se ubican en el sur. Entre las ciudades norteñas, Paysandú es la que registra mayores niveles de aporte, seguida por Tacuarembó. En las ciudades del noreste del país, ubicadas en departamentos limítrofes con Brasil, los niveles de cotización son los más bajos de todas las CIU. En Tranqueras, Chuy, Rivera, Artigas y Melo, más del 40% de los ocupados no aportan a la seguridad social. Se suma a esta situación Dolores, con un 45% de no aporte.

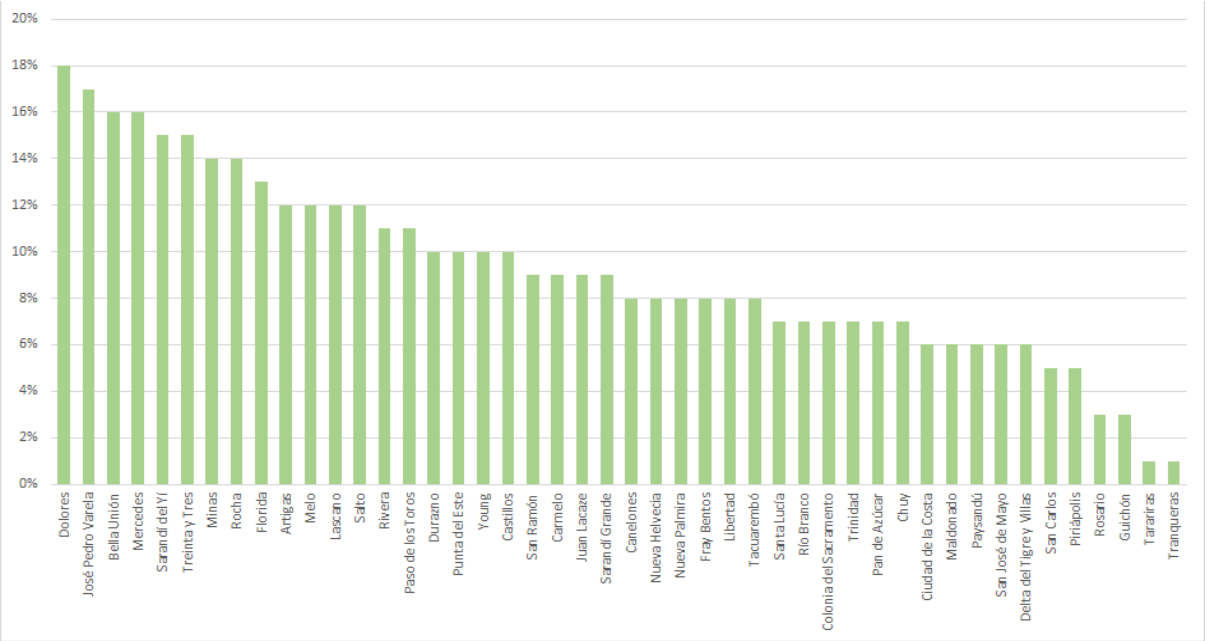
Gráfico 22. Porcentaje de ocupados que aportan a la seguridad social por CIU, 2016-17-18



Fuente: elaboración propia en base a ECH,2016, 2017 y 2018

El subempleo mide el porcentaje de población que quisiera trabajar más horas, está disponible para hacerlo, pero no lo consigue. Dolores, es la ciudad con niveles más altos de subempleo, lo que, sumado a los niveles bajos de cotización, sugieren problemas de calidad del empleo en esta localidad.

Gráfico 23. Porcentaje de ocupados subempleados por CIU, 2016-17-18



Fuente: elaboración propia en base a ECH,2016, 2017 y 2018

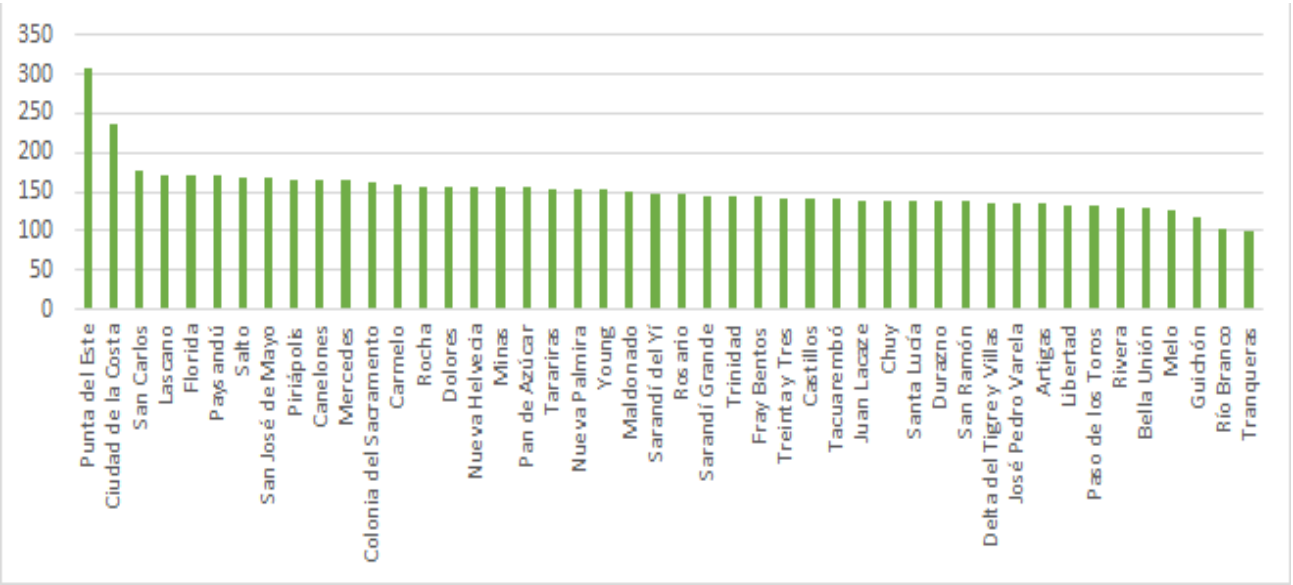
José Pedro Varela, Bella Unión, Mercedes, Sarandí del Yí y Treinta y Tres también presentan niveles altos de subempleo, lo que revela una distribución heterogénea en el territorio nacional de las ciudades con problemas en este indicador; las hay tanto del norte, como del sur, del litoral y del este.

4. Ingresos por ocupación principal

La distribución del ingreso confirma la situación de desventaja de las ciudades intermedias del norte y noreste del país, relatada en los epígrafes anteriores. A los niveles bajos de actividad, la vocación agropecuaria, los bajos niveles de empleos calificados y la baja cotización en la seguridad, se suman los ingresos medios por ocupación principal más bajos del país. Entre las localidades del sur, destaca Libertad y Ciudad del Plata, localidades de la primera y segunda corona metropolitana de Montevideo, por ser las que presentan ingresos más bajos al sur del Río Negro.

En el extremo opuesto, entre las ciudades intermedias con ingresos por ocupación principal más altos se encuentran Punta del Este y Ciudad de la Costa, seguidas por Lascano y Florida. Paysandú y Salto son, de las ciudades intermedias del norte del país, las que registran los niveles de ingresos promedio más altos.

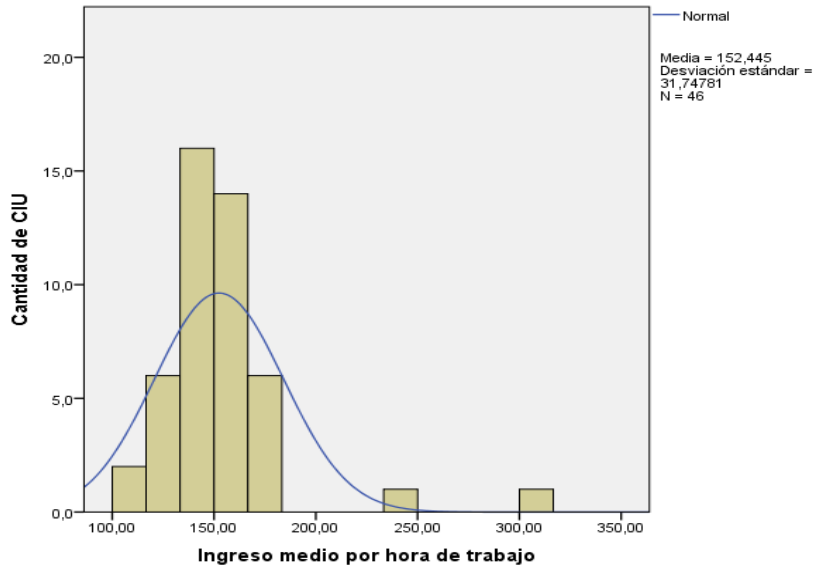
Gráfico 24. Ingreso medio por hora de trabajo según CIU, 2011



Fuente: elaboración propia en base a ECH,2016, 2017 y 2018

El histograma de los ingresos por ocupación principal revela la desigualdad en los niveles de ingreso entre las distintas ciudades. La distribución asimétrica hacia la derecha marca la presencia de un grupo grande de localidades con ingreso bajos y muy bajos.

Gráfico 25. Histograma de ingreso medio por hora de trabajo según CIU, 2016-17-18



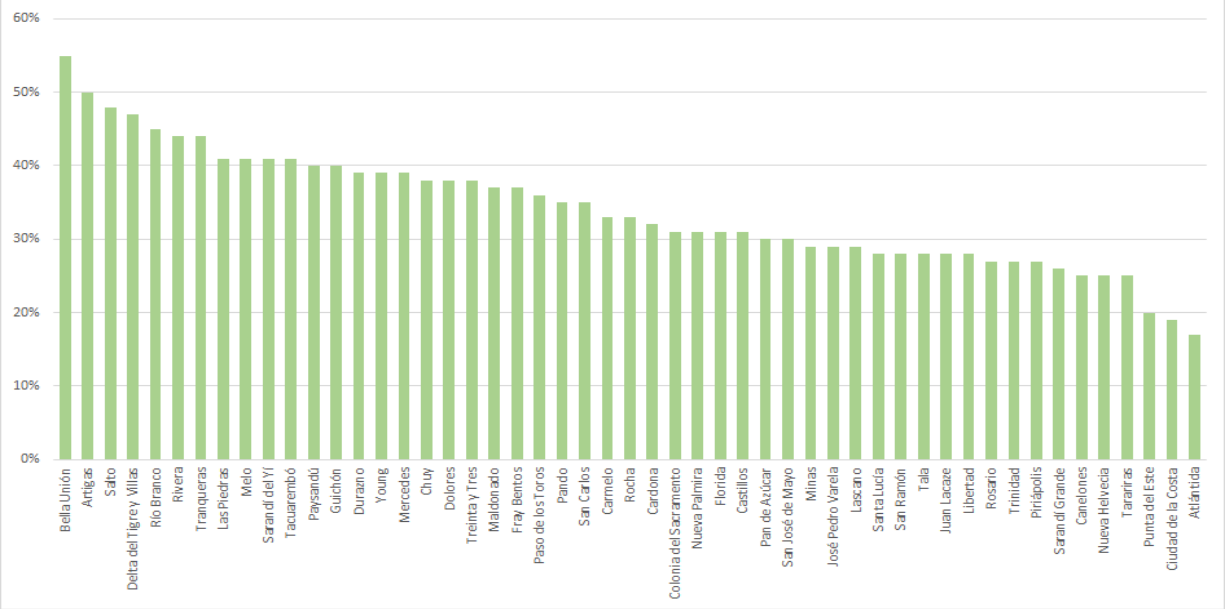
Fuente: elaboración propia en base a ECH,2016, 2017 y 2018

5. Pobreza y desigualdad

En lo que sigue se utilizan dos indicadores para aproximarse a las condiciones de vida de la población en las CIU. El porcentaje de población con al menos una Necesidad Básica

Insatisfecha[6] y el porcentaje de población que integra hogares bajo la Línea de Pobreza, según la Metodología de Ingresos 2006 (INE, 2009). Además, el apartado se cierra presentando el índice de Gini, con el propósito de medir la desigualdad de ingresos al interior de cada CIU. El índice varía entre cero y uno. Cero representa la equidistribución; a medida que los valores se alejan de cero la distribución es más desigual, hasta el límite superior de uno.

Gráfico 26. Porcentaje de personas con al menos una NBI según CIU, 2011



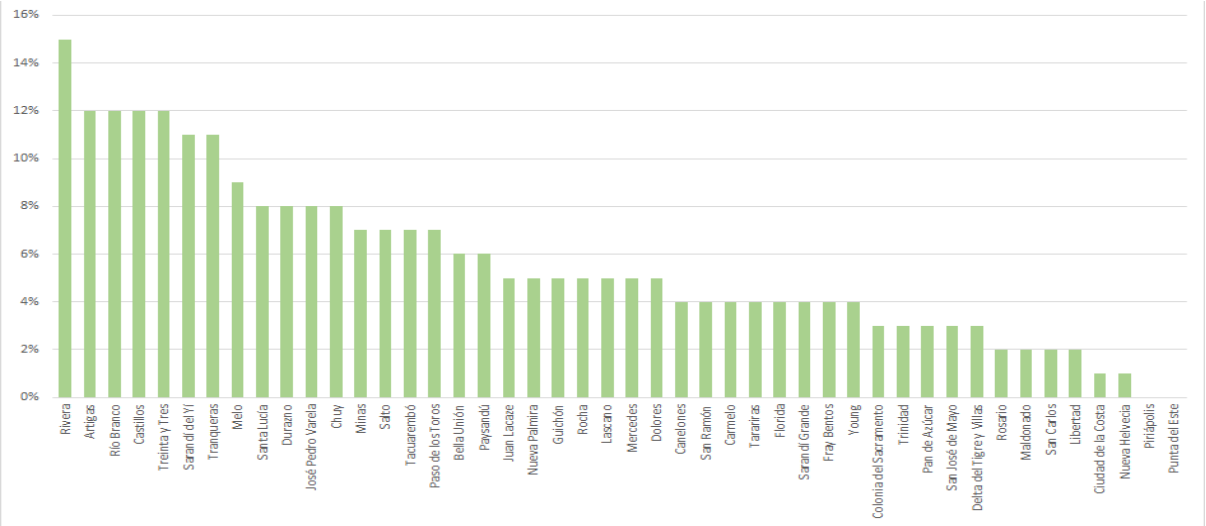
Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

En términos generales, las ciudades con mayores porcentajes de población con NBI se encuentran al norte del país. Bella Unión (55%), Artigas (%50%) y Salto (48%), encabezan la lista. La siguen Rio Branco, Rivera y Tranqueras, a las que se le suma Ciudad del Plata y Las Piedras, ambas del AMM. En el extremo opuesto, las ciudades con niveles más bajos de NBI se ubican también en el AMM, pero en la región sureste. Todas las ciudades con porcentajes de NBI inferiores a la media nacional (34%) se ubican en el sur del país.

[6]Se considera que una persona tiene Necesidades Básicas Insatisfechas si integra un hogar donde se registra al menos una de estas situaciones de carencia: Vivienda decorosa: es carente toda persona que integre un hogar que habita una vivienda donde el material de paredes o techos sea de desechos o piso de tierra, hogares con más de dos personas por habitación de la vivienda u hogares que no disponen de un lugar con canilla y pileta para cocinar. Acceso a agua potable: es carente toda persona que integre un hogar que habita una vivienda donde el agua no proviene de Red General o pozo surgente protegido o el agua no ingresa por cañería dentro de la vivienda. Servicio higiénico y evacuación: es carente toda persona que integre un hogar que habita una vivienda donde no se dispone de baño de uso exclusivo del hogar o su evacuación no se realiza por Red General, fosa séptica o pozo negro. Energía eléctrica: es carente toda persona que integre un hogar que habita una vivienda donde no dispone de energía eléctrica para iluminarse. Artefactos de Confort: es carente toda persona que integre un hogar que no disponga de ningún medio para calefaccionar la vivienda o no dispone de refrigerador o no dispone de calefón o calentador eléctrico. Asistencia a educación formal: es carente toda persona que integre un hogar donde haya al menos un menor de entre 4 y 17 años que no asista a ningún centro de educación formal y que no haya culminado la educación media superior. (Calvo, et. al. 2013).

Rivera es, con un 15%, la ciudad del Uruguay con niveles más altos de pobreza. La siguen Artigas, Río Branco, Castillos y Treinta y Tres, todas ellas con un 12% de población viviendo en hogares pobres. Las tres primeras, a su vez, se encuentran entre las que tienen mayores carencias sociales medidas por NBI, lo que sugiere condiciones de vida deficitarias más consolidadas. Las ciudades que presentan los niveles más bajos de pobreza se ubican todas en departamentos de la franja costera sur.

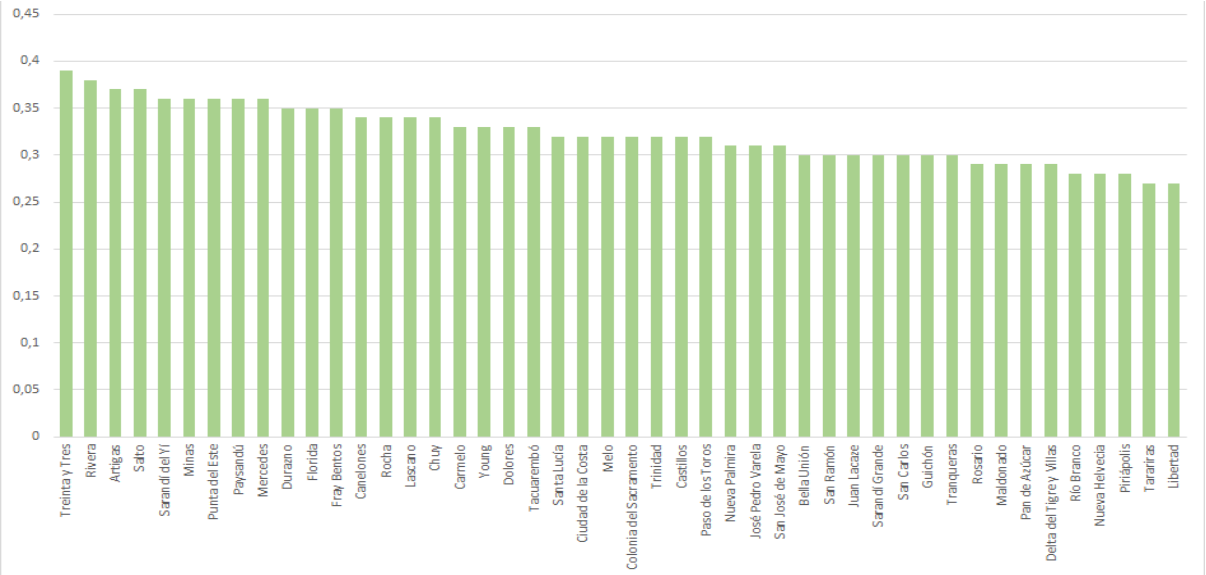
Gráfico 27. Porcentaje de personas en hogares pobres por CIU, 2016-17-18



Fuente: elaboración propia en base a ECH,2016, 2017 y 2018

Al igual que con las NBI y los niveles de pobreza de ingresos, los niveles de desigualdad más altos se encuentran en Rivera y Artigas, precedidos por los de Treinta y Tres, y Salto. Río Branco por su parte, que se encuentra en las tres ciudades más pobres de ingresos, presenta niveles bajos de desigualdad medidas por el índice de Gini.

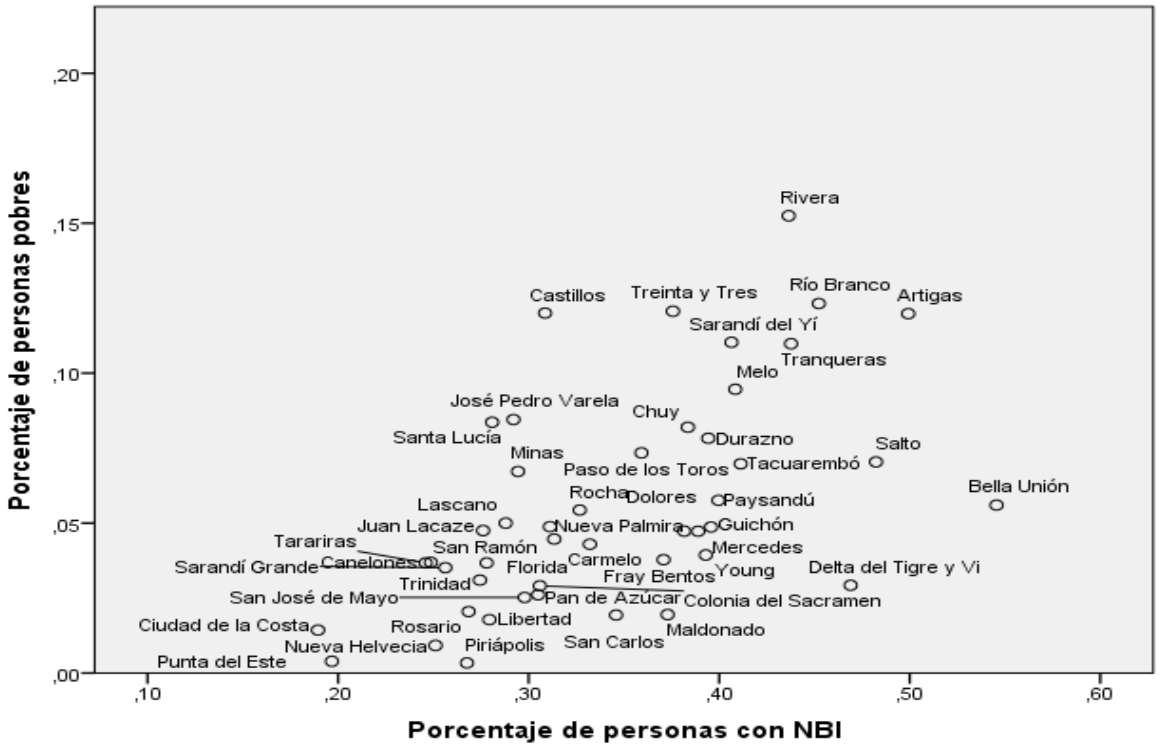
Gráfico 28. Índice de desigualdad de Gini para ingresos per cápita del hogar, 2016-17-18



Fuente: elaboración propia en base a ECH,2016, 2017 y 2018

La distribución conjunta de los niveles de pobreza por ingresos y NBI muestra niveles altos de correlación positiva (R de Pearson 0,56). En el cuadrante superior derecho del diagrama, se ubican las CIU con niveles altos en ambos indicadores. Destacando Rivera, Río Branco, Artigas, Tranqueras, Treinta y Tres y Sarandí del Yí. Algunas ciudades presentan niveles altos en uno de los indicadores, pero no en otro. Por ejemplo, Bella Unión es la ciudad con niveles más altos de NBI, pero el porcentaje de personas en hogares pobres es relativamente bajo. Por el contrario, Castillos, presenta niveles altos de pobreza de ingresos, sin embargo, sus niveles de NBI están por debajo de la media nacional.

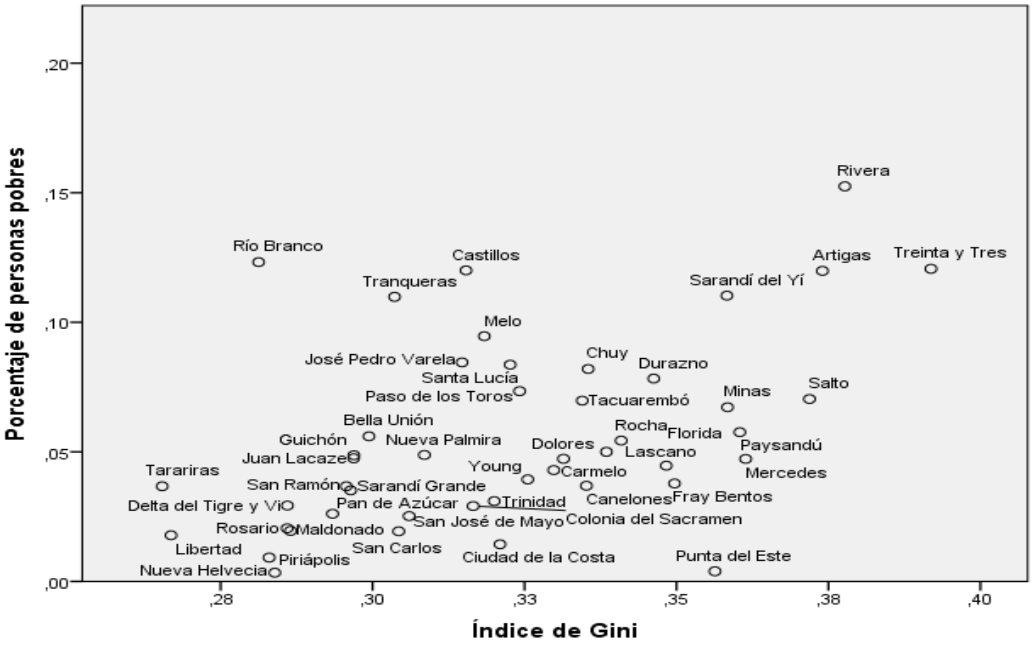
Gráfico 29. Porcentaje de personas pobres y personas con NBI por CIU, 2016-17-18/2011



Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011 y ECH,2016, 2017 y 2018

En cuanto a la distribución conjunta del índice de Gini y el porcentaje de personas pobres en las CIU, también se comprueba correlación positiva (R de Pearson 0,472), es decir, se aprecia una tendencia a encontrar niveles más altos de pobreza en las ciudades más desiguales. En el diagrama de puntos sobresale Rivera, con los niveles más altos de desigualdad y de pobreza de ingresos. En una situación similar, aunque con guarismos más bajos, se encuentran Treinta y Tres, Artigas y Sarandí del Yí. En el cuadrante inferior derecho, destacan ciudades con niveles altos de desigualdad y bajos de pobreza (Salto, Paysandú, Mercedes, Minas y Punta del Este) En el cuadrante superior izquierdo, sobresalen Río Branco, Tranqueras y Castillo, por presentar niveles altos de pobreza pero valores Gini relativamente bajos.

Gráfico 30. Porcentaje de personas pobres e índice de Gini de ingresos per cápita por CIU, 2016-17-18



Fuente: elaboración propia en base a ECH,2016, 2017 y 2018

En términos generales, en la caracterización socioeconómica se confirman los hallazgos de los trabajos antecedentes, a propósito de un país con fuerte desigualdades territoriales (DGEC, 1990, Calvo, 1999, Calvo, 2013, OTU-OPP, 2018). A nivel de ciudades intermedias, estas desigualdades se expresan en diferencias sistemática entre las localidades ubicadas en los departamentos del sur del Río Negro y las ubicadas al norte. En general, las ciudades del sur presentan menores niveles de pobreza y privaciones materiales, porcentajes más altos de cotización en la seguridad social, mayor proporción de ocupados en calificados, profesionales, técnicos y obreros, y promedios de ingresos por ocupación principal superiores a las ciudades intermedias del norte del país.

Vale señalar que no se da una dualidad entre ciudades del sur y del norte, sino más bien, coincidiendo con Veiga (2015), se advierteun continuo según características socioeconómicas que va, desde aquellas ciudad del norte y este del país que presentan los menores grados de desarrollo (Artigas, Bella Unión, Rivera, Tranqueras, Melo, Río Branco, Treinta y Tres),luego las del litoral y centro (Salto, Paysandú, Fray Bentos, Mercedes, Young, Tacuarembó, Durazno), las del sur (Trinidad, Dolores, Florida, Minas) y, por último, las de los departamento costeros, en particular,Maldonado, Colonia y Canelones, donde en general las CIU presentan los mejores niveles socioeconómicos.

Sin embargo, el análisis también revela que existe heterogeneidad entre las ciudades de las distintas regiones geográficas del país. Por ejemplo, algunas de las ciudades intermedias con menor cantidad de habitantes, presentan niveles muy bajos de cotización en la seguridad social, sin importar en la región del país que se encuentren. Son el caso del Chuy,

Castillos, Guichón y Sarandí del Yi por ejemplo. Así mismo, algunas ciudades intermedias del área metropolitana de Montevideo, caracterizada en términos agregados como una región próspera, presentan niveles de carencias críticas altos medidas por NBI (Ciudad del Plata y Las Piedras).

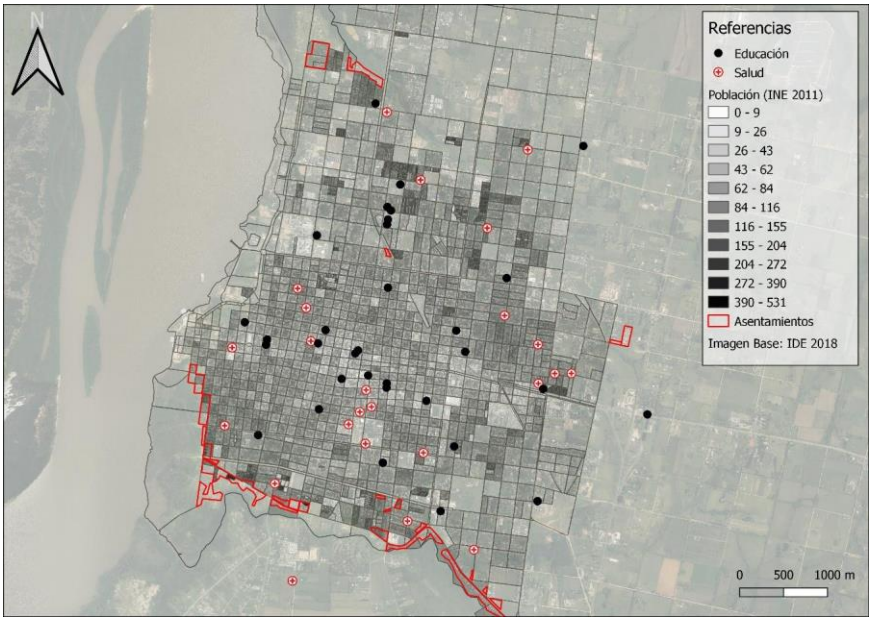
4. PROVISIÓN DE SERVICIOS

Los servicios públicos de que disponga una ciudad intermedia son un aspecto clave en la función de intermediación que pueda cumplir en su territorio. Como señala el documento de la Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes (2017) las Ciudades Intermedias del Uruguay tienen un rol clave en favorecer la conformación de los subsistemas urbanos que faciliten, entre otros aspectos, el acceso universal de la población a servicios públicos.

Además de una caracterización urbanística básica, interesa conocer la capacidad de las ciudades para brindar los servicios elementales que requieren sus habitantes. Se destacan los servicios de educación y salud, ya que por sus características y público objetivo no solo deben proveerse en cantidad suficiente sino que también tienen que estar distribuidos en el territorio urbano de forma adecuada para que sean accesibles.

El siguiente mapa muestra la distribución de los centros de salud (públicos y privados), así como los centros de ANEP en la ciudad de Paysandú. Se puede apreciar que existe una relativa correspondencia entre la densidad de población de las zonas y la localización de estos servicios. Los polígonos destacados en rojo representan la ubicación de los asentamientos irregulares de la ciudad, y se incluyen en el entendido de que sus habitantes tienden a presentar mayores dificultades de acceso y movilidad en la ciudad.

Mapa 4. Distribución espacial de centros de salud y centros de educación de ANEP en Paysandú



Fuente: elaboración propia en base a imágenes aéreas de la IDE 2018 y CNVHP, 2011, SIG ANEP y SIG MIDES.

En lo que sigue se presenta información sobre la provisión de servicios de educación y de salud en relación a la población residente en el área de influencia de las CIU, en el entendido de que son dos de los servicios de mayor importancia en la vida cotidiana, y que otorgan relevancia a las ciudades intermedias en su entorno, siendo su uso uno de los más frecuentes motivos de movilidad hacia estas ciudades.

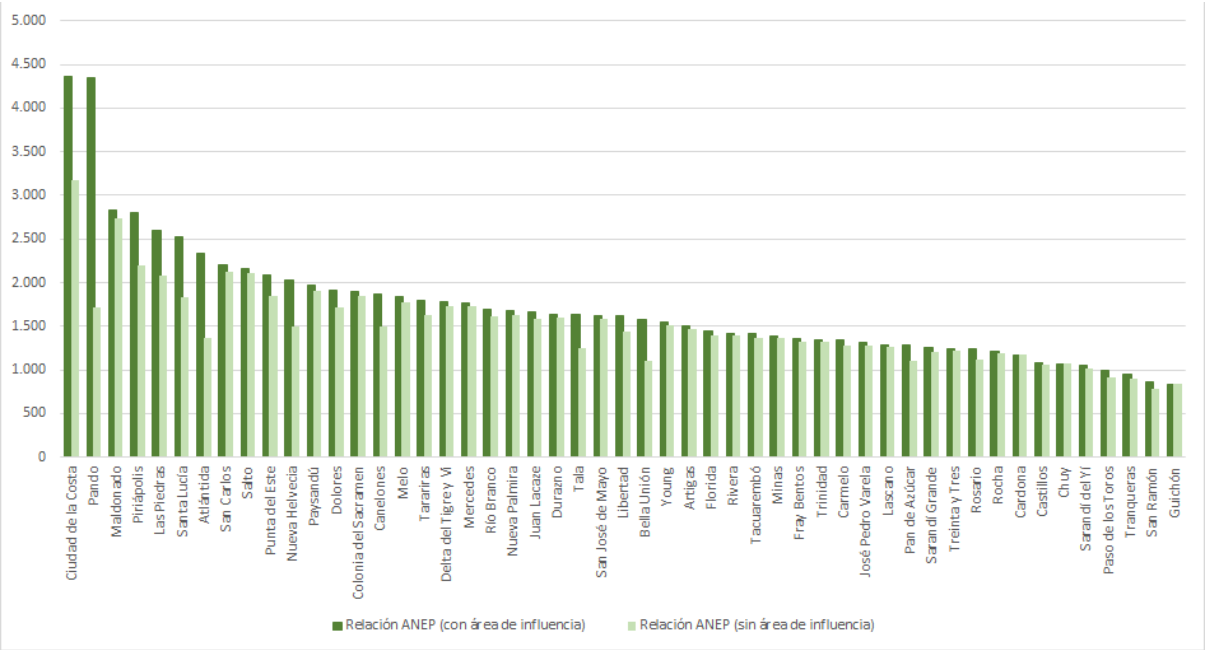
Los indicadores que se presentan son la relación entre la cantidad de habitantes de la ciudad y la cantidad de centros de educación de ANEP, la relación entre la cantidad de habitantes de la ciudad y la cantidad de centros de salud de ASSE y la relación entre la cantidad de habitantes en la ciudad y su área de influencia, y los centros de educación y salud.

Los indicadores buscan aproximarse a la oferta y demanda de servicios públicos. Al incluir la población en el área de influencia se sugiere una posible demanda de servicios por parte de habitantes de otras localidades o áreas cercanas. Valores altos en las relaciones entre cantidad de habitantes y servicios, podrían sugerir niveles altos de demanda y una cantidad relativamente baja de oferta de servicios.

Ciudad de la Costa y Pando son las localidades que cuentan con la relación más alta entre cantidad de población, en la ciudad y su área de influencia, y cantidad de centros educativos de ANEP. En el caso de Pando destaca el peso que ejerce en esta relación la población residente fuera de la localidad, pero dentro de su área de influencia.

En términos generales, se advierte que las relaciones más altas entre población y centros educativos se registra en las CIU del sur del país. Salto y Paysandú son, de las CIU norteñas, las que presentan las relaciones más altas. En ambas, así como en la mayoría de las ciudades norteñas, el peso de la población en el área de influencia es muy bajo.

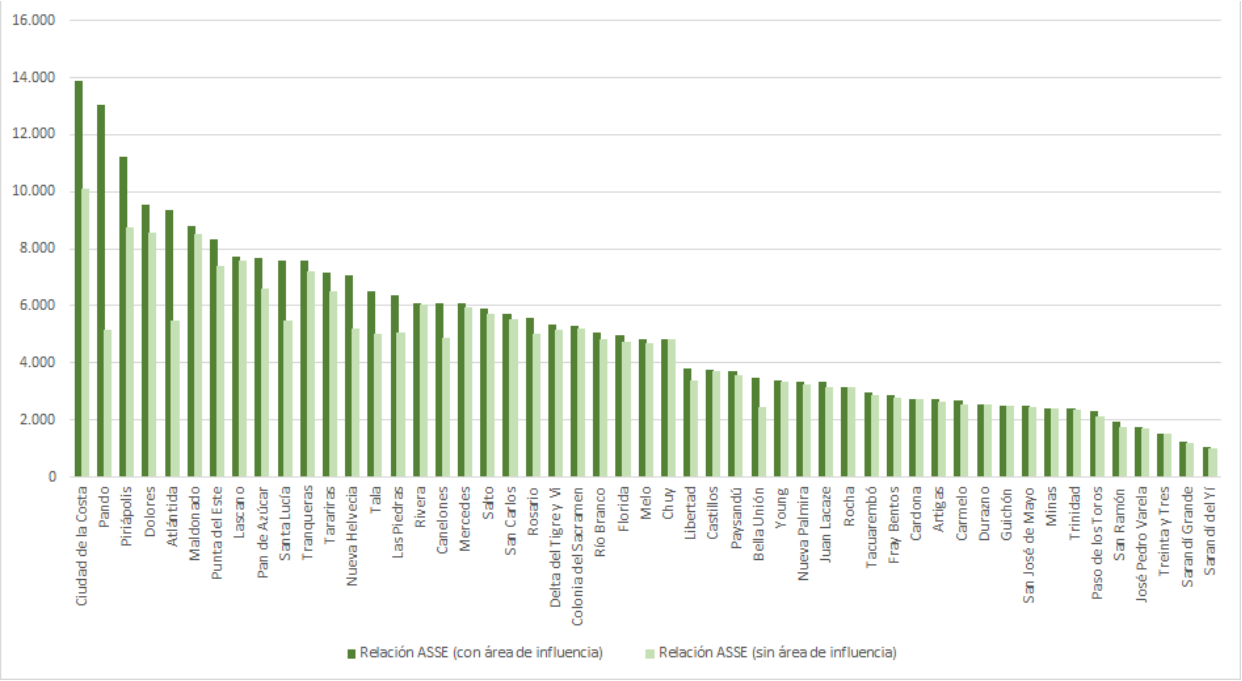
Gráfico 31. Relación entre cantidad de habitantes en la localidad y su área de influencia y la cantidad de centros educativos de ANEP



Fuente: elaboración propia en base a CVHP 2011 y IDE 2018.

En el caso de la provisión de servicios de salud por parte de ASSE, las relaciones más altas también se dan en Ciudad de la Costa y Pando y, nuevamente, destaca el peso que tienen la población en el área de influencia de Pando. Otras ciudades del sur del país también presentan relaciones altas; Piriápolis, Dolores, Atlántida y Maldonado. Así mismo, destacan algunas ciudades intermedias, en posiciones de desventaja según la caracterización socioeconómica presentada en el apartado anterior, que, a su vez, presentan, de acuerdo a estos indicadores, una demanda alta de servicios públicos, en relación a la oferta disponible; Lascano, Tranqueras y Rivera.

Gráfico 32. Relación entre cantidad de habitantes en la localidad y su área de influencia y la cantidad de centros de ASSE



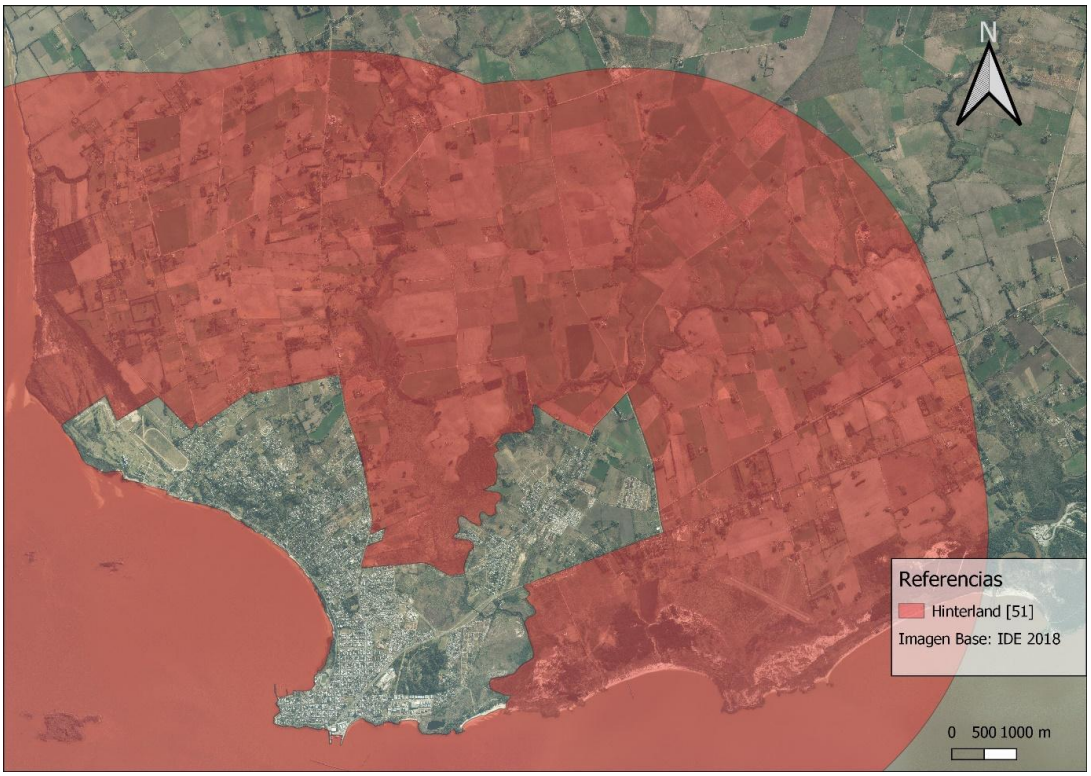
Fuente: elaboración propia en base a CVHP 2011 y IDE 2018.

5. ÁREA DE INFLUENCIA Y CONECTIVIDAD

El área de influencia y la conectividad son dos dimensiones centrales en el pasaje de una noción estática a una dinámica de ciudades intermedias, que considere las funciones de intermediación que cumplen las ciudades en los territorios (Boyer, 2003, Bellet y Llop, 2004, Gorenstein, Landriscini y Napal, 2013, UCLG, 2016). Este epígrafe propone aproximarse al área de influencia y a la conectividad entre ciudades intermedias, a través de dos conjuntos de indicadores.

Para el análisis del área de influencia se presenta en primer lugar un indicador simple de proporción de población que reside en un entorno de 5km respecto de los límites de la localidad.

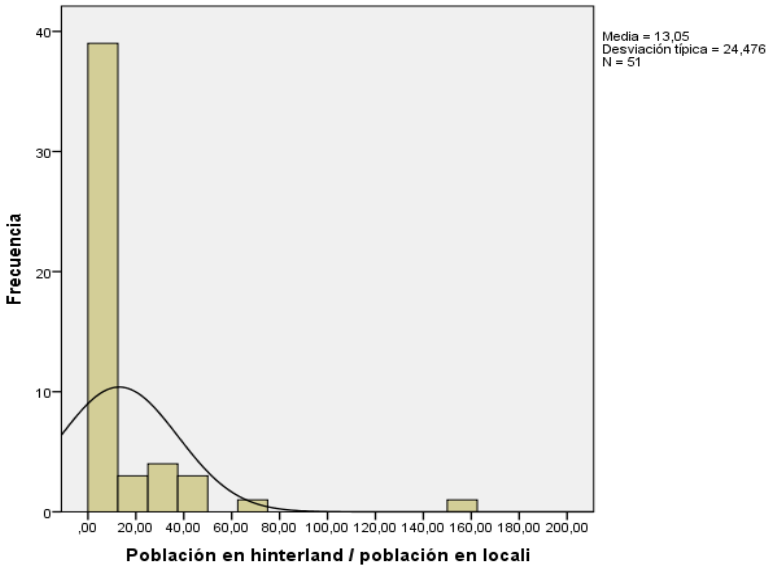
Mapa 5. Área de influencia de Colonia del Sacramento.



Fuente: elaboración propia en base a imágenes aéreas de la IDE 2018 y CNVHP, 2011.

Así definidas, las áreas de influencia de las ciudades intermedias pueden albergar a una proporción importante o casi inexistente de población en relación a los habitantes de la propia ciudad, siendo 13% el promedio de las CIU, con una importante cantidad de casos por debajo de esa cifra, y pocos (ciudades del área metropolitana), con proporciones mayores:

Gráfico 33. Histograma de población en hinterland en proporción a la población de la ciudad

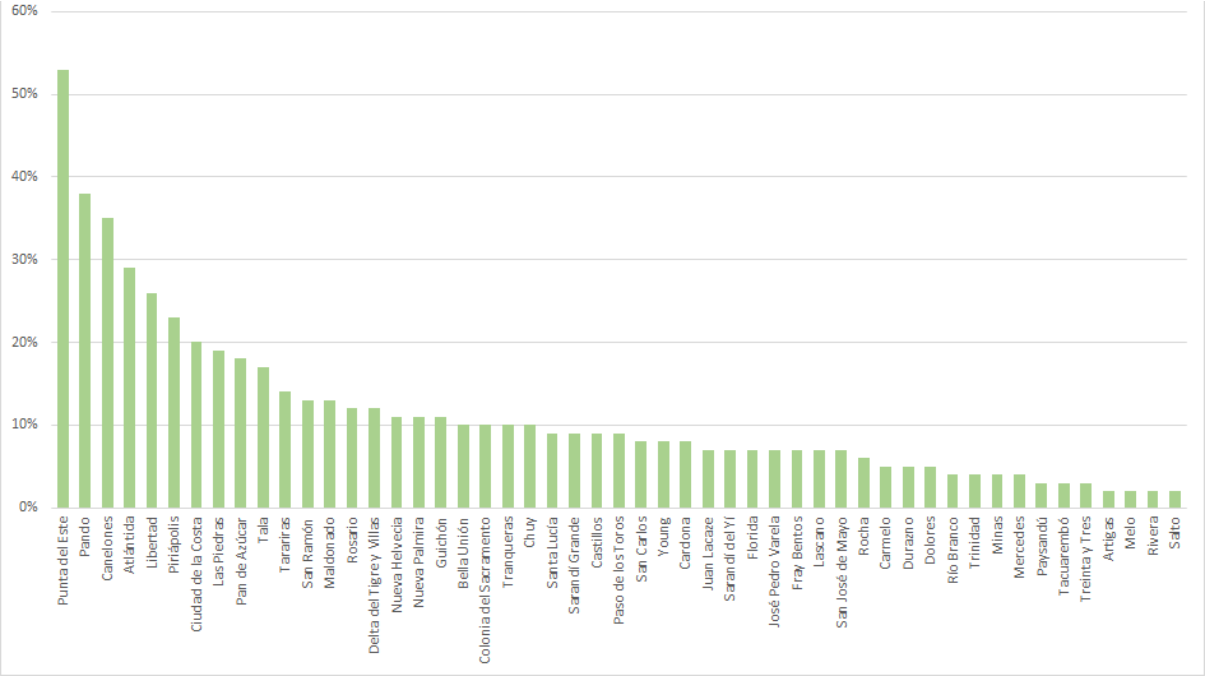


Fuente: Elaboración propia en base imágenes aéreas IDE 2018 y CVHP 2011.

Para el análisis de la conectividad, se presentan indicadores sobre movilidad laboral y movilidad por estudio. Como señalan Martínez, et. al. (2016) esto permite aproximarse a la funcionalidad de los territorios. En el mismo sentido, el Documento Marco de UCLG (2016) para Ciudades Intermedias destaca que este tipo de indicadores permite incorporar en el análisis el componente relacional entre ciudades, inherente al concepto de ciudad intermedia.

El gráfico a continuación muestra la proporción de personas que trabajan en cada CIU pero residen en otra localidad. El primer aspecto que se constata es que Punta del Este es por mucho, la ciudad que más atrae población con motivos laborales; más de la mitad de las personas que trabajan en allí residen en otra localidad. Además, sobresale el hecho de que las quince ciudades que más atraen personas con motivos laborales se ubican todas en departamentos costeros del sur del país. En todos los casos, la proporción de trabajadores que vienen de otra localidad supera el 10%, destacándose Pando, Canelones, Atlántida, Libertad y Piriápolis con más de un 20% de trabajadores provenientes de otras localidades. En el extremo opuesto, las ciudades intermedias del norte, noreste y este, presentan las proporciones más bajas de ocupados de otras localidades. Llama la atención que las tres ciudades con menor afluencia de trabajadores, estén entre las CIU más pobladas del país; Salto, Rivera y Melo. Entre las ciudades norteñas, las que tiene mayor porcentaje de trabajadores que residen fuera de la localidad son Guichón y Bella Unión.

Gráfico 34. Porcentaje de ocupados que vienen a trabajar desde otra localidad por CIU, 2011



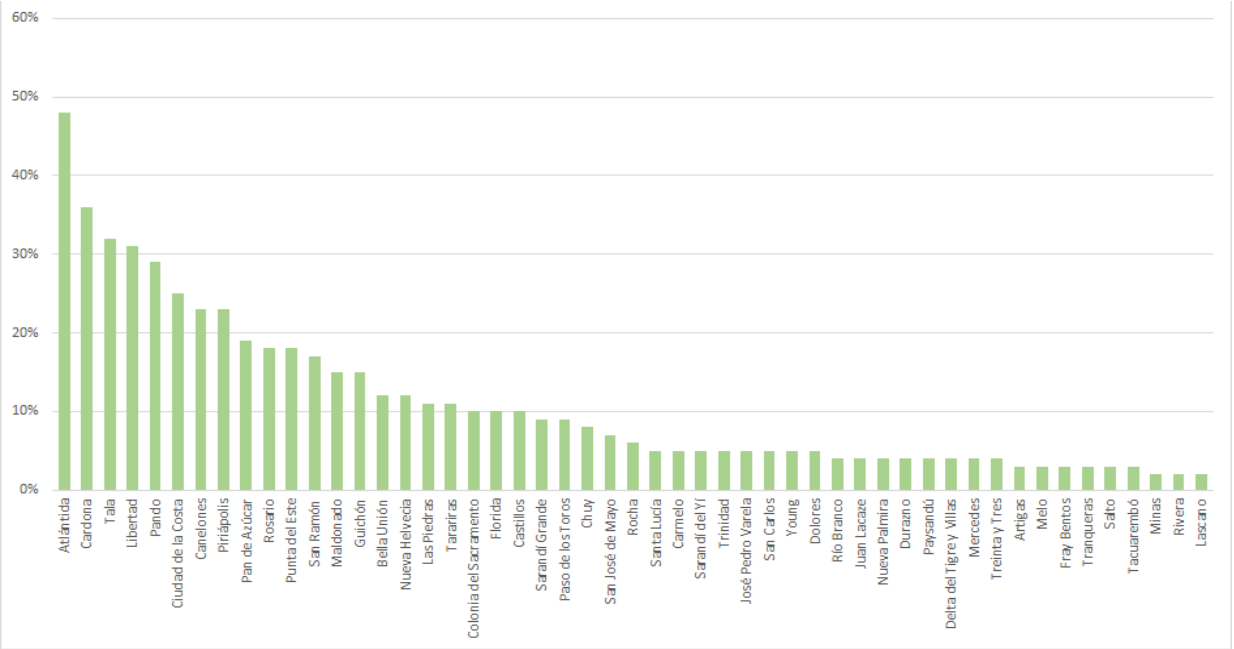
Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de personas que vienen a estudiar desde otras localidades. En términos generales se alinea a lo constatado en los párrafos anteriores

respecto a la movilidad laboral. Los mayores flujos de personas por razones de estudio se dan en ciudades intermedias de departamentos de la costa sur (Canelones, San José y Maldonado), a las que se suma Cardona, ubicada en Soriano y conurbada con Florencio Sánchez (localidad del departamento de Colonia) consideradas en este trabajo como una sola localidad. Por el contrario, las ciudades del norte, noreste y este del país presentan los porcentajes más bajos de movilidad por estudio. Nuevamente Rivera, Salto y Melo aparecen entre las de porcentajes más bajos, a las que se suman Lascano, Minas, Tacuarembó y Tranqueras y Fray Bentos, ubicada en el litoral.

Nuevamente, Guichón y Bella Unión destacan entre las ciudades norteñas por mostrar los porcentajes más altos de movilidad por estudio. Dada su ubicación geográfica, los porcentajes altos de movilidad por estudio y por trabajo pueden sugerir el rol de ambas localidades como polos urbanos en áreas rurales (ESPON, 2006).

Gráfico 35. Porcentaje de estudiantes que vienen a estudiar desde otra localidad por CIU, 2011

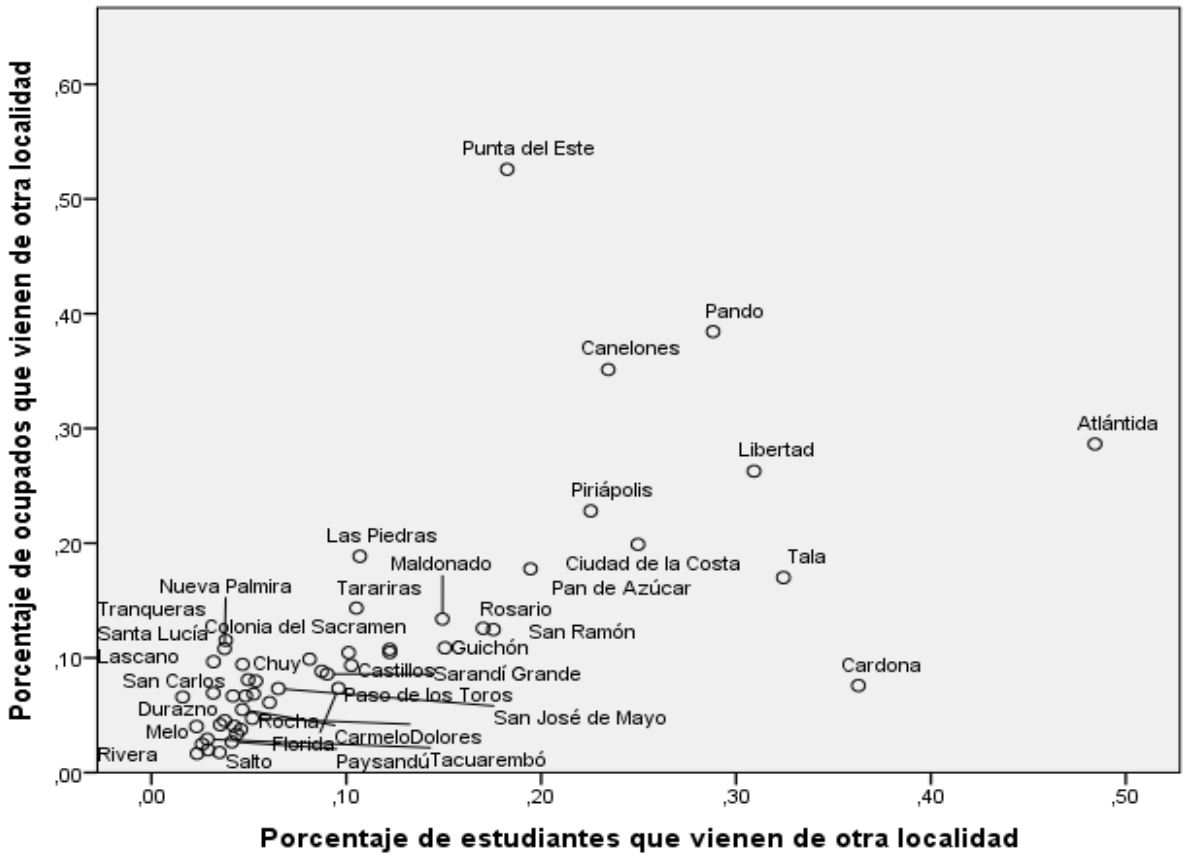


Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

En el diagrama de dispersión se aprecia una relación lineal entre los niveles de movilidad de por trabajo y los de movilidad por estudio. El coeficiente de correlación R de Pearson entre

ambas variables es 0,68, lo que ratifica la asociación entre la capacidad de las ciudades para atraer población por estudio y por trabajo.

Gráfico 36. Diagrama de dispersión de porcentaje de personas que vienen a trabajar y a estudiar desde otras localidades por CIU, 2011

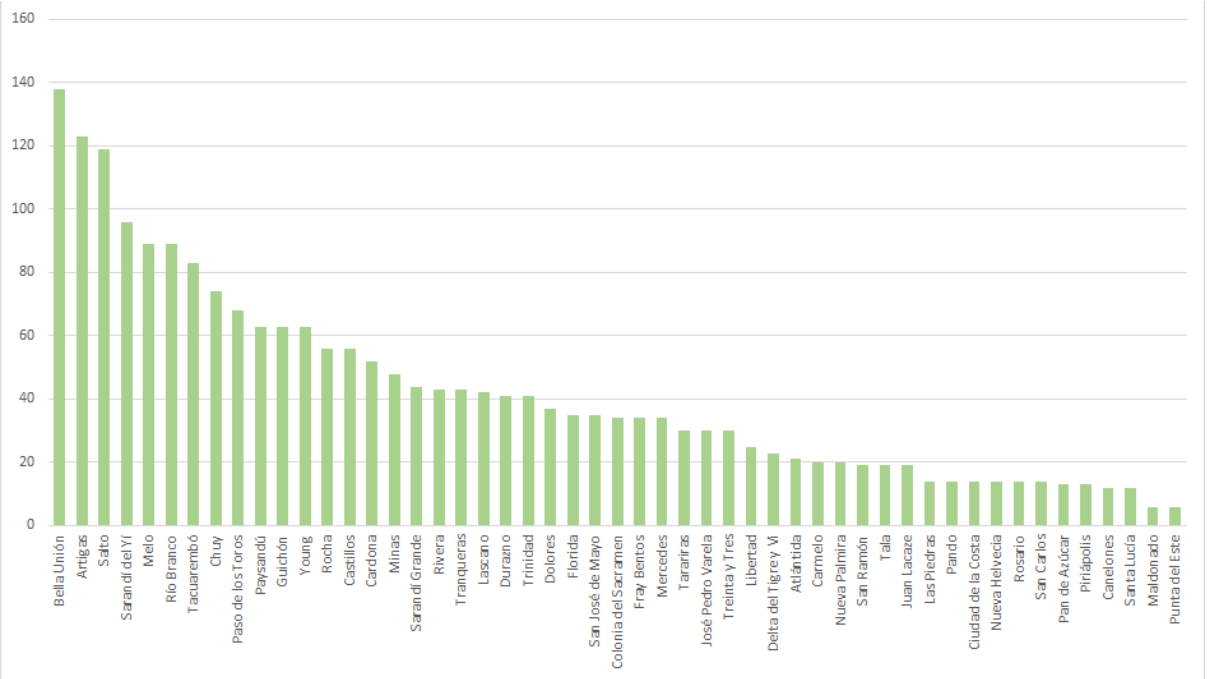


Fuente: elaboración propia en base a CVHP, 2011

El análisis de conectividad de las Ciudades Intermedias del Uruguay presentado, coincide en general con los hallazgos de Martínez y coautores (2016)., quienes, a través del análisis de flujos de pasajeros y movilidad por trabajo, establecen la existencia de dos nodos protagonistas en el flujo de personas en el Sistema Urbano Nacional; el Área Metropolitana de Montevideo y el Área Metropolitana de Maldonado-Punta del Este. Éstas, sumadas a otras ciudades cercanas a ambas áreas (Tala, San Ramón, Piriápolis, Pan de Azúcar) constituyen la región del país con mayor conectividad interurbana.

Por el contrario, las ciudades del norte y este del país presentan niveles bajos de movilidad, tanto por trabajo como por estudio; con excepción de Bella Unión y Guichón. Ello coincide con la magra circulación transversal a las rutas nacionales, que se estructuran radialmente desde Montevideo.

Gráfico 37. Distancia a la CIU más cercana (kilómetros)



Fuente: elaboración propia en base a IDE, 2018

6. ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS. PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN

A continuación se presenta un ensayo de clasificación de las ciudades intermedias del Uruguay basado en una serie de atributos derivados de la discusión teórica de antecedentes, y procesados en base a la información disponible. El objetivo de esta parte es producir un agrupamiento de las ciudades sustentado en información empírica sobre sus características económicas, demográficos, morfológicas, y de servicios urbanos, que prescinda explícitamente del análisis regional. Esta definición se fundamenta en dos razones principales.

En primer lugar, porque ya existen múltiples regionalizaciones de ciudades en Uruguay, que han sido discutidas y revisadas en las últimas décadas desde diversos puntos de vista (Martínez, 2004, BID, 2009, Veiga, 2015, Martínez et. al., 2016). La mayoría coincide en la determinación de regiones homogéneas más o menos similares, aun cuando consideran elementos diferentes para clasificarlas.

En segundo lugar, porque como se plantea en el tercer capítulo, el desafío del desarrollo en las próximas décadas requiere que los agentes amplíen el marco de oportunidades, lo cual en el caso de las ciudades intermedias implica salir de la lógica departamental y regional, pasando a estrategias que incluyan las miradas sectoriales e intersectoriales, pensadas de forma integral, todo lo cual no debe descartar al territorio inmediato, pero sin dudas sí trascenderlo. En este sentido, interesa más aproximarse a los desafíos en común que pueden tener las ciudades distantes pero similares, que generalizar una serie de diagnósticos comunes a ciudades diferentes pero cercanas.

Finalmente, desde el punto de vista metodológico, es importante destacar que se produjo un volumen importante de variables a nivel de cada ciudad, de las cuales se realizó una selección basada en su poder discriminante y pertinencia teórica, como forma de potenciar al máximo la capacidad de la técnica, que se reduce a medida que aumenta la cantidad de variables incluida en el procedimiento de clasificación.
La tabla a continuación presenta todas las variables que se pusieron en consideración en el ejercicio de clasificación.

Listado de variables utilizadas para la conformación de los conglomerados.

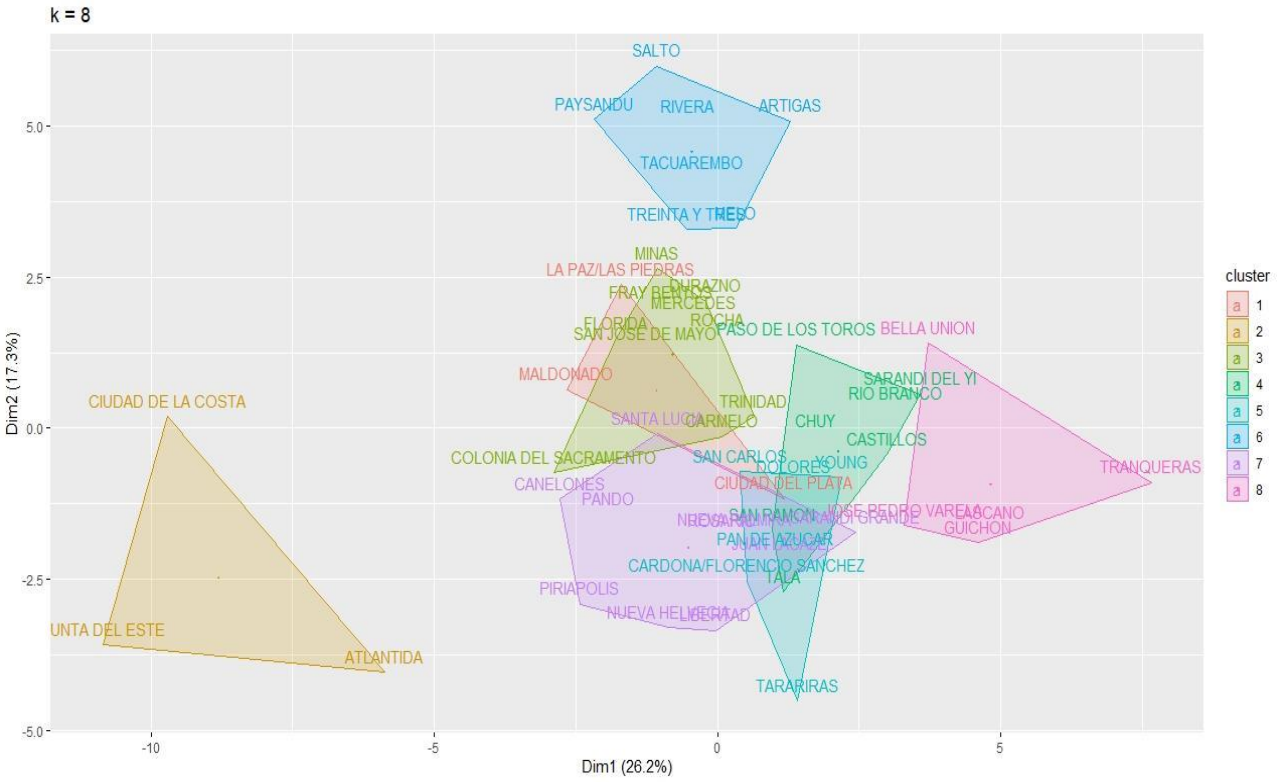
Variable	Definición	Fuente
Cantidad de habitantes	Población en hogares particulares	Censo 2011
Proporción de personas nacidas en otra localidad	Población nacida en otra localidad	Censo 2011
Proporción de afrodescendientes	Población que se identifica con ascendencia afro	Censo 2011
Variación relativa de población entre 1996 y 2011	Población en hogares particulares 2011 menos población en hogares particulares 1996 dividido población en hogares particulares enn 1996	Censo 1996, 2011
Tasa de dependencia demográfico	Población de 0 a 14 años más población de 65 y más, dividido por población de 15 a 64 años.	Censo 2011
Índice de Masculinidad	Total de hombres dividido total de mujeres, multiplicado por 100.	Censo 2011
Cantidad de centros de educación de ANEP	Cantidad de centros de ANEP dentro de los límites de la localidad	SIG ANEP
Cantidad de centros de educación de ASSE	Cantidad de centros de ASSE dentro de los límites de la localidad	SIG MIDES
Cantidad de hoteles	Cantidad de hoteles dentro de los límites de la localidad	Openstreetmaps
Promedio de distancia a las tres ciudades intermedias más cercanas	Promedio de la distancia en metros entre la CIU y sus tres CIU más cercanas, según distancia por rutas calculada por Alvarado *et. al.* (2018)	Alvarado *et al.* (2018)
Extensión de la ciudad	Promedio entre los puntos más distantes de la mancha urbana en su largo y ancho	IDE 2018
Nodos de red vial	Cantidad de cruces de calles de la red vial	Openstreetmaps
Proporción de calles con bitumen	Proporción de los lados de manzana de la CIU que cuentan con bitumen en sus vías.	Censo Entorno urbanístico 2011
Proporción de aceras pavimentadas	Proporción de los lados de aceras pavimentadas	Censo Entorno urbanístico 2011
Proporción de aceras con cordón	Proporción de los aceras con cordón	Censo Entorno urbanístico 2011
Proporción de población en el área central de la ciudad	Proporción de personas que residen en el tercio de los anillos más cercanos al centro de la ciudad (cada CIU tiene una cantidad y ancho de anillos ajustada al largo y ancho de la ciudad).	Censo 2011
Proporción de personas residiendo en el anillo intermedio de la ciudad	Proporción de personas que residen en el tercio de los anillos intermedio respecto del centro de la ciudad.	Censo 2011

Proporción de personas residiendo en el anillo periférico de la ciudad.	Proporción de personas que residen en el tercio de los anillos más lejanos al centro de la ciudad .	Censo 2011
Proporción de superficie de la ciudad ocupada por asentamientos irregulares	Proporción del área de la localidad ocupada irregularmente.	Cartografía Programa de Mejoramiento de Barrios 2018
Índice de centralización absoluta (ACE) de personas con estudios universitarios.	Captura el grado en que un grupo es localizado cerca del centro de una ciudad. Varía entre -1 (distribución totalmente periférica) y 1 (totalmente centralizada). Un valor 0 significa una distribución uniforme	Censo 2011
Clima educativo del hogar	Promedio de años de estudio aprobados por integrantes de hogares particulares de 18 años de edad o más	ECH 2016,2017,2018
Cantidad de personas que integran la Población Económicamente Activa	Cantidad de población económicamente activa; personas de 14 años de edad o más que trabajan o buscan hacerlo	ECH 2016,2017,2018
Tasa de actividad	Cantidad de personas que trabajan o buscan hacerlo sobre el total de población de 14 años y más	ECH 2016,2017,2018
Tasa de desempleo	Cantidad de personas desocupadas (no trabajan pero buscan hacerlo) sobre el total de población que trabaja o busca hacerlo	ECH 2016,2017,2018
Proporción de ocupados agropecuarios	Proporción de ocupados en el sector agropecuaria (CIIU 4)	ECH 2016,2017,2018
Proporción de ocupados industriales	Proporción de ocupados en el sector industrial (CIIU 4)	ECH 2016,2017,2018
Proporción de ocupados en servicios	Proporción de ocupados en el sector Servicios (CIIU 4)	ECH 2016,2017,2018
Proporción de ocupados no calificados	Proporción de ocupados en trabajos no calificados (CIUO 88)	ECH 2016,2017,2018
Proporción de ocupados profesionales	Proporción de ocupados profesionales (CIUO 88)	ECH 2016,2017,2018
Proporción de ocupados operarios calificados	Proporción de ocupados operarios calificados (CIUO 88)	ECH 2016,2017,2018
Proporción de asalariados en el sector público	Proporción de ocupados asalariados en el sector público	ECH 2016,2017,2018
Proporción de ocupados cuenta propia precarios	Proporción de ocupados cuenta propia con menos de 9 años de estudio	ECH 2016,2017,2018
Proporción de personas mayores de 23 años con más de 12 años de estudio aprobados	Proporción de personas de 24 años y más con más de 12 años de estudio formal aprobados	ECH 2016,2017,2018
Proporción de menores de 4 a 17 años que no asisten a educación forma	Proporción de menores de 4 a 17 años que no asisten a ningún centro de educación formal	ECH 2016,2017,2018
Proporción de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha	Proporción de personas que integran hogares que no satisface al menos una de las 6 necesidades básicas presentadas en Calvo (2013)	ECH 2016,2017,2018
Proporción de personas que vienen a trabajar desde otra localidad	Proporción de personas que concurren a trabajan en la CIU provenientes de otras localidades.	Censo 2011
Proporción de personas que vienen a estudiar desde otra localidad	Proporción de personas que concurren a estudiar en la CIU provenientes de otras localidades.	Censo 2011

Para la conformación de los conglomerados (*clusters*) se optó por el procedimiento *kmeans*, que se basa en el cálculo de las medias entre todos los puntos en una matriz n-dimensional. En este caso, luego de estimar medias para todas las ciudades y las 37 variables involucradas, se conforma un primer conjunto de grupos a partir de puntos medios aleatorios y se recalculan las medias de cada grupo, repitiendo recursivamente la clasificación de cada caso hasta que la varianza interna de cada grupo no pueda ser reducida en una nueva iteración, punto que nuestro caso se alcanzó en menos de 25 iteraciones (por detalles sobre la formulación matemática del algoritmo y sus restricciones metodológicas, ver Everitt, 2011)[7].

Una forma de aproximación al resultado del procedimiento se aprecia en el siguiente esquema, donde los grupos se presentan en dos ejes conformados por factores que en conjunto explican un 44% de la varianza total.

Gráfico 38. Clasificación de ciudades intermedias del Uruguay utilizando análisis de cluster de k-medias



El primer grupo (número 2 en el gráfico) está integrado por Ciudad de la Costa, Atlántida y Punta del Este, y puede denominarse "Doble región metropolitana próspera". Las dos primeras forman parte del área metropolitana y la segunda corona metropolitana de Montevideo, respectivamente. Su contigüidad a Montevideo puede hacer que su área funcional se vea solapada por la influencia de la capital. Punta del Este por su parte es una

[7] La suma de cuadrados al interior de los clusters (tot.withinss) es de 814.3, mientras la varianza fuera de los grupos (betweenss) es de 1035.7. Estos resultados indican la conformación de clusters bien definidos entre sí, aunque la varianza interna muestra que no se trata de conglomerados muy fuertemente homogéneos.

ciudad intermedia de suma singularidad. Se caracteriza por una fuerte relación tanto con Montevideo y su área de influencia, así como con otros países de la región, en particular con Argentina. Dentro de sus rasgos destacan ser un centro de atracción para trabajadores de otras localidades, contar con niveles de ingresos muy altos, así como con los mejores niveles de vida del país, de acuerdo a los indicadores socioeconómicos presentados al comienzo de este capítulo. Ciudad de la Costa y Atlántida comparten con Punta del Este el presentar niveles altos de desarrollo social y económico y niveles altos de interacción con otras ciudades y áreas cercanas. Además las tres forman parte de lo que Martínez y colegas (2016) denominan la Doble Región Metropolitana Ampliada, que incluyen áreas urbanas de los departamentos de San José, Montevideo, Canelones y Maldonado.

Un segundo grupo (con el número 1 en el gráfico) lo conforman Las Piedras, Ciudad del Plata y Maldonado y puede denominarse "Ciudades periféricas de la doble región metropolitana". En términos geográficos y morfológicos comparten varias de las características del grupo uno (cercanía a Montevideo y niveles altos de intermediación y conectividad), sin embargo, en particular las dos primeras muestran logros sociales y económicos magros en relación a los exhibidos por las del primer grupo. Podría decirse que en el grupo dos se aglutinan las ciudades periféricas de la doble región metropolitana.

El tercer grupo lo conforman seis ciudades del norte del país (Salto, Paysandú, Artigas, Rivera, Melo y Tacuarembó) y una del este (Treinta y Tres), numeradas con el 6 en el gráfico de clúster, y puede denominarse "Ciudades grandes del Norte y Noreste del país". Sus rasgos distintivos son la lejanía a Montevideo, sus bajos niveles de desarrollo social, evidenciados en valores altos de pobreza y desigualdad y una matriz económica asociada fundamentalmente a sectores de baja productividad y trabajos de poca calidad. Además, se trata en todos los casos de ciudades con niveles bajos de interacción con otras ciudades, como se señalaba en la sección de conectividad. En términos poblacionales, con excepción de Artigas y Treinta y Tres, se trata de ciudades con más de 50 mil habitantes, integrando así el grupo de las ciudades intermedias más pobladas de Uruguay.

El cuarto grupo lo conforman ciudades intermedias pequeñas, de fuerte vocación agropecuaria y bajos niveles de desarrollo (Bella Unión, Tranqueras, Guichón, José Pedro Varela y Lascano), "Núcleos urbanos en medios rurales", numeradas con 8 en la gráfico. Estas localidades, en particular las tres primeras, conforman núcleos urbanos ubicados en amplias áreas rurales, distantes de otras localidades intermedias. Puede suponerse que cumplen funciones importantes de intermediación con los espacios rurales, dado el alto peso de la población agropecuaria que reside en estas ciudades y se movilizan a trabajar a áreas rurales; y por el porcentaje relativamente alto de trabajadores y estudiantes que llegan a estas ciudades desde otras localidades o espacios rurales, en particular en Bella Unión, Guichón y Tranqueras.

El quinto grupo lo conforman Dolores, Young, Cardona, Tarariras, Pan de Azúcar y San Carlos, ciudades "Secundarias de departamentos prósperos", con el número cinco en la gráfica. Varias de estas localidades comparten con las del grupo anterior su fuerte vocación agropecuaria, sin embargo estas ciudades presentan niveles de desarrollo social más altos

y mayor diversificación productiva. Así mismo, en términos geográficos, se sitúan en regiones relativamente prósperas en el contexto nacional.

El sexto grupo lo conforman ciudades intermedias ubicadas en el sur del país; Sarandí Grande, Piriápolis, ubicadas en los departamentos de Florida y Maldonado; tres ciudades del departamento de Canelones (Santa Lucía, Canelones y Pando), una de San José (Libertad) y cuatro de Colonia (Nueva Palmira, Rosario, Nueva Helvecia y Juan Lacaze). Son "Nodos medianos del sur", con el número 7 en la gráfica. La característica principal de este grupo está dada por sus altos niveles de intermediación y conectividad, lo que bien le podría valer el apelativo de subsistema urbano; en particular en subgrupo conformado por las ciudades de Colonia; a las que se le suma Libertad, en estrecho vínculo a través de la Ruta Nacional número 1. Además, en particular en el caso de Nueva Palmira y Piriápolis destacan su conectividad dada su condición de ciudades puerto.

El séptimo clúster es el de las "Ciudades intermedias propiamente dichas", con el número 3 en la gráfica. Lo conforman diez ciudades, todas ellas capitales departamentales (Trinidad, Rocha, Fray Bentos, Colonia del Sacramento, Florida, Durazno, San José de Mayo, Minas y Mercedes), a las que se suma Carmelo. Este grupo de ciudades no comparte una misma ubicación geográfica, en cambio se asemejan en atributos demográficos y en su perfil socioeconómico y laboral (ciudades de ingresos medios altos, con ocupados con niveles altos de calificación).

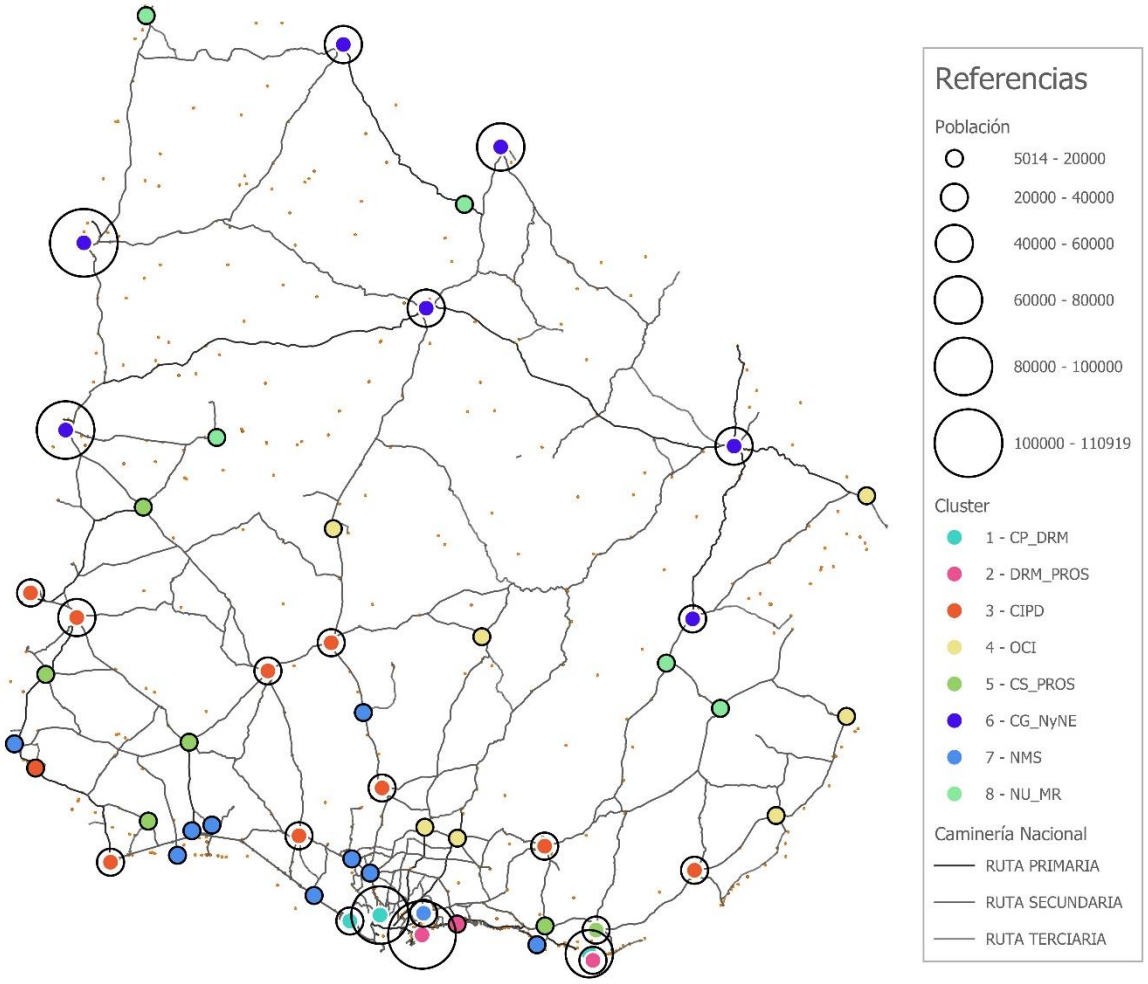
El octavo grupo lo conforman siete ciudades intermedias pequeñas, que podrían subdividirse en tres conjuntos: el primero conformado por Tala y San Ramón, ambas cercanas a Montevideo. El segundo por Castillos, Chuy y Río Branco, las dos primeras muy cercanas entre sí y tanto Chuy como Río Branco, fronterizas con Brasil. El tercer subgrupo lo conforman Paso de los Toros y Sarandí del Yí, ambas ubicadas en el centro del país. Todas presentan, además de un tamaño similar un desarrollo social medio-bajo y ciertas potencialidades dado su contexto (fronterizo, cercano a Montevideo o nodo del centro del país). Presentan el número 4 en la gráfica y aunque presentan características en común, pueden denominarse "otras ciudades intermedias".

La lectura anterior permite plantear al menos tres puntos que consideramos interesantes: en primer lugar, el territorio importa. Esto es así a tal punto que si clasificamos por métodos matemáticos a las ciudades sin incluir variables de localización, el algoritmo devuelve algunos grupos que podrían denominarse regionalmente, como es el caso de las capitales del norte del país.

En segundo lugar, que la facilidad o dificultad que pueda encontrarse para denominar o "nombrar" a los grupos indica que estamos frente a ciudades cuyas características comunes no siempre resultan intuitivas para el análisis. Esto cuestiona las claves interpretativas que se consideran usualmente para comprender los fenómenos urbanos y regionales basadas en la proximidad geográfica. Y finalmente, en tercer lugar, cuando se disponga de nuevas variables o valores actualizados de las presentes, estaremos en condiciones de pensar dinámicamente estas clasificaciones, a la vez que podremos valorar de mejor forma la consistencia de las mismas.

Dicho lo anterior, es importante destacar que el objetivo de este ejercicio no es generar una clasificación alternativa a las ya existentes sino habilitar a la reflexión sobre las características que emparentan y distinguen a las ciudades, más allá de su cercanía o distancia geográfica. El agrupamiento resultante además, será utilizado al final del trabajo, para acercarse al análisis del posicionamiento de las ciudades de cara a la estrategia nacional de desarrollo 2050: permite comprender cómo las distintas clases de ciudades se enfrentan al futuro. Por supuesto también se considerarán otros análisis antecedentes, ya sea de sistemas de ciudades u otras agrupaciones, pero esta clasificación empíricamente fundada permitirá comparaciones y análisis más agregados.

Mapa 6. CIU según pertenencia a cluster y población.



Fuente: elaboración propia en base a SIG MTOP y CNVHP, 2011.

D. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

El país y en particular las ciudades uruguayas se enfrentan, para pensarse de cara al futuro, a múltiples desafíos: el cambio demográfico, la inclusión social y cultural, la igualdad

económica y de oportunidades, la transformación de las relaciones de género, las desigualdades territoriales, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental o la productividad y competitividad, sin pretender ser exhaustivo. Se destacan también una serie de dinámicas globales relevantes: los flujos de comercio internacional, la presencia y poder de empresas transnacionales y los flujos financieros y migratorios, los impactos asociados al cambio climático, los cambios demográficos, la concentración de los ingresos, los cambios culturales, los cambios en las relaciones de género.

Para considerar la situación de las ciudades intermedias hacia el futuro y orientarse en esta complejidad se toma como plataforma la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), un documento y a la vez plan de trabajo que proyecta a Uruguay hacia 2050 elaborado a lo largo de los últimos cinco años en un proceso liderado por la OPP del Poder Ejecutivo y presentado en setiembre de 2019.

En tanto estrategia para el desarrollo, la END se basa en un trabajo prospectivo elaborado a partir de una serie de análisis técnicos de la situación de partida de distintos sistemas y sus tendencias históricas, y de la identificación de los principales fenómenos emergentes y factores de cambio. Se trabajó con expertos que priorizaron los factores determinantes de cada sistema y sus variables claves o estratégicas; luego, a través de un proceso de análisis técnico y de definición política se seleccionó el escenario deseable, para el cual se elabora el mapa de acciones estratégicas: recomendaciones de política pública para avanzar hacia el escenario meta y acciones estratégicas en el presente que hagan posible un futuro deseado.

Además de su carácter oficial, la END se considera relevante entonces por su carácter sintético de los principales desafíos que afrontará el país, por su elaboración que considera a las y los principales expertos en los distintos temas, pero también, y fundamentalmente, porque permite analizar la situación de cara al futuro de las CIU; resulta un vehículo óptimo para estudiar cómo se encuentran posicionadas las ciudades en los aspectos más relevantes para las próximas décadas.

La END se plantea una estrategia de desarrollo asentada sobre tres ejes estratégicos: transformación productiva sostenible, transformación social y transformación de las relaciones de género. En cada uno de estos tres ejes estratégicos se incluyen una serie de dimensiones relevantes. Se tomarán indicadores de cada una de esas dimensiones, y se estudiará el posicionamiento al futuro de las CIU: ¿Las ciudades se encuentran en cadenas dinámicas? ¿considera su sistema productivo las áreas estratégicas de la economía? ¿cómo están situadas de cara a las necesarias transformaciones sociales y en las relaciones de género?

Se espera de este modo lograr un análisis que considere los principales desafíos de cara al futuro que las y los expertos han sintetizado, y que también tenga en cuenta el potencial de cada ciudad de transitar las avenidas estratégicas de desarrollo. La discusión se ordena siguiendo cada uno de los ejes estratégicos y presenta las principales dimensiones consideradas. Tras ello se enumeran los indicadores seleccionados y finalmente se calcula el posicionamiento de cada ciudad en esos ejes estratégicos.

1. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA SOSTENIBLE

El objetivo en el terreno productivo de la END es modificar la tradicional inserción económica dependiente de Uruguay, al posicionarse en actividades más dinámicas en cambio tecnológico que permitan acompañar las tendencias globales de crecimiento de la productividad y por tanto de los ingresos, con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de las personas. Pero la transformación productiva no puede planificarse solo atendiendo a la realidad tecnológica global, sino que es necesario también, como se señala en el documento, considerar las capacidades productivas locales reflejadas en la historia productiva, en las empresas, en los recursos naturales y los trabajadores existentes en cada ciudad.

La END identifica seis grandes complejos productivos a priorizar. Se entiende que estos tienen el potencial de impulsar el desarrollo de Uruguay en el nuevo contexto tecnológico. Se trata de actividades que son, por un lado, potencialmente receptores prioritarios de las innovaciones tecnológicas de los núcleos impulsores más dinámicos del desarrollo tecnológico. Por otro lado, todas ellas presentan una importante historia productiva en el país, de modo que existen capacidades asociadas a estas –en la forma de empresas, trabajadores, técnicos, recursos naturales, regulaciones e infraestructuras– que, de todas maneras, deberán fortalecerse.

Esas capacidades hacen factible un desarrollo de estos complejos productivos en el mediano plazo, para que se conviertan, a su vez, en factor de arrastre de otras actividades y de la economía toda. En conjunto, estos complejos dan cuenta de aproximadamente un 25 % del empleo y el producto, pero de más del 90 % de las exportaciones, por lo que la inserción internacional de la economía depende casi íntegramente de ellos.

Por un lado, hay un grupo de actividades más directamente vinculadas a la bioeconomía. Se trata de los complejos de producción de alimentos y el forestal-maderero. Ambos implican la necesidad de diferenciación de productos –o sea, de superar la característica de commodities de muchos de ellos– y de lograr, con base en una alta calidad, alta tecnología, certificaciones de producción natural –respetuosa del ambiente y del bienestar animal–, acceder a precios más altos y más estables. Por otra parte, los complejos de las TIC juegan un papel central en el desarrollo productivo en todas las áreas, y las industrias creativas están directamente impactadas por las transformaciones que supone el proceso de digitalización. Finalmente, el turismo sustentable resulta el quinto complejo productivo, con un enorme potencial de desarrollo.

Aquí se considerarán esos cinco complejos, excluyendo el sexto, de energías renovables, que no presenta una clara variación por ciudad. Se busca en el terreno productivo responder cómo se sitúan en los sectores que dinamizarán la economía uruguaya cada una de las ciudades intermedias

Tras explorar distintas alternativas y realizar cálculos propios, para el análisis de la inserción de las ciudades en estos complejos estratégicos se retomará fundamentalmente el trabajo

"Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador" (ITU, 2019) resultado del convenio FADU / UdelaR - MVOTMA / DINOT, conducido por el Grupo de Investigación "Acondicionamiento y Sistema Urbano" (1703-CSIC) desde el Instituto de Teoría y Urbanismo. Mediante el procesamiento de datos de producción, logística y empleo, el documento propone la descripción territorial tanto de los procesos productivos y logísticos como de las cuencas de empleo en estas cadenas.

En particular, el apartado "Vocación productiva de las ciudades intermedias de Uruguay", realizado por María Noel Ackermann y Ángela Cortelezzi, analiza el patrón de especialización/diversificación de actividades productivas en las ciudades de más de 5.000 habitantes del Uruguay (excluida Montevideo y su área metropolitana). De ese apartado se extraen datos de especialización productiva en los cinco sectores dinámicos planteados.

Como se presenta adelante, el análisis se complementa con indicadores elaborados a partir de otras fuentes. La tabla abajo sintetiza los indicadores principales utilizados, y remite a los indicadores secundarios. En Anexo se presenta una tabla con los valores de cada indicador para cada ciudad.

A su vez, además de los cinco complejos más jerarquizados, se consideraron otros elementos destacados en la END, que no fueron incluidos en este espacio por motivos de tiempo: 1) La logística tiene un peso determinante en la estructura de costos y, por lo tanto, es decisiva en la competitividad del sector; el transporte y la distribución constituyen los principales desafíos. 2) el riesgo de automatización de tareas: en una mirada por ocupaciones se observa que aquellas de apoyo administrativo y las tareas operativas manuales son las más amenazadas, mientras que, en el otro extremo, las tareas científicas y técnicas presentan menos riesgo. 3) Uruguay es particularmente vulnerable al cambio climático y a la variabilidad climática, por lo cual la adaptación es otra prioridad estratégica. 4) Se considerará también la diversificación productiva de las ciudades, en el entendido de que las ciudades diversificadas son también más resilientes.

DIMENSIONES TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA	**Indicadores**
Potencial de proyección forestal[i]	Desarrollo de la manufactura forestal. (CPA forestal) (ITU, 2019)
	Desarrollo de industria forestal (CPA forestal industria) (ITU, 2019)
Potencial de proyección en la producción de agroalimentos[ii]	Desarrollo de cadenas: arroz, ganadería, carne, leche, soja: (CPA_arroz; CPA_arr_ind; CPA_ganadería; CPA_carne; CPA_leche; CPA_soja) (ITU, 2019)
Potencial de proyección turística[iii]	Especialización productiva: restauración. (trabajo ITU, 2019)
	Hoteles cada 1000 habitantes (Elaboración propia a partir de Open Street Maps)
Potencial de desarrollo de TICs[iv]	Banda ancha en el hogar (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	Tenencia de PC (Elaboración propia a partir de ECH-INE)

	Informática y comunicación (especialización productiva) (ITU, 2019)
Potencial de desarrollo cultural[v]	Especialización productiva Arte y recreación (ITU, 2019)
	Infraestructura cultural per cápita (Elaboración propia a partir de relevamiento OPP)
	Agentes culturales per cápita (Elaboración propia a partir de relevamiento DNC)
Otras variables productivas relevantes	Riesgo de automatización (END)
	Especialización logística (ITU, 2019)
	Diversificación productiva (ITU, 2019) / EP_CPA (ITU, 2019)

2. TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Uruguay se caracteriza por ser un país demográficamente pequeño, de baja densidad de población, escaso crecimiento demográfico, altamente urbanizado y con una desequilibrada distribución de la población sobre el territorio. A su vez, los tres componentes del cambio demográfico (natalidad, mortalidad y migración) han tenido una evolución que, desde mediados del siglo pasado, ha conducido al permanente declive de su tasa de crecimiento.

En cuanto a las transformaciones sociales necesarias para proyectar Uruguay a futuro, la END insiste en que es preciso acompañar la transformación productiva con la consolidación de una matriz de protección social más densa. Se plantea como meta la consolidación de una arquitectura universal de protección social hacia 2050, entendiendo el universalismo como un camino ineludible para las metas de desarrollo que el país busca alcanzar y como la única fórmula que, en el largo plazo, promueve la verdadera igualdad social, hace frente a las tendencias polarizantes y permite aumentar las capacidades sociales necesarias para que todas las personas puedan desenvolverse en el nuevo escenario.

En la END se señala que los objetivos fundamentales que deben guiar una necesaria transformación social son el desarrollo de las capacidades de la sociedad a todo nivel y la reducción de las desigualdades múltiples que todavía atraviesan la vida social en el Uruguay. Un segundo eje estructurador de desigualdades es el mercado laboral. En definitiva, las inequidades que se derivan de los déficits en el mercado de trabajo –desempleo, informalidad, bajos salarios, inestabilidad laboral, baja participación– tienden a concentrarse en algunos sectores de la fuerza laboral, con alta participación de mujeres, jóvenes, con hijos pequeños a cargo, personas afrodescendientes y personas con menor calificación.

Asimismo, en tercer lugar, en los estudios de carácter prospectivo realizados en el marco de la END la educación emerge como un factor crítico en cualquiera de los pilares de desarrollo. La masificación de la educación terciaria es un desafío central a mediano y largo plazo para el país, además porque la efectiva transformación de la sociedad se logra a través de la innovación. Asimismo, se destacan las desigualdades étnico-raciales, con intersecciones entre diversos clivajes de desigualdad, y el papel estratégico de la infancia:

Uruguay viene de una situación extremadamente grave de vulneración de derechos en niños y jóvenes a comienzos del presente siglo (entre 2002 y 2005), cuando más del 50 % de los niños y niñas de entre 0 y 12 años se encontraba en situación de pobreza.

Es preciso destacar la importancia de un análisis de estas dimensiones en las CIU. Desde la perspectiva de la END, el desarrollo es un fenómeno con fuerte arraigo en el territorio, entendido este como un espacio construido socialmente donde se establecen las relaciones de producción, se manifiestan los intereses y expectativas, se construyen imaginarios y se configuran posicionamientos; donde emerge el conflicto, pero también donde se articulan redes de confianza y reciprocidad que configuran el capital social. El despliegue y la operación de cualquier estrategia dirigida al desarrollo requiere reconocer las aptitudes y capacidades de los territorios y, particularmente, la interacción antes mencionada, para ajustarla de forma tal de asegurar la equidad y la igualdad de oportunidades, más allá de la región donde se viva. El desarrollo económico, la inversión y la estabilidad política misma del país son incompatibles con la existencia de diferencias profundas en renta y riqueza entre los diferentes territorios.

Nuevamente, la tabla abajo sintetiza los indicadores principales utilizados, y remite a los indicadores secundarios. Algunos de ellos, como el índice de Gini aplicado a ingresos, la pobreza de ingresos y las necesidades básicas insatisfechas en el hogar, el aporte a la seguridad social y el subempleo fueron profundizados en el apartado anterior, de caracterización de las ciudades en la dimensión socioeconómica.

DIMENSIONES TRANSFORMACIÓN SOCIAL	Indicadores
Desigualdad	Gini de ingresos. (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	Índice de Disimilaridad por segmentos urbanos de personas con NBI y de personas con estudios universitarios (Elaboración propia a partir de Censo 2011-INE)
Pobreza	Al_menos_1NBI (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	Pobre06_mean P (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	Pobremen15. (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
Mundo del trabajo	Desempleo_12meses (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	AporteSSSS_mean (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	Subempleo_mean (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	Total de puestos de trabajo
Educación	Aniosed_mas12_mean + (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	CLIMA_EDU_mean.
	ZEP_enseñanza. (ITU, 2019)

3. TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES DE GÉNERO

El avance en materia de género no solo es un tema básico para los derechos humanos de las mujeres: es también una condición básica para el desarrollo del país, tanto en sus dimensiones sociales como productivas. Desde ese convencimiento, el tema se posiciona como un eje estratégico de transformación hacia el desarrollo en la END.

A pesar de los innegables avances en las últimas décadas en nuestro país en materia de igualdad de género, aún hoy las mujeres ganan sustancialmente menos que los varones a iguales niveles de calificación. Aún hoy, sobre las mujeres recae el grueso del trabajo no remunerado de nuestra sociedad; las tareas domésticas en el hogar propio y el cuidado de niños, enfermos y ancianos, lo que implica menos tiempo para estudiar, trabajar o disfrutar de tiempo libre. La violencia de género –que cuesta la vida a decenas de mujeres cada año, pero que la sufren miles– es, quizás, la expresión más lacerante de la perpetuación de una desigualdad intolerable.

Las mujeres representan la población con mayores logros en todos los niveles educativos pero mantienen una inserción problemática en el aparato productivo. Presentan tasas de actividad más bajas y jornadas laborales más cortas, reflejo de la mucho mayor carga de trabajo no remunerado que recae sobre ellas y de las dificultades para conciliar ambas tareas. Asimismo, presentan segregación educativa, ya que las rígidas representaciones sociales de género se reflejan en una alta concentración de mujeres en carreras asociadas al histórico rol femenino (vinculado a lo social y a los cuidados), y se insertan menos en carreras científicas y tecnológicas.

Vinculado con lo anterior, pero también por efecto de la discriminación de género y de las dificultades de conciliación, se emplean en sectores de más baja productividad y en tareas de menor nivel jerárquico, con lo que su aporte productivo se ve reducido. Un tema de preocupación constante en el mercado de trabajo uruguayo ha sido la brecha de remuneraciones entre varones y mujeres, incluso entre aquellos con similares atributos observables.

Por otra parte, el cambio demográfico señala un desafío central para el país en el envejecimiento, por sus consecuencias en la posible tendencia de caída en la cantidad de personas en actividad laboral remunerada y por una mayor necesidad de servicios de cuidados, asociados a la dependencia en edades avanzadas. En una proyección a 2050, mientras que la demanda proveniente de niños y niñas cae sistemáticamente, aumenta la de las personas mayores y se mantiene estable la de personas con discapacidad. La cantidad de niños y niñas pasa de 185.000 a 148.000 (se reduce 20 %) y la de las personas mayores en situación de dependencia pasa de 64.000 a 120. 000 (aumenta 88 %).

Nuevamente, la tabla abajo sintetiza los indicadores principales utilizados y remite a los indicadores secundarios. En Anexo se presenta una tabla con los valores de cada indicador para cada ciudad.

DIMENSIONES TRANSFORMACIÓN RELACIONES DE GÉNERO	**Indicadores**
Desigualdades laborales	Brecha desempleo (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	Brecha salario por hora(Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	Brecha horas trabajadas por semana (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
Educación	Brecha más de 12 años (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
Mundo del trabajo	Brecha de género ocupación: patrones (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
	Brecha de género ocupación: gerentes (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
Demográfico y cuidados	Envejecimiento mujeres (Elaboración propia a partir de ECH-INE)
Violencia	Femicidios (MIN)
	Juzgados violencia de género (MIDES)

E. CIUDADES INTERMEDIAS DE CARA A LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

El objetivo de este análisis es realizar una caracterización de las CIU en torno a los ejes estratégicos propuestos por la END. Considerando las dimensiones e indicadores presentados arriba, que operativizan los principales aspectos jerarquizados, se generará un

índice para cada dimensión mediante un promedio de los indicadores tipificados. Es un cálculo muy sencillo y fácilmente reproducible desde la base de datos que se presenta como anexo.

La intención del capítulo es en primer lugar observar la situación de cada ciudad de cara a las transformaciones productivas, sociales y en las relaciones de género consideradas estratégicas hacia el futuro. El análisis permitirá observar cada parte en relación a las demás, y comprender luces y sombras, o fortalezas y debilidades, en las distintas dimensiones.

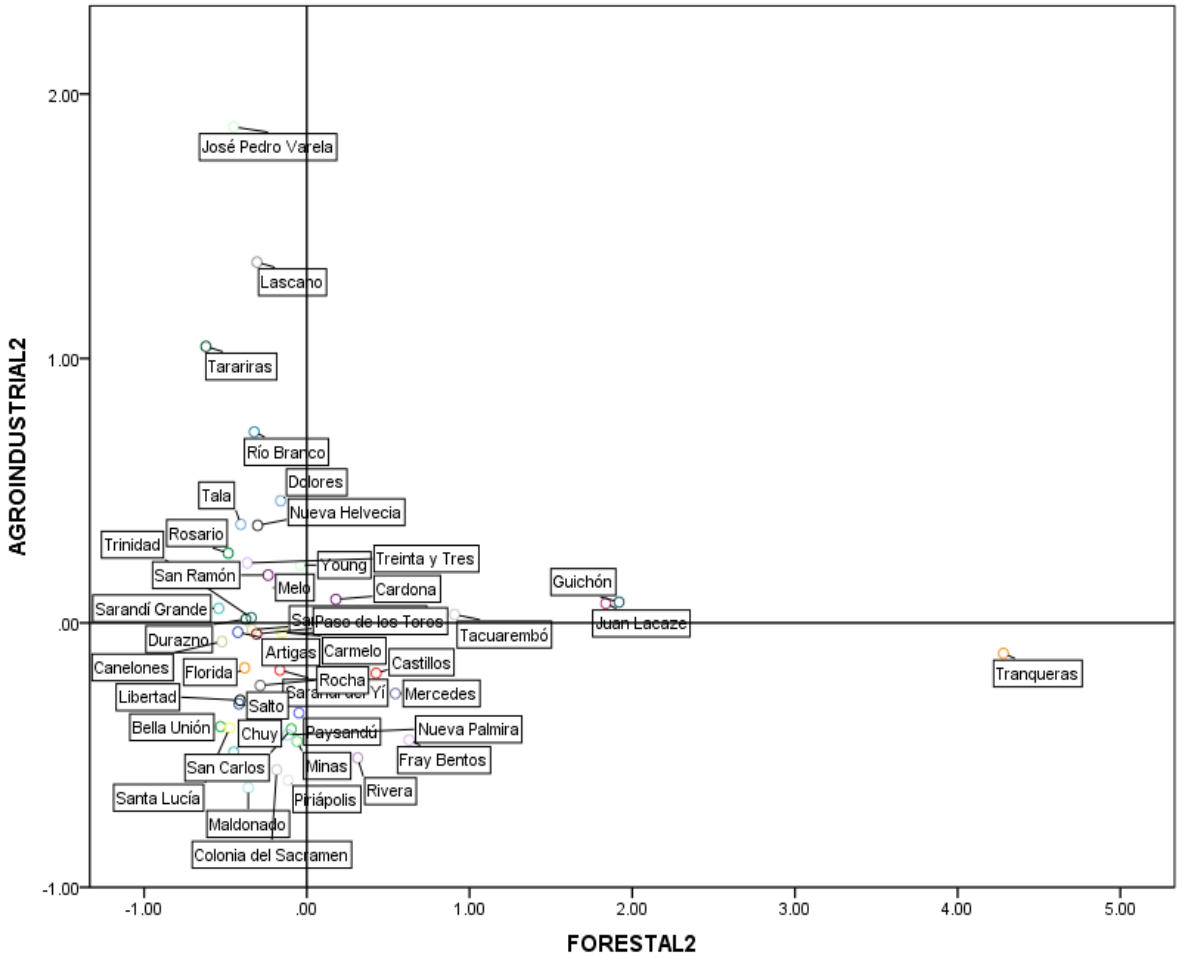
En segundo lugar, tras este análisis descriptivo y en el apartado de discusión se buscará, mediante un proceso de agregación de dimensiones y en un paso mayor de abstracción, considerar distintas clasificaciones y analizar en base a diferentes tipologías de CIU, entre ellas el clúster recién presentado y los subsistemas delimitados por DINOT-ITU, su posicionamiento global de cara a la END.

Es preciso señalar antes de comenzar que el trabajo se concentra en las dos primeras dimensiones destacadas: productiva y social.. Otra información relevante, como la relativa a violencia doméstica, no pudo ser elaborada en los tiempos de este trabajo.

6. Transformación productiva

Se consideran fundamentalmente en este apartado, conforme a lo señalado, la situación de cada ciudad en relación a los cinco complejos productivos a priorizar según la END. La gráfica abajo muestra el posicionamiento de las CIU en su especialización productiva en las cadenas forestal y agroalimentarias.

Gráfico 39. CIU según especialización en complejos forestal y agroalimentarias



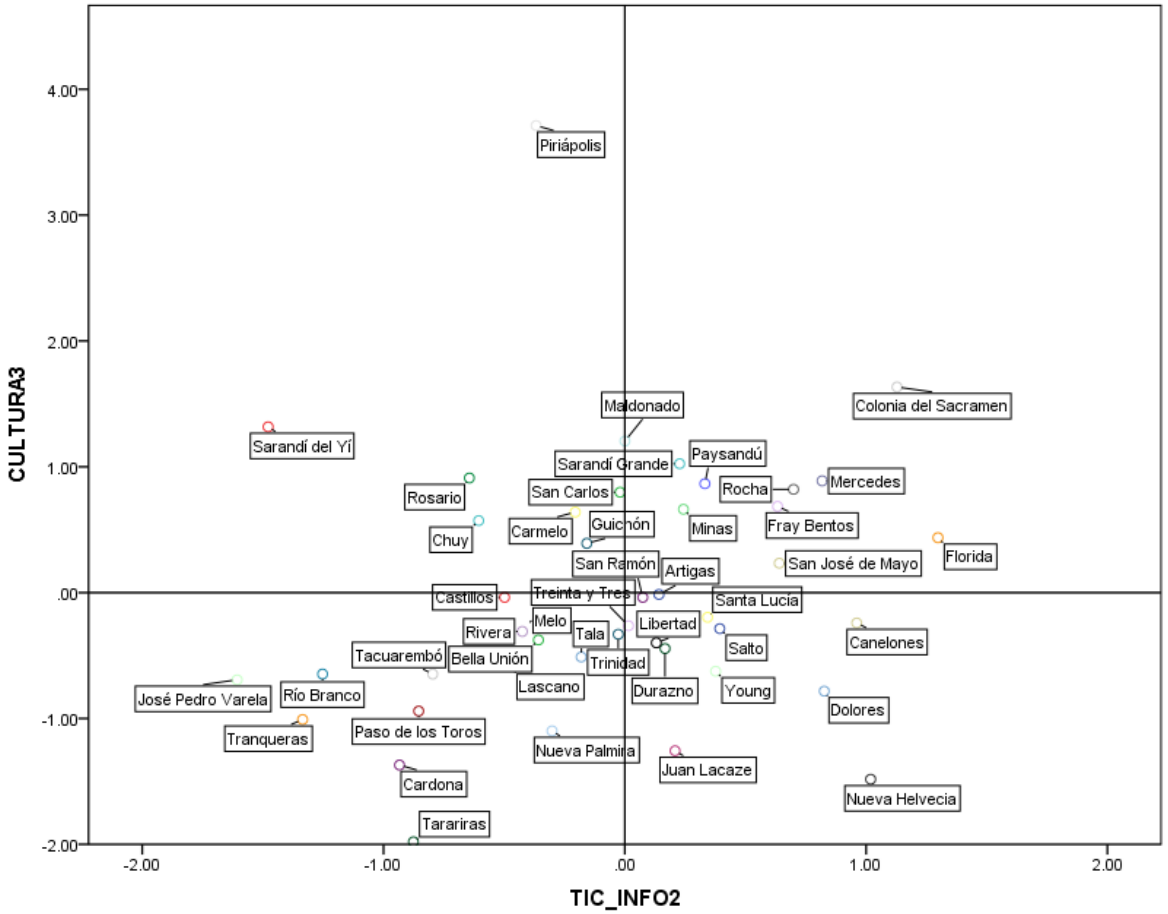
Fuente: elaboración en base a datos de ITU, 2019.

Para calcular la especialización productiva, como se señaló, se tomaron datos de ITU (2019). Por este motivo, no se incluyen algunas ciudades del AMM en la gráfica, que de cualquier modo no se caracterizan por participar en forma destacada en estas cadenas.

Algunas ciudades como Lascano, José Pedro Varela, Tarariras, Rio Branco, también Tala, se posicionan como ciudades intermedias en las cadenas agroalimentarias. Por su parte Tranqueras, Juan Lacaze, Guichón, Tacuarembó, Nueva Palmira o Fray Bentos presentan especialización en el complejo forestal. La descripción de la especificidad de cada ciudad requeriría un espacio del que no se dispone, pero resulta evidentemente interesante y la base de datos permite un análisis más focalizado.

La segunda gráfica procede en forma análoga con los complejos de TIC e informática y de Cultura. Aquí se combinan los datos de ITU (2019) de especialización productiva en Arte y Recreación y en Informática, con datos en base a ECH 2016-2018 de disponibilidad de banda ancha y de promedio de PC en el hogar y con bases de datos de agentes e infraestructura cultural obtenidos de MEC y de OPP.

Gráfico 40. CIU según especialización en complejos cultura y TIC



Fuente: elaboración en base a datos de ITU, 2019 y ECH 2016-2018.

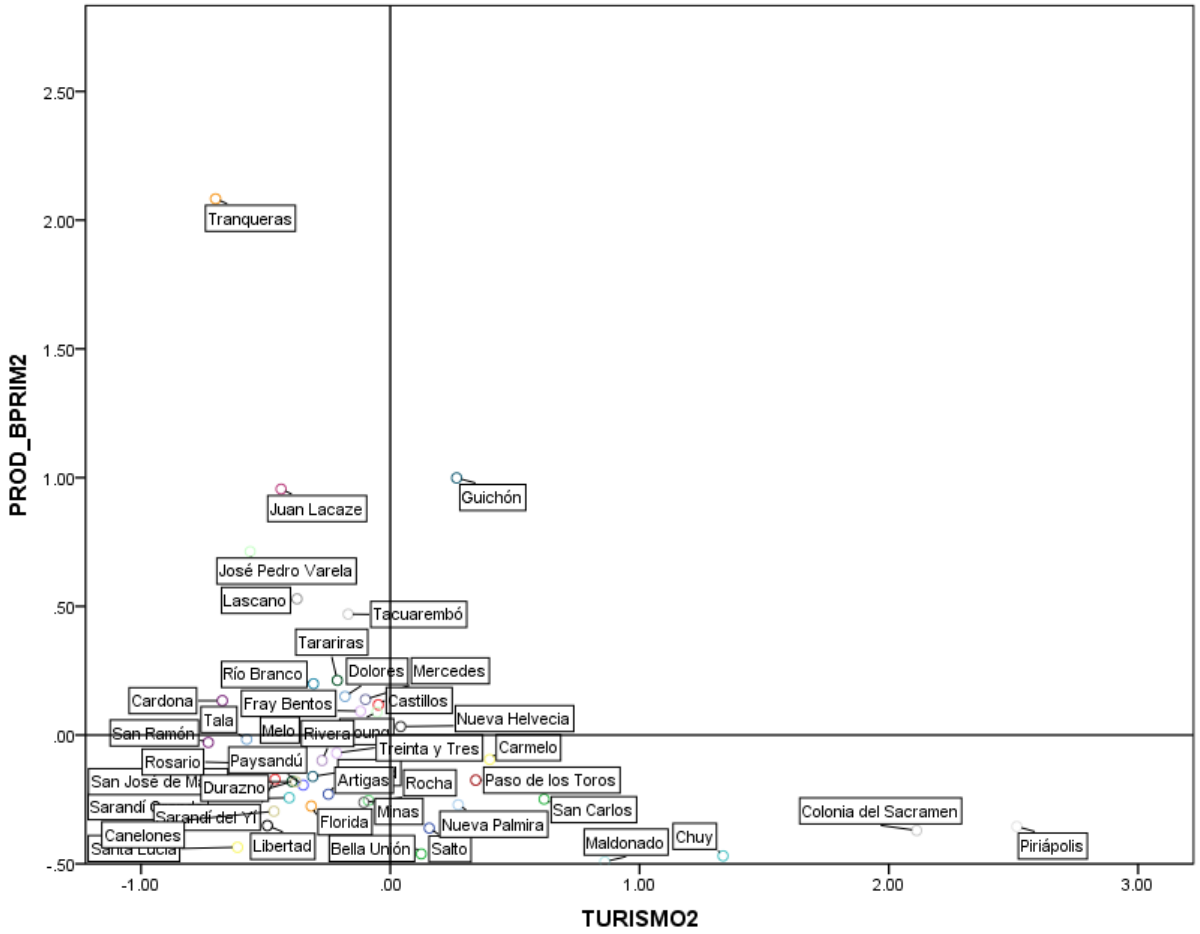
La gráfica resulta también ilustrativa. En este caso se observa una leve relación lineal entre los complejos productivos: están relativamente asociados entre sí. Ciudades como Colonia del Sacramento o San José de Mayo presentan a la vez un potencial en el terreno cultural (infraestructura, agentes culturales, especialización laboral en arte y recreación) y en aspectos vinculados a las TIC (banda ancha, promedio de PC en el hogar, especialización laboral en informática y telecomunicaciones).

Otras ciudades como José Pedro Varela, Tranqueras, Cardona, Rio Branco, Tarariras se encuentran relativamente atrasados en estos terrenos. Por fuera de esta relación lineal, ciudades como Piriápolis o Pan de Azúcar presentan una mayor especialización en el complejo cultural sin tanto desarrollo en tecnologías de la información.

En tercer lugar, se introduce un nuevo indicador, que agrega en promedio la especialización forestal y la agroalimentaria, en un índice de especialización en complejos productivos "de base primaria", que se grafica posicionando a las ciudades en cuanto al complejo turístico, con datos de ITU (2019)de especialización en restaurantes y alojamiento y una tasa de hoteles per cápita. Nuevamente, se observa una relativa disociación, entre

especializaciones en uno u otro complejo y en relación a ciudades sin especialización en estas áreas.

Gráfico 41. CIU según especialización en producción derivada de bienes primarios y turismo.



Fuente: elaboración en base a datos de ITU, 2019, ECH 2016-2018 y elaboración propia en base a Street Maps.

Ciudades como Piriápolis, Colonia del Sacramento, Chuy o Maldonado Punta del Este y Atlántida, se configuran con un desarrollo del complejo turístico, sin mayor especialización en los complejos productivos derivados de bienes primarios, en oposición a ciudades especializadas en estos últimos como Tranqueras, Juan Lacaze, José Pedro Varela o Lascano. Estas clasificaciones cumplen varios objetivos. De una parte, permiten analizar la situación de cada ciudad en cada complejo productivo destacado en la END. Si las transformaciones productivas a nivel global suceden, modificar el posicionamiento de las ciudades para optimizar oportunidades implicará una serie de decisiones estratégicas de corto, mediano y largo plazo. De otra parte, estas clasificaciones muestran la estrategia de análisis que se realiza en el trabajo: son cabalmente descriptivas, y permiten cálculos agregados, mediante índices compuestos.

7. Transformación social

En este eje se tomarán en cuenta las dimensiones priorizadas en la END hacia una matriz de protección universal: la desigualdad, la pobreza, el mundo del trabajo y el terreno educativo, fueron parcialmente abordados en la descripción de las CIU.

Para dar cuenta del énfasis en la lucha contra la desigualdad se consideran, por una parte, tres indicadores conocidos: el GINI de ingresos y el índice de Similaridad en la distribución en la ciudad de personas con NBI y con estudios terciarios a nivel de segmentos urbanos.

Son índices conocidos que permiten describir también la inequidad socio-territorial dentro de las ciudades, que se jerarquiza en la END. Como era previsible y se muestra en la tabla abajo, son tres variables altamente correlacionadas. Los cálculos fueron realizados en base a la ECH 2016-2018 para el GINI, y el Censo 2011 para los índices de segregación urbana.

Coeficientes de correlación de Pearson de indicadores de pobreza y desigualdad.

		GINI	IS_NBI	IS_E_TERC	DESIGUALDAD2
GINI	Correlación de Pearson	1	.616	.647	.841
	Sig. (bilateral)		.000	.000	.000
IS_NBI	Correlación de Pearson	.616	1	.816	.915
	Sig. (bilateral)	.000		.000	.000
IS_E_TERC	Correlación de Pearson	.647	.816	1	.921
	Sig. (bilateral)	.000	.000		.000
DESIGUALDAD	Correlación de Pearson	.841	.915	.921	1
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	

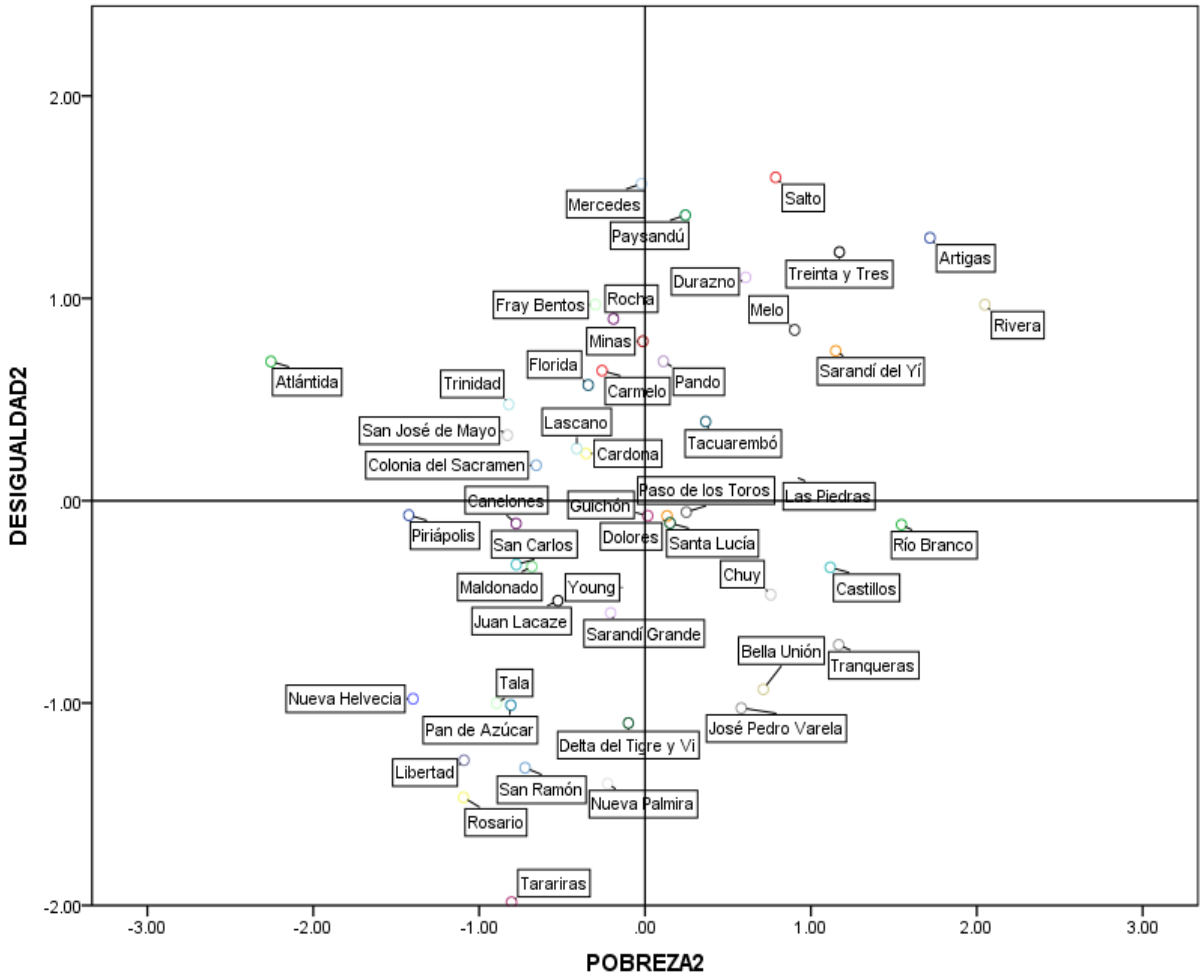
Fuente: elaboración propia en base a ECH (2016, 17 y 18) y CVHP, 2011.

Por otra parte, una medida agregada de pobreza que considera la pobreza de ingresos, la proporción de menores de 15 años viviendo en condiciones de pobreza y la proporción de personas que vive en hogares con al menos una NBI en base a la ECH 2016-2018, busca dar cuenta del énfasis en las capacidades de las personas y hogares.

La distribución de las ciudades en la gráfica abajo, que considera ambas dimensiones, es muy expresiva de las situaciones diferenciales: ciudades pobres y desiguales como Artigas o Rivera, más ricas pero también desiguales como Mercedes o Paysandú, otras con menos pobreza y menos heterogéneas, como Nueva Helvecia o Rosario y otras homogéneamente pobres, como José Pedro Varela, Bella Unión o Ciudad del Plata. La desigualdad y la pobreza de las ciudades fue presentada en el apartado de caracterización de las CIU, donde se

presentaron algunas conclusiones generales: el eje norte-sur, en un cierto continuo de cualquier modo heterogénero.

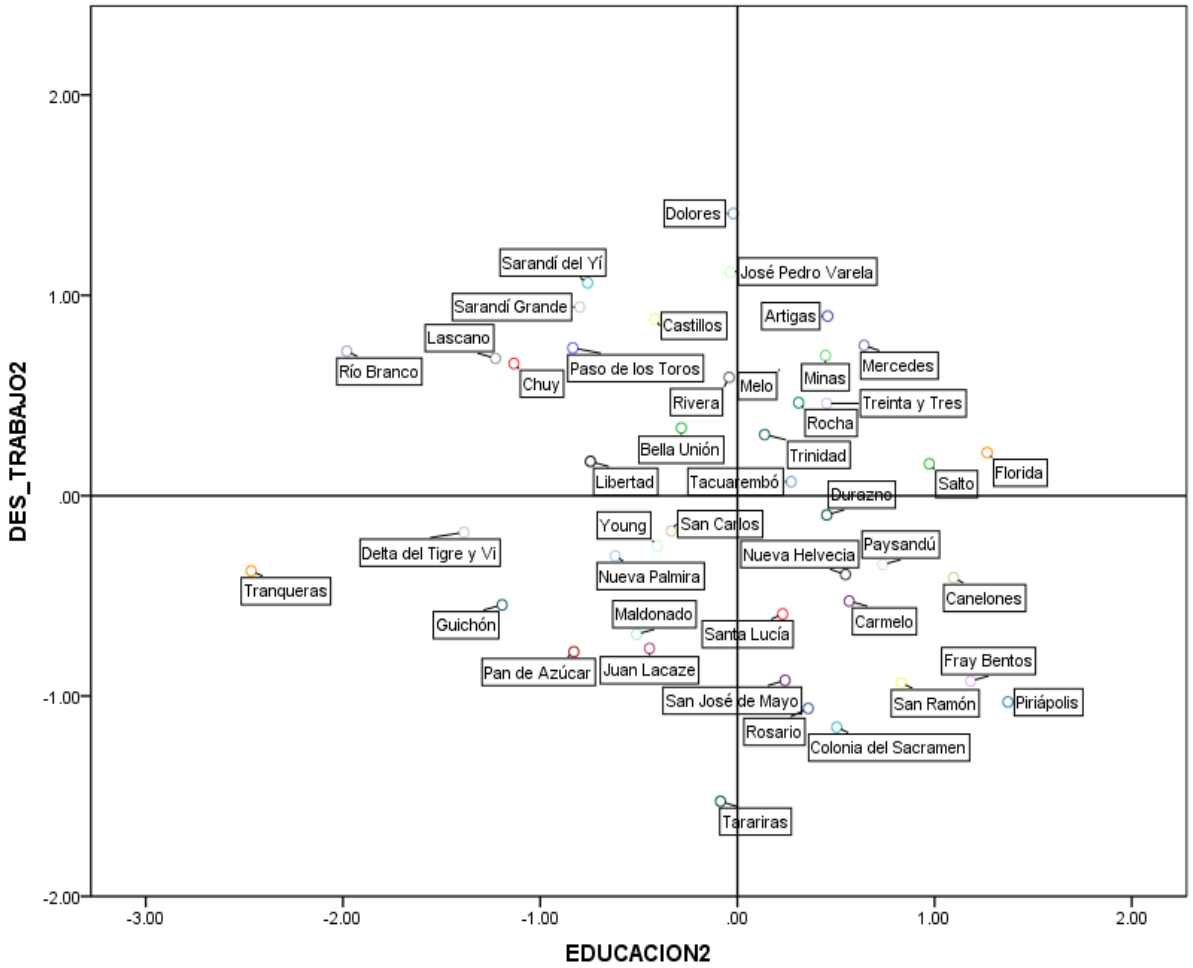
Gráfico 42. CIU según desigualdad y pobreza



Fuente: elaboración en base a datos de Censo 2011 y ECH 2016-2018.

Para considerar las desigualdades en el mundo del trabajo se agregan tres indicadores que representan fenómenos distintos: la tasa de desempleo, la proporción de personas trabajando sin aportar a la seguridad social y el subempleo según lo caracteriza el INE. En la gráfica abajo esta dimensión se presenta en la relación con la educativa, que considera la proporción de personas mayores de 23 años con más de doce años de estudio, el clima educativo promedio de los hogares, según datos de la ECH 2016-2018 del INE y la especialización productiva en enseñanza, como se calcula en base al CUIO en ITU (2019).

Gráfico 43. CIU según desigualdades en el mundo del trabajo y educación



Fuente: elaboración en base a datos de ITU, 2019 y ECH 2016-2018.

Los cuadrantes demarcan zonas con altos niveles educativos y alta desigualdad en el trabajo, como Artigas y Mercedes, zonas con altos niveles educativos y mejores condiciones laborales, como Colonia del Sacramento o Piriápolis, y zonas con bajos niveles educativos y desigualdades laborales medias, como Tranqueras o Delta del Tigre, o altas como Río Branco.

En conjunto el análisis más allá de su interés intrínseco, consolida la estrategia de análisis y evidencia situaciones en las que se requieren transformaciones sociales más urgentes e intensas en busca de lograr un mejor posicionamiento de las CIU de cara a la END.

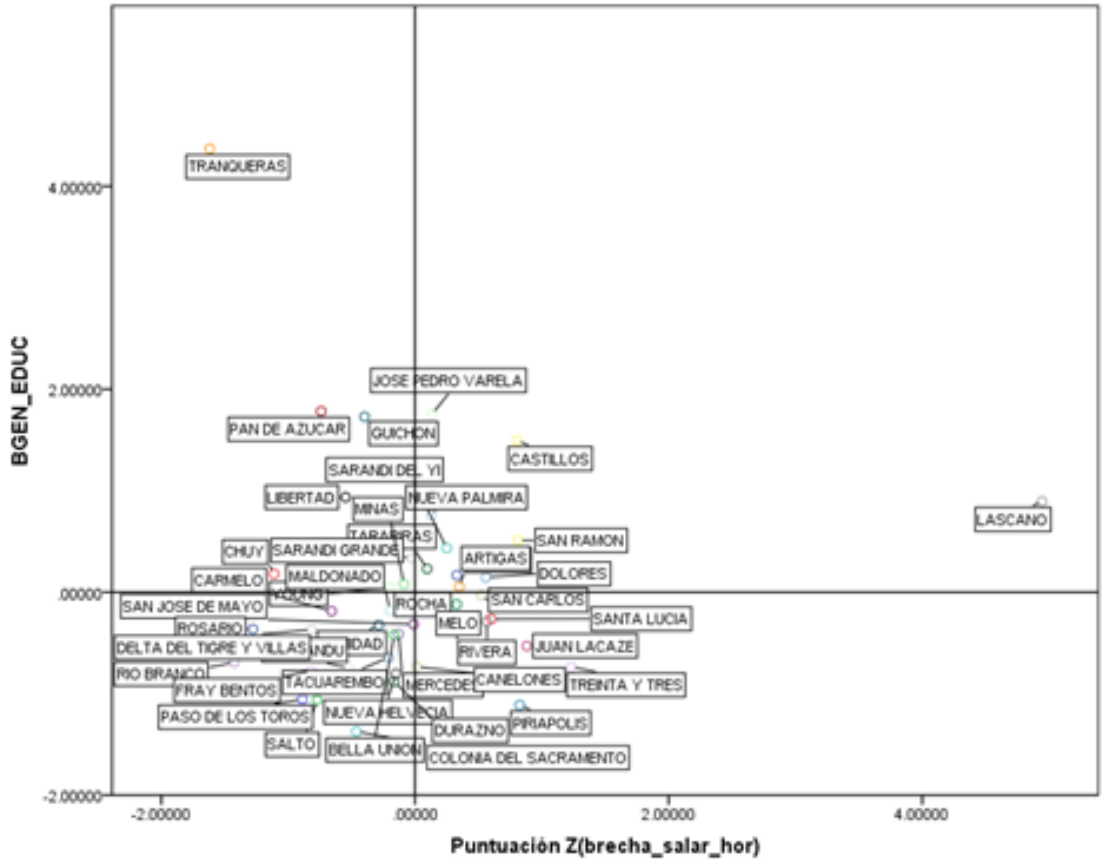
8. Transformación en las relaciones de género

Las relaciones de género como se señaló arriba y se desarrolla en la END tienen un papel fundamental de cara al futuro. Implican numerosos aspectos: culturales, sociales. La END atribuye un papel central a las desigualdades de género en el mundo del trabajo. En este sentido existen situaciones considerablemente distintas en las ciudades intermedias.

Por ejemplo, algunas ciudades muestran una brecha de género en cuanto al salario por hora en promedio favorable a las mujeres, como particularmente Lascano. Las ciudades más pequeñas como se señaló presentan un bajo número de casos en la ECH, por lo que es necesario interpretar los resultados con cautela y en cualquier caso específico realizar investigaciones más profundas. Ciudades como Río Branco, Tranqueras, Rosario, Carmelo, Chuy, Paso de los Toros, Fray Bentos o Salto presentan una brecha de género desfavorable hacia las mujeres.

Cuando, como en la gráfica abajo, se considera esta brecha en el salario por hora en relación con la brecha educativa, se aprecia en primer lugar que en todas las CIU la proporción de mujeres con 12 o más años de instrucción es mayor a la de varones. En algunas ciudades pequeñas, donde la ECH además tiene un número de casos muy bajo, como Tranqueras José Pedro Varela o Guichón la brecha es aún mayor en favor de las mujeres. En los cuadrantes de la izquierda se sitúan las situaciones más desfavorables para las mujeres: en algunos casos, pese a tener niveles educativos superiores, como en Tranqueras o Pan de Azúcar, y en otros con niveles educativos más paritarios, las brechas de salario favorecen a los hombres frente a las mujeres, como Salto, Paso de los Toros o Bella Unión.

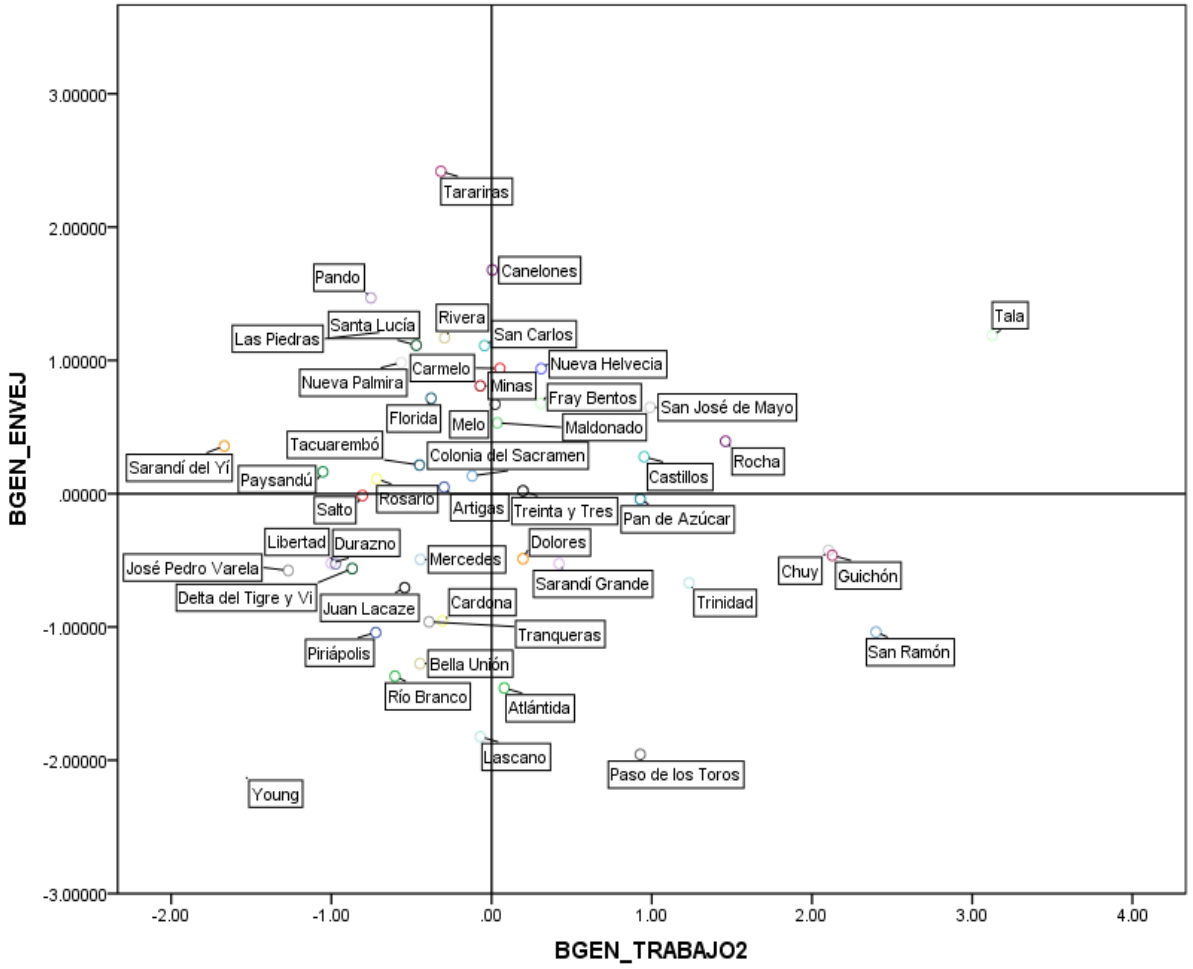
Gráfico 44. CIU según brecha laboral y educativa



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ECH 2016-2018

En segundo lugar, también considerando el mundo del trabajo, se presenta la brecha de posiciones en el trabajo, agregando la razón entre mujeres y varones en cargos de alta gerencia y patrones, buscando indicar el acceso a posiciones de poder en el terreno laboral, en relación a otra variable relevante, la brecha de envejecimiento poblacional, que relaciona las mujeres mayores de 65 años con los varones de esa edad; nuevamente en todas las ciudades la proporción de mujeres mayores es superior, con ciudades como particularmente Tarariras pero también Canelones, Pando, Las Piedras, Tala, Rivera, Santa Lucía, San Carlos, Nueva Palmira, Carmelo, Nueva Helvecia o Minas donde la proporción de mujeres pobres supera en un 60% a la de hombres.

Gráfico 44. CIU según brecha laboral y de envejecimiento



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ECH 2016-2018

No existe una relación definida entre las variables, pero se aprecian ciudades en cada cuadrante que demarcan puntos de partida distintos. Más allá de algunas ciudades pequeñas con resultados no representativos puede señalarse la situación de Pando o las Piedras, con una fuerte feminización del envejecimiento y una situación más desfavorable para las mujeres en cuanto al acceso a cargos gerenciales y de patrones, ciudades con las

mismas características pero con una menor brecha de envejecimiento como Piriápolis o Delta del Tigre. Paso de los Toros se destaca como una ciudad con una mayor proporción de mujeres en cargos directivos y con un envejecimiento menos feminizado.

Las desigualdades y brechas de género en las ciudades requieren un análisis más pormenorizado. Este acercamiento general, que remite al diagnóstico de transformaciones de género redactado en la END, mucho más completo, utiliza como se señaló recurrentemente encuestas ECH agregadas de los años 2016-2018; los casos son insuficientes en muchas ciudades como para extraer señalamientos concluyentes, que no es de cualquier modo el objetivo de este trabajo.

Se advierte sí una situación desigual: diferencias entre ciudades en cuanto a las remuneraciones promedio, en cuanto a los niveles educativos alcanzados y un conjunto de ciudades donde la distancia en una brecha educativa favorable a las mujeres se asocia a salarios menores. Así mismo, es notoria una situación de feminización del envejecimiento, y potenciales brechas en el acceso a cargos directivos y gerenciales que habría que estudiar en mayor profundidad.

1. CLASIFICACIONES ANTECEDENTES Y CONSOLIDACIÓN DE INDICADORES

El estudio de la situación hacia el futuro de las CIU puede realizarse de maneras diversas. Los escenarios son evidentemente múltiples, sujetos a contingencias imprevisibles. Pueden distinguirse tendencias, cambios sistémicos en una u otra esfera. Aquí se optó por seguir el camino trazado, los escenarios planteados por la END.

Para interpretar y discutir los datos anteriores se recurrirá a un análisis que considere en forma agregada las dimensiones de las tres transformaciones estratégicas que distingue la END. El análisis no pretende dar cuenta en profundidad de la situación en una u otra ciudad, sino que mediante índices sencillos, conforme a lo planteado en el apartado anterior, en cálculos que podrían ser mucho más sofisticados pero cuyo objetivo es solamente descriptivo, de cara al establecimiento de una agenda de discusión y con fines exploratorios, se estudiarán conjuntos de ciudades, agrupaciones propuestas por trabajos antecedentes.

En primer lugar, se presentarán índices resumen del eje de transformación productiva, en relación con la "vocación productiva" de las ciudades (ITU, 2019). Luego se considerarán dos agrupaciones de nivel departamental. Por un lado el trabajo ya mencionado de D. Veiga, que clasifica a los departamentos según indicadores socio-demográficos; y por otro el "Índice sintético de desarrollo departamental" (OPP 2019), para acercarse al eje de transformación social. En tercer lugar, con centralidad, se considerarán los sistemas de ciudades elaborados por ITU-DINOT (2016), y el clúster de ciudades realizado en la primera parte del documento.

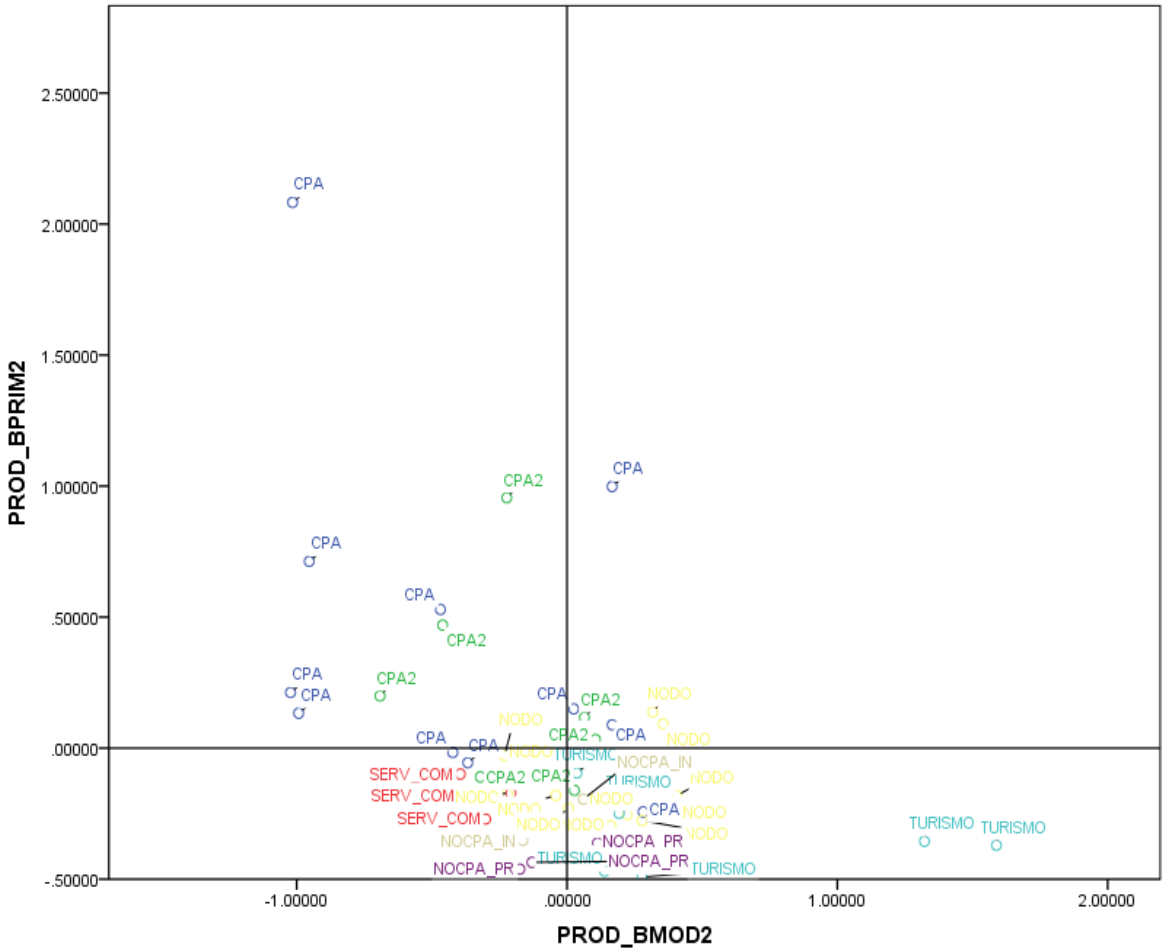
En cuanto a la transformación productiva, el siguiente gráfico sintético posiciona a las ciudades en función de su especialización en complejos estratégicos de base primaria, y en complejos estratégicos de base "moderna" (TIC, Cultura, Turismo). Las ciudades se presentan clasificadas según su "Vocación productiva" (ITU, 2019: 137 y ss), siguiendo las

conclusiones de Ackermann y Cortelezzi, responsables de ese capítulo, que tras su análisis de la diversificación y la especialización productiva en distintas áreas, agrupan a las ciudades en algunos conjuntos: centros urbanos con fuerte presencia del Estado (Nodos); Ciudades altamente especializadas en cadenas estratégicas (CPA) y con un nivel menor de especialización pero presencia en esas cadenas (CPA_2) o productivas pero en cadenas no estratégicas (No CPA), ciudades concentradas en servicios y comercios, y finalmente ciudades con especialización turística y cultural.

El cuadrante superior izquierdo contiene a las ciudades con especialización productiva forestal o agroalimentarias, el inferior derecho ciudades predominantemente turísticas y también nodos, y el superior derecho las ciudades especializadas en servicios y comercio.

Las CIU pueden comprenderse también en función de sus complejos prioritarios de inserción. El análisis en relación con la vocación productiva permite avanzar hacia aspectos relevantes en una agenda de discusión a futuro. ¿Deben pensarse políticas específicas para ciudades que ofician como nodos? Las ciudades especializadas en Cadenas Productivas Agroalimentarias, ¿deben profundizar su situación, o buscar complementar su inserción con aspectos como el turismo, las TIC, la cultura, considerando los costos de oportunidad que esto implica. El desarrollo de complejos “modernos” se asocia con una mayor diversificación productiva: ¿qué aspectos negativos y positivos implica esto? ¿Cómo podrían generarse sinergias entre estos dos vectores de complejos estratégicos?

Gráfico 44. CIU coloreadas por vocación productiva según especialización en complejos basados en bienes primarios y en bienes modernos.

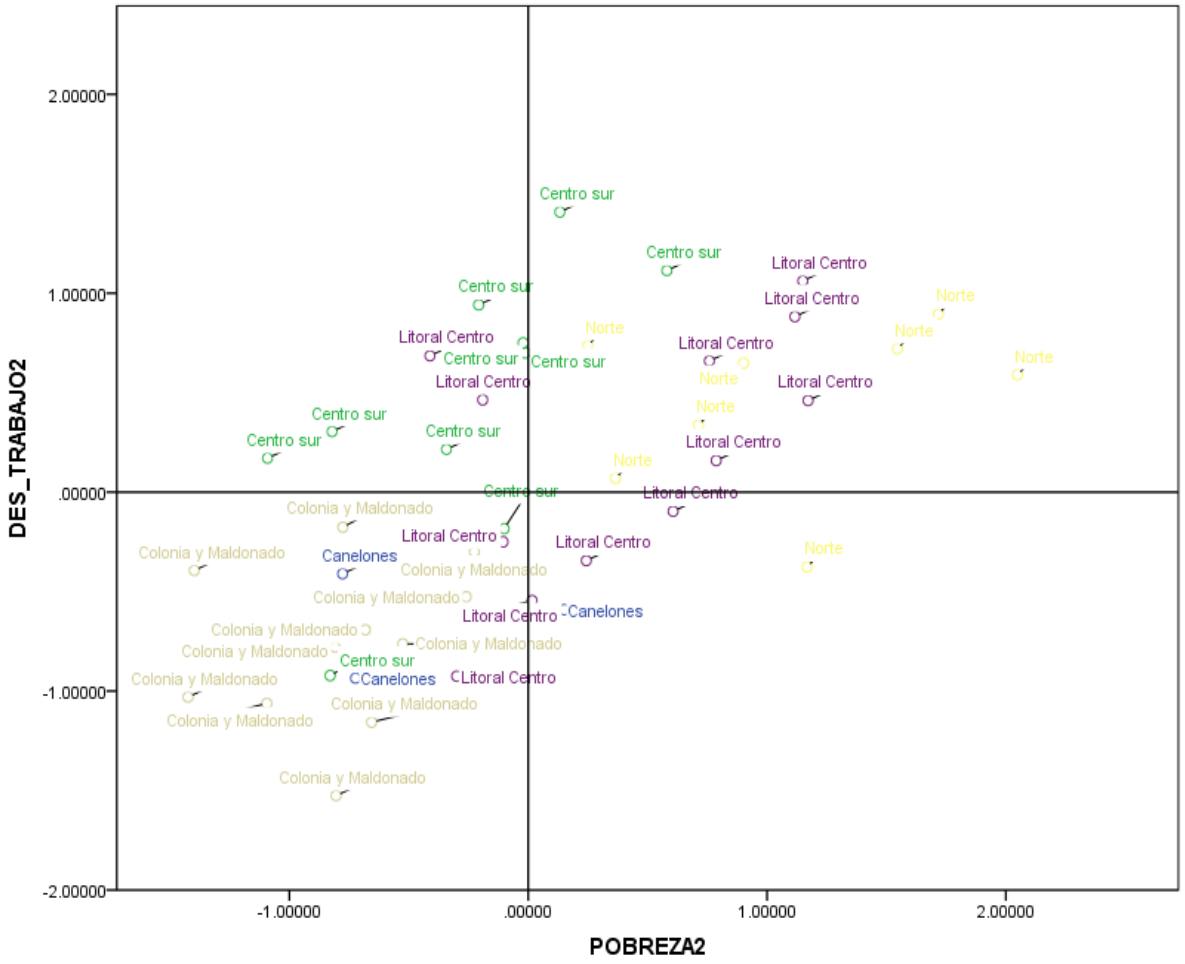


Fuente: Elaboración propia en base a ITU, 2019, ECH 2016-2018 y Street Maps.

La siguiente gráfica presenta dos dimensiones de la transformación social mediante los indicadores enumerados arriba: las desigualdades en el trabajo (desempleo, subempleo, informalidad) y la pobreza. Las ciudades se colorean según su región de pertenencia en la caracterización de Veiga, que como se señaló se concentra en aspectos socioeconómicos. Se advierte lo ajustado de su clasificación, la relación entre aspectos laborales y económicos, y cómo claramente estos indicadores resultan adecuados para dar cuenta de las CIU en relación a las transformaciones sociales necesarias.

El gráfico muestra con claridad cómo presentan una mejor situación los departamentos de Colonia y Maldonado y Canelones -en este último algunas ciudades con mayor nivel de pobreza. Las ciudades del centro sur del país presentan niveles altos de desigualdad en el trabajo, pero niveles de pobreza inferiores o promedio, mientras que las ciudades del norte presentan niveles de pobreza y de desigualdad en el trabajo medios y altos. Las ciudades intermedias del Litoral Centro del país presentan una mayor dispersión, evidenciando una clara asociación entre pobreza y desigualdades laborales.

Gráfico 45. CIU coloreadas por regiones (Veiga) según desigualdades laborales y pobreza



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2016-2018 y Censo 2011.

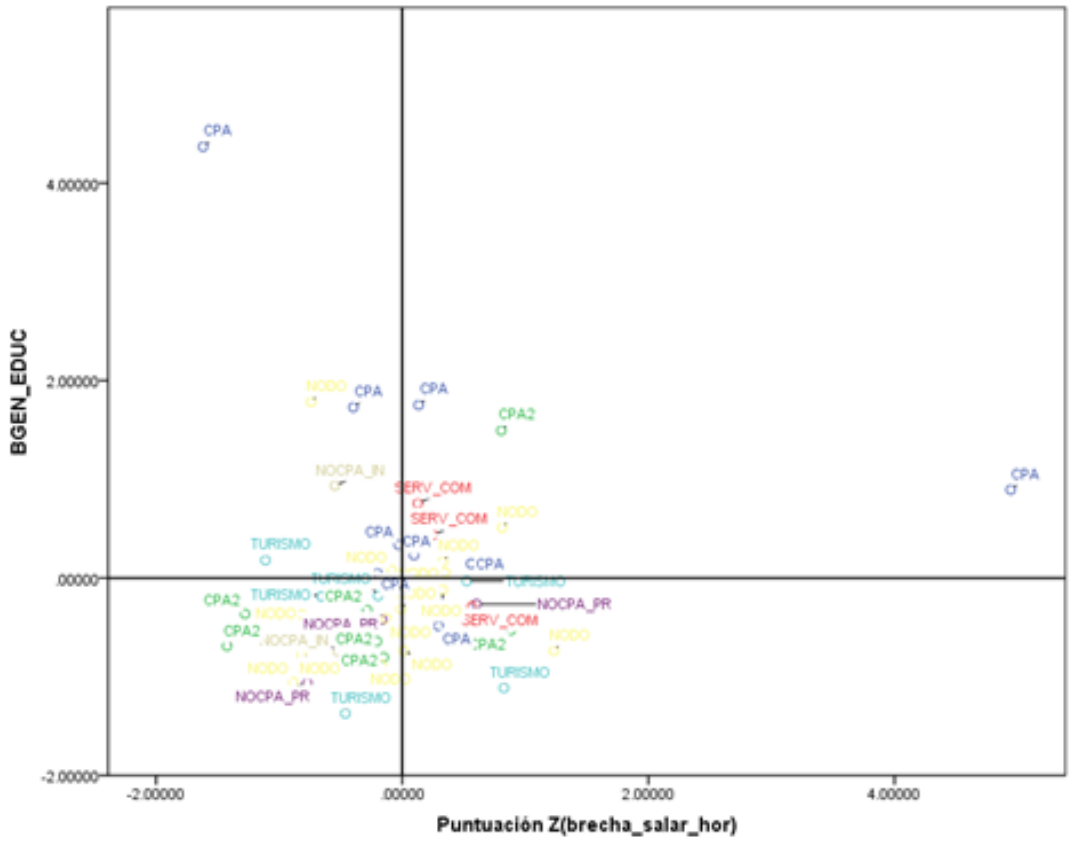
Por su parte, si se consideran las otras dos dimensiones del eje de transformación social jerarquizadas en la END: la educativa (clima educativo en el hogar, proporción de personas con estudios terciarios y especialización en enseñanza a partir del empleo en el sector) y las desigualdades (a partir del Gini de Ingresos y la Disimilaridad entre segmentos de cada ciudad en cuanto a pobreza y nivel educativo), en relación con el indicador sintético de desarrollo departamental, se aprecia que las ciudades intermedias de los departamentos con valores más altos presentan menos desigualdad y mejores valores educativos. Un conjunto de CIU pertenecientes a departamentos con valores medio-altos de desarrollo presentan también altos niveles educativos pero una mayor desigualdad.

En cuanto a las transformaciones sociales necesarias de cara a la END puede señalarse entonces que las regionalizaciones departamentales se asocian en buena medida, aun con excepciones, con las CIU. Los distintos niveles de desarrollo departamental y las regiones del país se asocian con las desigualdades laborales, la pobreza y en el terreno educativo.

En relación a las transformaciones en las relaciones de género, si se considera nuevamente la brecha en educación, que favorece siempre a las mujeres aunque en forma diferencial

según las ciudades, y la brecha de salario por hora entre hombres y mujeres, puede observarse una relación con la vocación productiva de las ciudades.

Gráfico 46. CIU coloreadas por Vocación productiva (ITU, 2019) según brecha de género educativa y en salario por hora

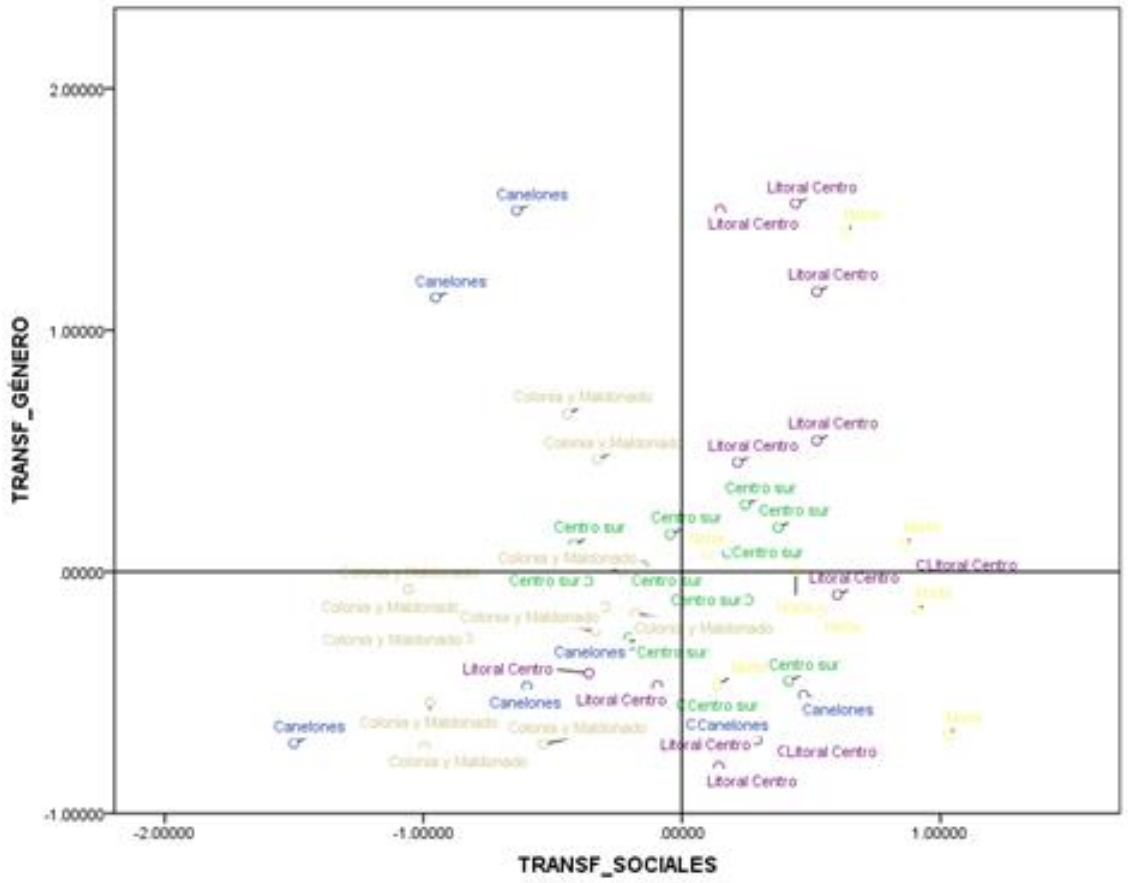


Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2016-2018 y Censo 2011.

La brecha educativa es mayor en varias de las ciudades fuertemente especializadas en Cadenas Productivas Agroexportadoras, aun con algunos casos fuertemente heterogéneos, en relación a los nodos, las ciudades situadas en cadenas productivas pero no tan especializadas o las turísticas.

La brecha de salario por hora resulta más variable: aunque las ciudades especializadas en servicios y comercio o los nodos se encuentran relativamente concentradas en valores promedio, existe una dispersión de los casos y en todos los agrupamientos por vocación con algunas excepciones.

Gráfico 47. CIU coloreadas por coloreadas por regiones (Veiga) según brecha de género educativa y en salario por hora

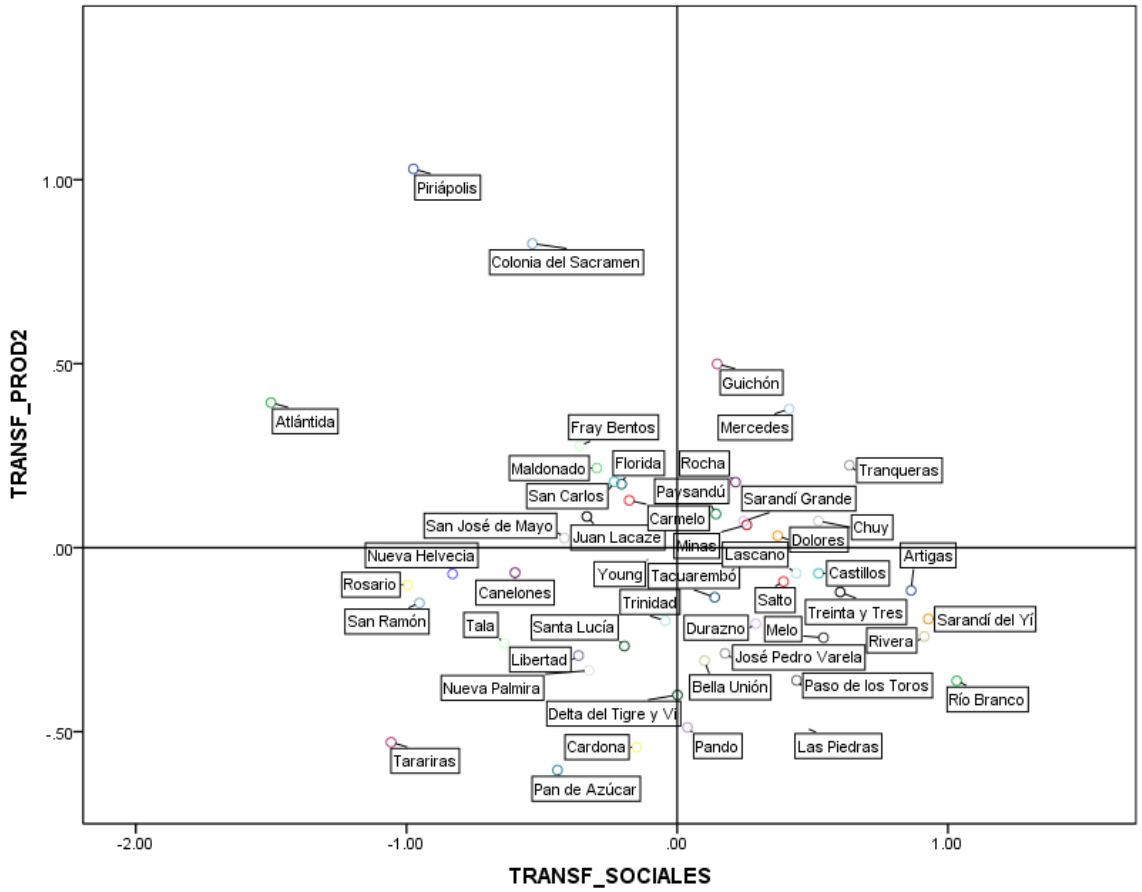


Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2016-2018 y Censo 2011.

Tomando ahora en conjunto las transformaciones en las relaciones sociales y construyendo un índice que agregue las distintas carencias (considerando en promedio los índices de precariedad laboral, desigualdad, pobreza y en forma negativa de educación) y las transformaciones de género (donde la situación en las brechas educativas, laborales, en el mundo del trabajo, sería mejor cuanto más favoreciese a las mujeres, aunque este cálculo debería sofisticarse), y coloreando el agrupamiento de departamentos realizado por Veiga, se observa que las ciudades del norte y las del litoral centro, con algunas excepciones, presentan una peor situación de partida en relación con las transformaciones sociales previstas en la END, y una importante variabilidad en cuanto a la situación de las relaciones de género.

Las ciudades de Colonia y Maldonado presentan mejores indicadores sociales pero también una dispersión en cuanto a las relaciones de género. Las ciudades de Canelones presentan una variabilidad importante en ambos ejes, por oposición a las del Centro y el Sur, más concentradas en un cierto promedio relativo. Es preciso de cualquier modo insistir nuevamente en que los cálculos basados en la ECH-INE resultan afectados por el bajo número de casos de algunas de las ciudades más pequeñas, por lo que estos datos deben interpretarse con cautela y eventualmente profundizar su análisis.

Gráfico 47. CIU según índice de posicionamiento promedio en complejos productivos estratégicos (transformaciones productivas) y según indicadores de desigualdades sociales (transformaciones sociales)



Fuente: Elaboración propia en base a ITU, 2019, ECH 2016-2018, Censo 2011 y Street Maps.

Para terminar de sentar los elementos que se tendrán en cuenta para la discusión de la agenda, la siguiente gráfica ordena las ciudades en función de índices sintéticos de las dimensiones de transformación productiva y de transformación social. De una parte entonces, en forma agregada, la especialización en los complejos productivos jerarquizados: un promedio simple de la especialización productiva en cada una de los complejos estratégicos; por otra parte, el indicador agregado de transformación social presentado arriba. Es preciso señalar que el eje de transformaciones productivas ordena a las ciudades de modo que las mejor situadas se encuentran más lejos del origen de la gráfica, hacia arriba mientras que el eje de transformaciones sociales se lee en forma inversa: las ciudades más alejadas del origen de la gráfica son las peor situadas, las que requieren mayores transformaciones sociales.

En el cuadrante superior izquierdo se encuentran ciudades con un desarrollo productivo importante y diversificado y una estructura social relativamente igualitaria, como Colonia del Sacramento o Piriápolis. Otras ciudades que presentan un desarrollo productivo importante y diversificado en los complejos estratégicos, así como una situación social

relativamente igualitaria y próspera son Carmelo, Florida, Fray Bentos, Maldonado y San Carlos.

En el cuadrante superior derecho, con una estructura productiva superior a las demás ciudades, algunas como Mercedes o Guichón y Tranqueras presentan una mayor necesidad de transformaciones sociales, por su mayor desigualdad la primera o por situaciones vinculadas a aspectos económicos y laborales en las segundas. En el eje inferior izquierdo se encuentran ciudades con buenos indicadores sociales, pero estructuras productivas muy especializadas en un área concreta (Tarariras, San Ramón, Tala) o no especializadas en complejos productivos estratégicos, como Libertad.

Más cerca del eje central en la parte izquierda del gráfico se encuentran ciudades como Rosario, Nueva Helvecia, con buenos indicadores sociales y estructuras productivas promedio, desarrolladas en uno o dos complejos estratégicos. San José de Mayo o Juan Lacaze se encuentran también en este grupo de ciudades, aunque con una situación social más compleja, más cercana al promedio nacional.

En el cuadrante inferior derecho se encuentran las situaciones más comprometidas: bajo desarrollo productivo en los complejos estratégicos o sólo en alguno de ellos, y una situación social que dista de las metas planteadas en la END. Ciudades como Paso de los Toros, Rivera, Río Branco, Bella Unión, Artigas, Sarandí del Yí se encuentran en este cuadrante, y más cerca del centro del eje, o sea con características similares de necesidad de transformaciones productivas para posicionarse de cara a la END y a la vez sociales ciudades como Tacuarembó, Durazno, Salto o Melo.

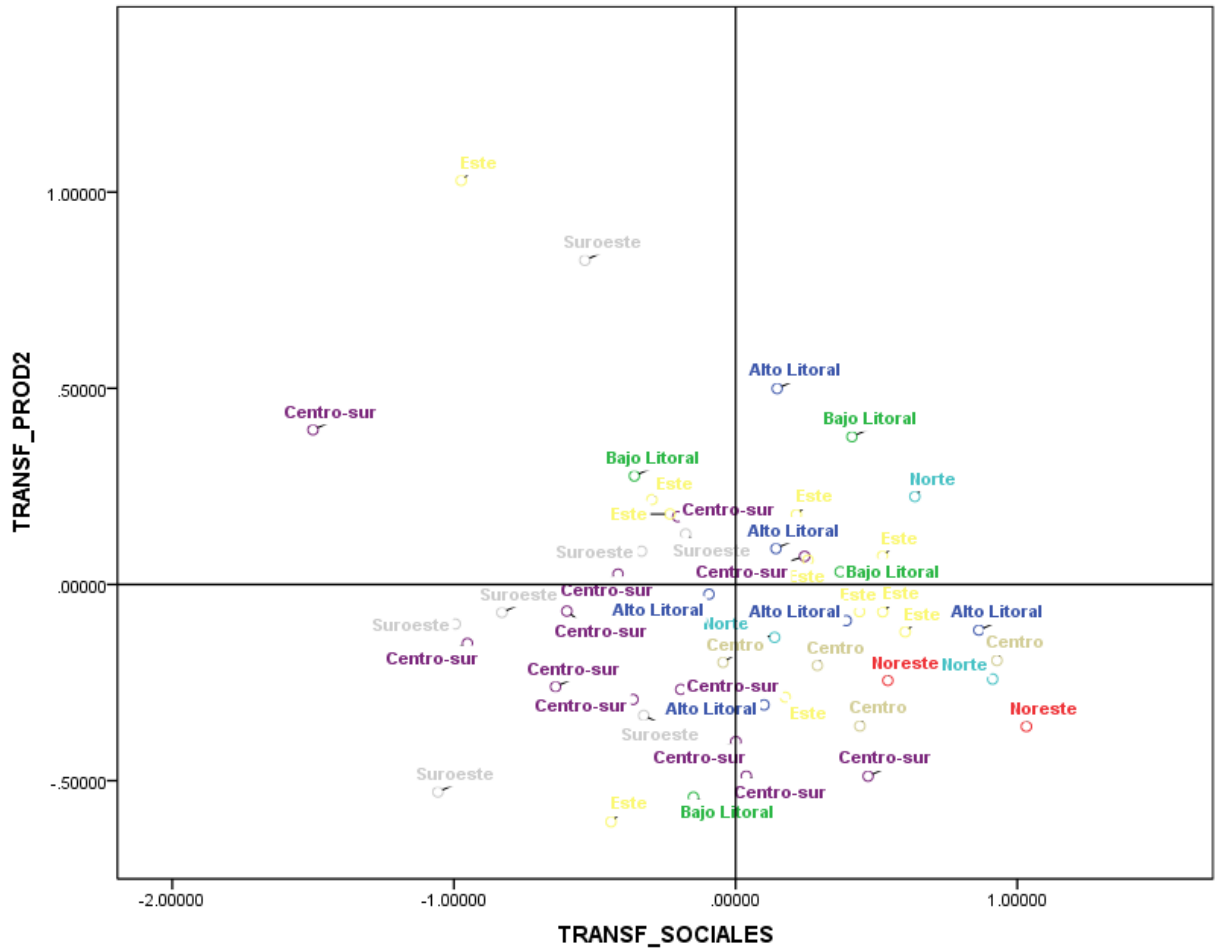
Es posible reiterar la gráfica etiquetando las ciudades en función de los subsistemas de ciudades realizados por ITU y DINOT, para aumentar el nivel de agregación. Como se grafica abajo, las ciudades del Suroeste y el Centro-sur del país presentan indicadores sociales favorables como ya fue señalado. Además, salvo algunas excepciones, presentan un desarrollo productivo medio o medio-bajo.

En el cuadrante superior izquierdo, con buen desarrollo en los complejos productivos estratégicos y buenos indicadores sociales aparecen algunas ciudades del Este, el Suroeste e incluso el Bajo Litoral del país.

En cambio, en el eje superior derecho, con buen desarrollo productivo pero necesidad de transformaciones sociales implica varias ciudades del sub-sistema Este, y algunas del Alto Litoral, el Bajo Litoral o el Norte.

En el eje inferior izquierdo, que como se señaló incluye a las ciudades más comprometidas en simultáneo en ambos ejes, contiene las localidades del Centro, Noreste también algunas ciudades del Norte o el Alto Litoral.

Gráfico 48. CIU según índice de posicionamiento promedio en complejos productivos estratégicos (transformaciones productivas) y según indicadores de desigualdades sociales (transformaciones sociales), coloreadas según subsistemas de ITU (DINOT, 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a ITU, 2019, ECH 2016-2018, Censo 2011 y Street Maps.

A modo de síntesis, entonces, algunos de los subsistemas urbanos presentan situaciones claras y homogéneas entre sus ciudades, como el subsistema Noreste, el Centro, el Norte (con necesidad de transformación social y productiva) o el subsistema Centro-Sur, con mejores indicadores productivos y fundamentalmente sociales.

Otros sistemas muestran situaciones homogéneas pero algunas ciudades excepcionales, como el subsistema Suroeste (próspero socialmente y con desarrollo productivo medio, a no ser por Colonia del Sacramento, que presenta una estructura productiva potente y diversificada. En cambio, sistemas como Alto Litoral, Bajo Litoral o el Este, muestran situaciones heterogéneas, ciudades bien diferentes en cuanto a su desarrollo productivo y social.

Esto no es sorprendente en tanto la lógica de sistemas implica la proximidad regional como primer criterio, y los flujos de circulación entre las CIU que lo componen. No tienen por qué ser ciudades parecidas, sino más bien cercanas y bien comunicadas las que integran un mismo sistema, y por eso hay algunos más homogéneos que otros.

Si se considera la clasificación realizada en el apartado anterior, puede realizarse un análisis alternativo, más concentrado en las variables clasificatorias de las ciudades intermedias que en su distancia entre sí.

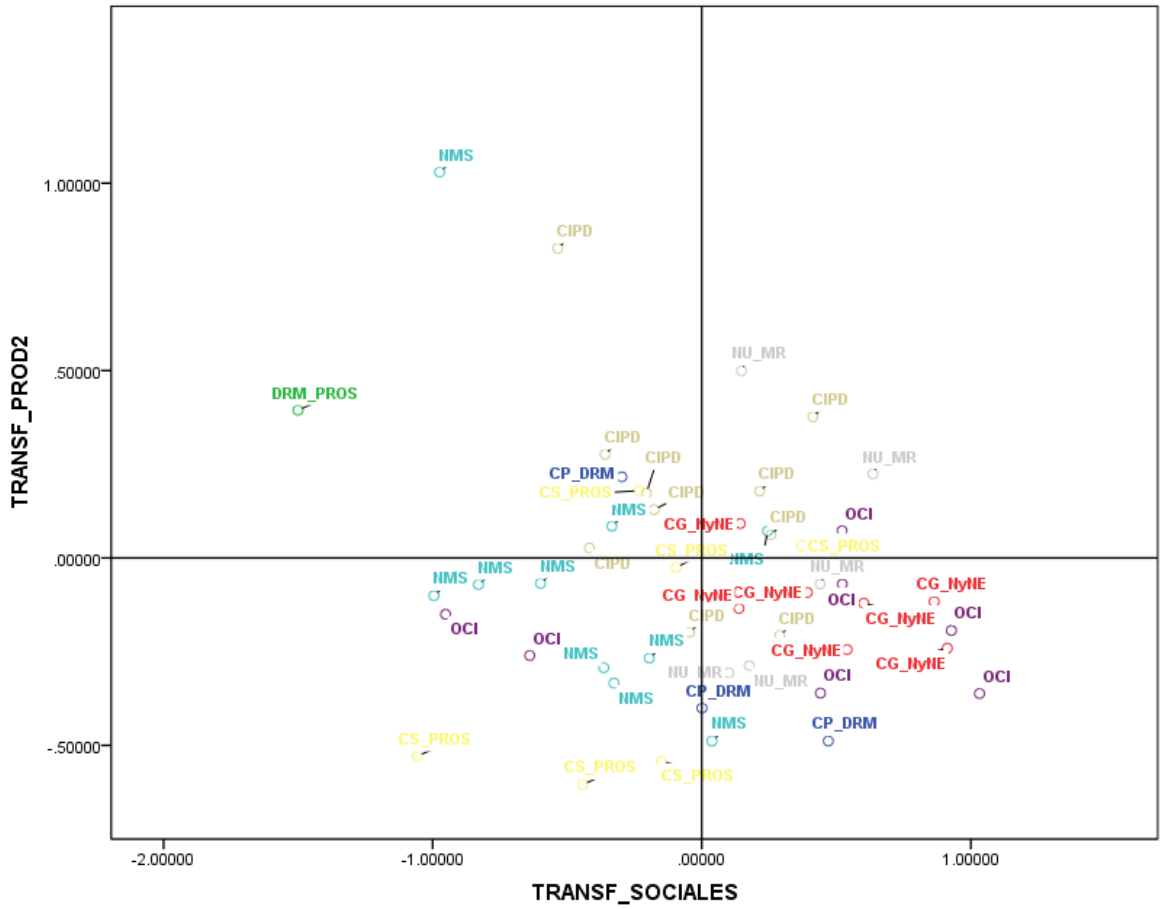
Las "ciudades grandes del Norte y el Noreste" (CG_NyNE) se sitúan en el cuadrante superior derecho, esto es, no se destacan en los complejos productivos destacados por la END y en particular requieren fuertes transformaciones sociales estratégicas para su desarrollo. Paysandú representa una relativa excepción, aunque sin separarse del resto de las ciudades de este conglomerado. Los "núcleos urbanos del mundo rural" (NU_MR) presentan una situación parecida, aunque algunas ciudades como Guichón o Tranqueras presentan una mayor inserción en cadenas productivas priorizadas por la END.

Las ciudades intermedias propiamente dichas (CIPD) presentan un buen posicionamiento relativo en los aspectos productivos pero necesidad de transformaciones sociales, con la relativa excepción de Durazno, menos diversificada, y una situación social variada aun sin grandes desvíos del promedio nacional, con ciudades más igualitarias como Colonia del Sacramento y otras más desiguales aunque prósperas económicamente, como Mercedes.

Las "ciudades de la Doble Región Metropolitana próspera" (DRM_PROS) muestran, en el cuadrante inferior derecho, una situación relativamente privilegiada, con estructuras productivas diversas, asociadas con complejos estratégicos -en particular turismo y TIC- y las mejores situaciones en el país. En cambio, las "ciudades periféricas de la Doble Región metropolitana" (CP_DRM) muestran una situación inversa: una mayor necesidad de transformaciones productivas y sociales.

Las ciudades "nodos medianos del sur" (NMS), con la excepción de Piriápolis, que muestra características similares en el terreno social y productivo a las ciudades de la doble región metropolitana próspera, y las "ciudades secundarias de departamentos prósperos" (CS_PROS) presentan una situación similar: posiciones adecuadas en los indicadores sociales estratégicos destacados en la END, en casi todos los casos por debajo del promedio en cuanto a desigualdades educativas, laborales y económicas (en particular Tarariras, con bajos niveles de pobreza y desigualdad), y con un potencial productivo algo inferior al promedio, donde Cardona y Tarariras presentan los extremos inferiores a nivel nacional, por una baja diversificación pese a su relativa especialización productiva derivada de bienes primarios. También Pan de Azúcar se posiciona como extremo inferior en el terreno productivo, aunque no se dispone de la información adecuada en todas las dimensiones en el terreno productivo de esta ciudad, como se señalaba en el apartado metodológico.

Gráfico 49. CIU según índice de posicionamiento promedio en complejos productivos estratégicos (transformaciones productivas) y según indicadores de desigualdades sociales (transformaciones sociales), coloreadas según clasificación propia.



Fuente: Elaboración propia en base a ITU, 2019, ECH 2016-2018, Censo 2011 y Street Maps.

El resto de las ciudades (“otras ciudades intermedias”, OCI) -medianas y pequeñas, con características de frontera nacional o metropolitana- presentan con la excepción de Tala y San Ramón importantes desigualdades sociales y una situación productiva menos ventajosa que los demás conglomerados, salvo Chuy por su relativa diversificación y potencial turístico.

F. CONCLUSIONES. "Hacia una reflexión prospectiva basada en la END. Fortalezas y debilidades de las ciudades"

La propuesta hacia 2050 de la Estrategia Nacional de Desarrollo se concentra entonces en tres transformaciones estratégicas: productivas, sociales y en las relaciones de género. En cada uno de esos terrenos se realizó a lo largo de los últimos años un diagnóstico exhaustivo, se sintetizaron los principales desafíos y dimensiones estratégicas, y como se reconoce en el documento, resulta central comenzar a realizar un proceso análogo que realice un recorte específico poniendo el foco en las ciudades de más de 5000 habitantes.

En torno a cada una de las transformaciones y sus dimensiones centrales, las ciudades poseen fortalezas y debilidades que las proyectan a futuro de una manera más o menos sintonizada con la END.

Así, entre las ciudades mejor situadas en promedio en los complejos productivos estratégicos se sitúan Punta del Este, con un fortísimo desarrollo del turismo y las industrias culturales, y Colonia del Sacramento, con un desarrollo diversificado en áreas como TICs, Cultura y turismo. Son dos ciudades excepcionales, con características muy marcadas, en el contexto de las ciudades intermedias, aunque Piriápolis comparte con Punta del Este una configuración productiva similar, si bien menos desarrollada, al tiempo que ciudades como Mercedes, Carmelo o Fray Bentos presentan una cierta diversificación estratégica, como Colonia del Sacramento. Son fortalezas de cara a futuro.

Otras ciudades, como Tranqueras, Guichón o Juan Lacaze comparten entre sí una clara especialización productiva en el complejo forestal, que las destaca en promedio como ciudades con fuerte inserción en los complejos productivos estratégicos gracias a su papel en esa cadena. En las dos primeras, el peso de la rama agropecuaria en el total de la población ocupada es el más alto del país, mientras que Juan Lacaze es la ciudad del Uruguay con mayor proporción de población ocupada en la rama industrial. Ello podría sugerir que, si bien las tres ciudades se especializan en el complejo forestal, el rol que desempeñan en éste difiere. Las dos primeras asociadas a la extracción de materia prima, mientras en Juan Lacaze la inserción en el complejo forestal se asocia a actividades industriales de transformación de la materia prima, por tanto de mayor valor agregado. Fray Bentos, que también ocupa un papel destacado en este complejo, o Mercedes, presentan también valores relativamente altos en TIC y Cultura. La primera presenta, así mismo, una proporción alta de profesionales y operarios calificados, que podría estar asociada al tipo de inserción especializada que tienen Fray Bentos en la cadena forestal.

Las ciudades destacadas en agro-alimentos, como Lascano, Tarariras, José Pedro Varela o Río Branco no suelen presentar valores altos en los demás complejos. En términos generales destacan por un perfil ocupacional no calificado y por condiciones de trabajos deficitarias. Una excepción a ello son las ciudades de Dolores o Nueva Helvecia que, suman a la vocación agro-alimentaria, el desarrollo relativo en particular en materia de TICs, lo que resulta en una diversificación peculiar e interesante. En cuanto a su potencial en este último complejo, particularmente estratégico, de las TIC (medido a partir de la cobertura de fibra óptica, del

número promedio de PC por hogar y de la proporción de la PEA en rubros relevantes para el complejo (ITU, 2019)), se destacan tras Punta del Este, Ciudad de la Costa, Florida, Colonia del Sacramento, Nueva Helvecia, ciudad de Canelones o Mercedes. En cuanto a turismo, además de las ciudades ya mencionadas (Punta del Este, Piriápolis, Colonia de Sacramento) cabe señalar la relativa especialización de Chuy, Maldonado, San Carlos, Carmelo o Atlántida, así como la asociación de este complejo con el complejo cultural. Las ciudades que enfrentan desafíos más claros en el terreno productivo se sitúan en el Área Metropolitana de Montevideo: Pando, Las Piedras, Delta del Tigre, aunque su cercanía a la capital posibilita otro tipo de funciones relacionadas con su situación metropolitana.

La inserción de las distintas ciudades en los complejos productivos identificados como estratégicos por parte de la END las posiciona en parte en un lugar de ventaja relativa en relación a otras ciudades ya que podrían proponerse fortalecer su inserción por ejemplo mediante la agregación de valor o mediante el desarrollo de productos y/o servicios conexos. Sin embargo, es importante tener en cuenta también que esta fuerte especialización contiene riesgos en la medida de que ante cambios económicos, tecnológicos o de cualquier otra índole que inviabilice la actividad en la que se especializan éstas ciudades, los impactos potenciales son mayores en comparación a ciudades más diversificadas desde el punto de vista económico. Por otra parte, y para el caso de ciudades pequeñas fuertemente especializadas en un sector, como consecuencia por ejemplo de la cercanía a recursos de explotación primaria, surge también la necesidad de reflexionar en clave estratégica sobre las ventajas de fortalecer el vínculo y la conectividad con otras ciudades de la región en la cual se encuentra inserta como forma de garantizar el acceso de la población residente a infraestructura y servicios urbanos adecuados.

En cuanto a las transformaciones sociales necesarias, mientras que las ciudades más prósperas e igualitarias se sitúan como se señaló en la doble corona metropolitana, grandes ciudades como Salto, Mercedes, Paysandú, Artigas, Treinta y Tres, Durazno, Fray Bentos o Rivera presentan los mayores niveles de desigualdad: una importante desigualdad de ingresos y en particular estructuras urbanas complejas y segregadas. En cambio ciudades más pequeñas, como Dolores, José Pedro Varela, Sarandí del Yi y Sarandí Grande, Castillos o Paso de los Toros, junto a otras más grandes como Artigas o Mercedes, presentan una relevante precariedad específicamente laboral (desempleo, subempleo, empleo informal). En el terreno educativo, ciudades como Tranqueras, Río Branco, Delta del Tigre, Lascano, Guichón, Chuy, Paso de los Toros y Pan de Azúcar presentan los desafíos más marcados. En cuanto a la pobreza de ingresos, de necesidades básicas y en menores de 15 años, Rivera, Artigas, Río Branco, Tranqueras, Melo, Treinta y Tres, del Norte y Noreste del país, pero también ciudades del Área Metropolitana de Montevideo como las Piedras y Delta del Tigre se encuentran entre las peores situadas, complejizando la perspectivas que sugieren una

dualidad norte sur caracterizada por el atraso social del primero y los niveles altos de desarrollo del segundo.

Las transformaciones en las relaciones de género resultan centrales en la Estrategia Nacional de Desarrollo. Una importante acumulación reciente en el tema lo explica y análisis prospectivos como el contenido en la END o el análisis específico de escenarios en relaciones de género (OPP 2019) representan un claro avance en ese sentido. Sin embargo, aún no se dispone de información suficiente a nivel de ciudades intermedias para realizar un análisis ajustado de la situación en este nivel, y por eso no fueron priorizadas en este análisis. En esos trabajos prospectivos antecedentes se distinguen como ejes de corte para la construcción de escenarios uno económico-laboral, que agrupa las variables vinculadas con las desigualdades en el mercado laboral y las políticas de empoderamiento económico de las mujeres, y un segundo eje sociocultural, que agrupa las variables vinculadas con las representaciones sociales de género. Esas dimensiones resultan también sin duda relevantes en cada una de las ciudades.

En cuanto a la primera dimensión, la brecha de desempleo muestra que la proporción de mujeres desempleadas es mayor a la de hombres en todas las ciudades, lo que se destaca en ciudades como Lascano, Sarandí del Yí, Bella Unión o Nueva Palmira. La brecha de salario por hora es en cambio desfavorable para las mujeres en otras localidades: Tranqueras, Río Branco, Punta del Este, Chuy. Son resultados sugerentes, que en cada caso se asocian a situaciones distintas. En cambio, la brecha educativa es en todos los casos favorable a las mujeres. Esto genera contradicciones y situaciones específicas en cada ciudad: Lascano presenta un mayor desempleo de mujeres, pero un mejor salario relativo. En cambio Tranqueras, con una destacada brecha de desempleo, muestra también una importante brecha de ingresos, asociada además a un mayor nivel educativo en las mujeres, en particular en localidades como Tranqueras, Pan de Azúcar, José Pedro Varela, Guichón o Castillos. Si se considera además la feminización del envejecimiento, esta resulta particularmente notoria en algunas ciudades, como Tarariras, Canelones, Pando, Las Piedras, en forma relativamente independiente a las variables anteriores.

Evidentemente, este análisis resulta inicial, incompleto, máxime cuando no considera adecuadamente la segunda dimensión central; aspectos culturales ínsitos en las relaciones de género o elementos tan centrales como la violencia contra las mujeres.

En línea con lo anterior, pensando en los desafíos para la política pública y teniendo en cuenta la diversidad de situaciones existentes en una mirada diagnóstica inicial de las ciudades en relación a la END, una alternativa para el abordaje es considerar a las ciudades en forma agrupada a partir de las distintas variables que las emparentan. El ejercicio realizado en este estudio permite identificar grupos de ciudades que se parecen tomando en consideración una lista amplia de dimensiones productivas y socioeconómicas de la población que en ellas reside.

A modo de resumen, el grupo 1 denominado “Doble región metropolitana próspera” integrado por Ciudad de la Costa, Atlántida y Punta del Este es un grupo caracterizado por presentar el mejor desempeño relativo en indicadores socioeconómicos. Tienen una fuerte relación con Montevideo y su área de influencia siendo centros de atracción para trabajadores de otras localidades.
Las Piedras, Ciudad del Plata y Maldonado conforman el grupo 2 denominado “Ciudades periféricas de la doble región metropolitana”. Son el grupo de ciudades más pobladas del Uruguay sin considerar a Montevideo. Comparten con el grupo 1 la cercanía a la capital del país pero presentan un peor desempeño en logros sociales y económicos.
El grupo 3 integrado por Salto, Paysandú, Artigas, Rivera, Melo, Tacuarembó y Treinta y Tres es el denominado “Ciudades grandes del Norte y Noreste del país”. Se caracterizan por su lejanía a Montevideo, sus bajos niveles de desarrollo social y una matriz económica asociada fundamentalmente a sectores de baja productividad y trabajos de poca calidad.
El grupo 4 lo conforman ciudades pequeñas de fuerte vocación agropecuaria y bajos niveles de desarrollo. Este grupo fue denominado “Núcleos urbanos en medios rurales” y está integrado por Bella Unión, Tranqueras, Guichón, José Pedro Varela y Lascano. Estas ciudades cumplen funciones de intermediación con espacios rurales.
El grupo 5 son ciudades “Secundarias de departamentos prósperos”: Dolores, Youbg, Cardona, Tarariras, Pan de Azucar y San Carlos. Al igual que el grupo anterior tienen una fuerte vocación agropecuaria pero con niveles de desarrollo social más altos y mayor diversificación productiva.
El grupo 6, denominado “Nodos medianos del Sur”, lo conforman ciudades ubicadas en el sur del país: Sarandí Grande, Piriapolís, Santa Lucía, Canelones, Pando, San José, Libertad, Nueva Palmira, Rosario, Nueva Helvecia y Juan Lacaze. Se caracterizan por presentar altos niveles de intermediación y conectividad.
El grupo 7, denominado “Ciudades intermedias propiamente dichas” lo integran Trinidad, Rocha, Fray Bentos, Colonia del Sacramento, Florida, Durazno, San José de Mayo, Minas y Mercedes, Minas, Mercedes y Carmelo. Se asemejan en atributos sociodemográficos y en su perfil socioeconómico y laboral.
El grupo 8, denominado “otras ciudades intemedias” lo conforman las ciudades de Tala, San Ramón, Castillos, Chuy, Río Branco, Paso de los Toros y Sarandí del Yí. Todas presentan un tamaño similar, un desarrollo social medio bajo.

El análisis hasta ahora presentó en base a trabajos antecedentes y algunos cálculos propios la situación de las ciudades en las dimensiones destacadas por la END. Varios de los indicadores centrales fueron calculados pero no incluidos en la redacción del informe, como el Riesgo de Automatización, los índices de Diversificación productiva. Por una parte por motivos de espacio, y los datos se incluyen en la base adjunta. Pero por otra parte, además, porque al basarse en la Encuesta Continua de Hogares, los resultados, aunque se agreguen varios años, no son representativos. Esta situación es particularmente notoria en el eje de transformaciones en las relaciones de género y en otros aspectos muy relevantes como las medidas de desigualdad racial. Los datos del Censo de 2011 son ya demasiado lejanos en el tiempo y los cálculos basados en otras fuentes presentan un margen de error demasiado alto.

El análisis es entonces un trabajo que pretende ser solo el inicio y que por tanto, requiere una acumulación mucho mayor que como puede verse excede las posibilidades y pretensiones de este trabajo en tanto implica un espacio y tiempo de los que no se dispone. Sin embargo es posible afirmar que el análisis centrado en los subsistemas urbanos de ciudades intermedias de ITU-DINOT y de la clasificación realizada en este trabajo permiten un panorama adecuado, un mapa de la situación en cuanto a las transformaciones prioritarias planteada por la END, y que por tanto posibilitan reflexionar sobre algunos asuntos importantes de cara a una agenda preliminar de discusión.

G. TEMAS PARA AGENDA

Sobre la gobernabilidad de las "ciudades" *La gobernabilidad de las ciudades requiere de miradas y políticas específicas en cada una. Además, los procesos de desarrollo deben reconocer a los actores y sus singularidades en cada CIU y sus relaciones en el sistema de ciudades y las políticas nacionales. Éstas son claves para la toma de decisiones específicas y estratégicas.*

Desde el punto de vista de la política pública parece relevante como punto de partida acercarse en primera instancia al gobierno de las CIU, en el entendido que cualquier intento de planificación en clave estratégica requiere actores y gobernanza definida, capaz de realizar acuerdos, favorecer procesos y desestimular otros, pensando en la ciudad.

Parece claro que las capitales departamentales cuentan con la Intendencia Departamental como actor principal, pero en los demás casos la entidad municipios resulta aún relativamente nueva como para concluir sobre sus competencias y capacidades para liderar procesos de mediano plazo de este tipo.

El mayor o menor dinamismo de las ciudades está asociado a múltiples factores, de los cuales buena parte depende de actores externos (inversiones privadas o decisiones de localización de servicios públicos, por citar solo dos). En este sentido, es clave que las ciudades puedan constituirse como actores con capacidad para plantear líneas de trabajo frente a estos agentes. Las herramientas para tal fin se encuentran claras en algunos ámbitos instituidos hace tiempo, como el ordenamiento territorial, los tradicionales "centros comerciales", asociaciones rurales, las cámaras sectoriales locales (típicamente de turismo), o las más recientes mesas de desarrollo local, pero no tanto cuando se piensa en clave de estrategia de ciudad desde un punto de vista integrado (sistema), superando las visiones sectoriales o de especialización.

Es claro que todas las ciudades dependen tanto de sus propias acciones como de decisiones que se toman fuera de su ámbito: si la Universidad de la República, la UTU o la UTEC deciden instalar un centro regional en determinada ciudad, puede cambiar su perfil poblacional en un plazo relativamente corto, con jóvenes provenientes de otras localidades así como docentes e investigadores, además de presionar sobre algunos servicios específicos o mercados como por ejemplo el de alquileres o pensiones, y de incidir en las transformaciones sociales en el terreno educativo señaladas como prioritarias en la END.

Desarrollar una línea de política pública para apoyar la gobernabilidad de las ciudades podría ser un paso estratégico en este sentido. Requiere al menos reflexionar sobre ¿qué significa apoyar la gobernabilidad de las ciudades? El objetivo parece claro, lograr una mirada integrada y que dé cuenta de la dinámica de la ciudad, potencie sus oportunidades y supere dificultades.

Para ellos, parece necesario al menos, obtener información con esta perspectiva actualizada y oportuna, propiciar ámbitos o institucionalidad que permita la articulación en el territorio "ciudad" lograr de la política de nivel nacional la especificidad suficiente así

como desarrollar políticas específicas para ciudades particulares y que aunque las mismas sean impulsadas o apoyadas por el nivel nacional, los actores del territorio ciudad deberán liderarlas.
Asuntos como el desarrollo de capacidades, la producción de información relevante y oportuna a escala ciudad, las economías a escala y las alianzas con otras ciudades, podrían ser algunos elementos de esa línea de política pública a la que hacemos referencia.

Acerca del límite. *Una importante dificultad para analizar y proyectar a las ciudades como plataforma estratégica para el desarrollo se cimenta particularmente en que las unidades administrativas (localidades) no se asocian estrictamente a las manchas urbanas, con consecuencias metodológicas, teóricas y prácticas que repercuten, por ejemplo en la calidad de la información.*

Desde el punto de vista práctico, el estudio de las CIU se encuentra rápidamente con la restricción de que las definiciones administrativas de las localidades (según clasificadas por el INE) no se corresponden con las manchas urbanas y las dinámicas sociales y económicas que configuran cada ciudad, lo cual dificulta análisis específicos sobre el crecimiento, las densidades y demás indicadores que dependen de la precisión con que se definan los límites del área de estudio, con las consecuencias a la hora de monitorear las ciudades e identificar los impactos de las acciones realizas. Lo que hasta ahora se realiza en forma ad-hoc en cada investigación, como evidencian varios de los antecedentes presentados en este documento.
Desde el punto de vista teórico también se presentan desafíos a partir de la idea de límite. Por ejemplo, cuando existe una conurbación las ciudades pueden ser consideradas en conjunto o de forma separada, según los objetivos del análisis. En nuestro país el caso más claro es Maldonado-Punta del Este. Pero también puede argumentarse que las ciudades de frontera seca son en realidad parte de una sola urbanización, y analizarlas sin considerar su "otra parte fuera del país" impide comprender sus dinámicas.
Esta perspectiva agrega una enorme complejidad al análisis, ya que de alguna forma supone que es necesario traer al campo de estudio a aquellas otras ciudades que ejercen fuerte influencia y cuya inclusión es necesaria para interpretar a las CIU. Esto puede ser relativamente fácil cuando pensamos en Rivera-Livramento, pero ya resulta más complejo si pensamos en Punta del Este, Carmelo o Colonia en su relación con Buenos Aires.
Esto sugiere la necesidad de análisis más específicos de estas ciudades de manera de poder fundamentar, por ejemplo, las decisiones operativas sobre en qué asuntos es conveniente/relevante considerarlas por separados y en cuáles no.

Pensar las ciudades específicamente, pero también en relación. *Es necesario profundizar en el conocimiento de las CIU, en particular de cada una específicamente en forma cuantitativa y cualitativa, pero fundamentalmente, estudiando las relaciones que se establecen entre ellas.*

Este trabajo buscó aproximarse a una descripción de las potencialidades y desafíos de las CIU en relación a la END. Una mirada más fina de cada una de las CIU individualmente exige un estudio pormenorizado, con relevamientos puntuales y donde se trabaje no sólo sobre datos "duros" a nivel agregado sino con información específica cuantitativa y que también permita escuchar la voz de los actores que hacen a la ciudad cada día (locales y externos).
Porque evidentemente, hay muchas especificidades que hacen a la historia y la situación de cada ciudad. Pero también puede y resulta relevante estratégicamente poner esas ciudades específicas en relación, porque hay características que las ordenan y permiten pensarlas, establecer agendas convergentes. Así, al Norte del país las ciudades son grandes, pocas y distantes. Al sur se presentan más conectadas, metropolitanas. Luego, hay un conjunto de pequeñas ciudades, dispersas en todos los departamentos, que muestran excepciones en este eje general Norte-Sur, formando periferias relativas o nodos de intermediación rural-urbano.
Naturalmente, esto implica un programa de investigación ambicioso y de largo plazo, que profundice en la situación de cada ciudad y las relaciones entre ellas. Este programa podría arrojar luz sobre oportunidades/necesidades asociadas a grupos de ciudades que requieren políticas comunes, incluso que puedan compartir sus buenas prácticas; así como otros grupos que su agenda radique en la complementariedad entre ellas ya sea para buscar nuevos desarrollos en actividades complementarias, o para alcanzar economías de escala para acceder a ciertos servicios o darle mayor sentido económico a algunas actividades que por sí solas no podrían desarrollarse (como comentaremos más adelante). En este sentido la END puede ser un insumo relevante para organizar este proceso de investigación. Además, el proceso de descentralización universitaria que se encuentra en pleno desarrollo puede ser una gran oportunidad para generar trabajos convergentes en este sentido.

Relaciones entre ciudades para el desarrollo. *Es preciso pensar estratégicamente los vínculos entre las ciudades, hasta ahora conectadas entre sí fundamentalmente por dinámicas dictadas por el interés económico. Hay mucho potencial en asociar las ciudades, aprender de aciertos o errores, alimentar flujos entre ellas.*

Las fuerzas del mercado generan conexiones entre ciudades ahí donde existe una rentabilidad que lo permite. Así, por ejemplo, hoy en día es posible alquilar un auto en Colonia y devolverlo en Punta del Este. Existen también iniciativas promovidas desde el ámbito público que han generado corredores temáticos que permiten recorrer áreas en torno a un mismo tema, como por ejemplo el vino en la zona sur del país. Este tipo de iniciativas son más fáciles de desarrollar donde las características del paisaje o el público objetivo es similar, pero sobre todo, donde existe buena conectividad (Colonia-Punta del Este) o donde existe proximidad (recorridos del vino en Canelones). El desafío entonces reside en traspasar estas limitaciones y encontrar posibles sinergias entre localidades menos conectadas o menos cercanas, pero que pueden compartir también un público interesado o un perfil productivo complementario. Si el mercado no ha generado estas

conexiones hasta ahora, esto no implica que no existan las potencialidades para explorar en este sentido desde la política pública.
Si bien la conectividad es un elemento clave para que fluya la comunicación entre dos puntos, también es verdad que una conexión se desarrolla si existe un motivo por el cual es importante comunicar un punto con el otro (trabajo, producción, cultura, por citar algunos). El estudio, en línea con los antecedentes, muestra que las ciudades del norte, mayores en tamaño, están también más alejadas y menos conectadas entre sí que las del sur del país. Las grandes explotaciones rurales predominantes han hecho menos necesario el trazado de redes más intensas, pero retroactivamente, la ausencia de redes dificulta por su parte el desarrollo de explotaciones más intensivas y por tanto con mayor requerimiento de conectividad. En otras palabras, aparece como una oportunidad profundizar en aquellos asuntos en los que una mayor conectividad entre ciertas ciudades (por ejemplo las del Norte) dotaría de sentido económico a algunas actividades consideradas estratégicas para el desarrollo de las mismas y/o permitiría un mejor acceso de la población residente a servicios favoreciendo la reducción de brechas sociales y/o de las relaciones de género.

Sistema, clasificación y complementariedad de enfoques. *El análisis agregado de las CIU puede realizarse desde una perspectiva sistémica que enfatiza el componente territorial y la complementariedad, o desde una clasificatoria, que pone atención en atributos de las ciudades y en función de éstos establece aspectos comunes. En este trabajo se argumenta que ambas miradas son complementarias.*

Recientemente se han producido avances muy interesantes que permiten conocer con detalle cómo se configura el sistema urbano de Uruguay en base a los flujos entre sus nodos. Los estudios desarrollados por el ITU y la DINOT en este sentido han aportado información valiosa, formulando una mirada sistémica sobre las ciudades del Uruguay que es imprescindible para comprender su lugar en procesos de desarrollo, por ejemplo, cuando se lo relaciona con las cadenas productivas.
En forma complementaria, se entiende que la aproximación clasificatoria aporta un punto de vista que contribuye con claves interesantes tanto para el análisis de la situación actual como para un pensamiento prospectivo. Uno de los aspectos destacados de este trabajo permite afirmar que ciudades poco conectadas entre sí, con escasa conectividad en términos de los pasajeros que se mueven de una a otra, pueden tener una potencialidad de trabajo sinérgico por compartir características relevantes, que queda a la vista cuando se las clasifica de acuerdo a ciertas variables de interés. De igual forma ocurre con los desafíos: quizá las dificultades para insertarse en una determinada cadena de valor sean más similares entre ciudades pequeñas distantes entre sí pero conectadas a su capital departamental de referencia, que a esa propia capital con la cual se relacionan más fuertemente.
Queda claro entonces que la mirada sistémica y la clasificatoria son complementarias y a futuro se entiende relevante su integración y profundización, no para resolver aparentes

discordancias sino para mejorar la capacidad de interpretación que aportan ambas miradas. La lógica sistémica implica el desarrollo de la complementariedad y el fortalecimiento de nodos especializados. La lógica clasificatoria opera mediante la equivalencia, y permite generar sinergias y cruces de experiencias. La relevancia entonces de abordar a las CIU con ambos enfoques radica en que de cada uno pueden emerger agendas distintas que desarrollen políticas específicas y eventualmente complementarias para una o un conjunto particular de CIU.

Características urbanísticas. *La estructura morfológica de las ciudades determina en gran medida su carácter de ciudades intermedias. Interesa destacar en la agenda la tensión entre el potencial de las ciudades intermedias del Uruguay de constituirse en espacios de calidad por un lado, y el riesgo de reproducir los elementos más nocivos de las metrópolis.*

Dados los objetivos de este trabajo no se analizaron en profundidad las variables propiamente urbanísticas. Sin embargo, si se consideraron un conjunto de indicadores, que permiten realizar una primera aproximación a la morfología y las principales características urbanísticas de las CIU. En particular se incluyeron indicadores de segregación residencial, los hinterland, la división de las ciudades en anillos concéntricos para conocer la densidad de su trama y un conjunto de indicadores provenientes del Censo de Entorno Urbanístico (INE, 2011) que permiten aproximarse al desarrollo urbano de las CIU.

Resulta importante mencionar que estas son solo algunas de las características urbanísticas que diferencian a las ciudades intermedias de las de mayor porte, así como de los pequeños poblados. Por ejemplo, con frecuencia se define en los antecedentes internacionales a las ciudades intermedias como las ciudades "caminables", dando a entender que su escala urbana habilita el desarrollo de un modo de vida dinámico pero sin sacrificar demasiado tiempo en traslados. Este tipo de definiciones están fuertemente emparentadas con una trama urbana fácilmente legible, amable al transeúnte, los indicadores presentados en el trabajo no permiten aprehender de forma precisa la "caminabilidad" de la ciudad, pero si arrojan una primera imagen sobre las dimensión y la densidad de las mismas.

La descripción y clasificación de las CIU alcanzada con el pequeño set de variables que se utilizaron en este trabajo permite mostrar que distan de ser homogéneas en su morfología, ya que se encontraron diferencias importantes en sus densidades, su extensión e incluso en los niveles de segregación residencial a su interior. Esto lleva a pensar que no todas las CIU presentan las mismas potencialidades o desafíos urbanos.

Si bien es cierto que las ciudades intermedias cuentan con la posibilidad de convertirse en espacios habitables, de calidad, a escala humano; también corren el riesgo de reproducir lógicas de las metrópolis, en términos de niveles de segregación o delito por ejemplo, o enfrentar desafíos singulares, por ejemplo asociados a grandes extensiones en baja densidad, poco recomendable para la gestión eficiente de los equipamientos urbanos, así como para alcanzar una cobertura óptima de las redes de servicios básicos.

El Censo de Entorno Urbanístico reveló algunos elementos contra intuitivos. Si bien se aprecia una relación entre el tamaño de las ciudades y el nivel de desarrollo urbanístico, medido en función de las calles pavimentadas y el sistema de alcantarillado, según la cual las ciudades de mayor tamaño presentan niveles más altos de desarrollo urbanístico. Algunas de las ciudades de mayor tamaño, como Ciudad de las Costa y Las Piedras, se encuentran entre las que peor se ubican en esta dimensión, mientas que ciudades con poca cantidad de habitantes, como ser Tarariras y Young, presentan guarismos altos de desarrollo.

En suma, la calidad de vida que potencialmente ofrecen las ciudades intermedias se compone de una serie de elementos urbanos que requieren atención, planificación e inversión. Esto resulta relevante espacialmente en lo que refiere a las brechas sociales. Lejos de ser efectos lineales de una determinada escala urbana, los elementos de mayor atractividad de las ciudades intermedias requieren una visión prospectiva y estratégica.

Especialización. *Las ciudades intermedias deben especializarse, aprovechando sus mayores virtudes pero considerando complejos dinámicos y estratégicos, atendiendo a la diversificación, a aprovechar las potencialidades para un cambio de escala, a una planificación que maximice los beneficios y minimice los riesgos de sostenibilidad.*

En el terreno productivo, la especialización es un fenómeno ambiguo. De una parte, en el caso de nodos estratégicos permite que el desarrollo del complejo traccione las demás fuerzas productivas y las transformaciones sociales necesarias. De otra parte, en el caso de nodos secundarios en las cadenas, la especialización implica riesgos ante cambios; una estructura más diversificada, en particular en ciudades medianas y grandes, proporciona mayor resiliencia ante procesos de cambio.

En algunos casos las ciudades intermedias pueden desarrollar cierta especialización que les permite trascender la escala que en términos generales alcanzan otras de su mismo tamaño. Un ejemplo de este tipo es Tacuarembó, que posee un Hospital de referencia nacional y por tanto recibe personas de todo el país a raíz de ese servicio especializado.

Son conocidos también los impactos que producen las grandes inversiones privadas en las ciudades intermedias. Considerando por ejemplo el complejo forestal, destacado como estratégico en la END, Fray Bentos y Conchillas son las últimas y más notorias, y Paso de los Toros-Centenario está en estos momentos en las puertas de un proceso de transformaciones a raíz de la instalación de UPM2. A la luz de los antecedentes, estas grandes inversiones requieren planificación y acciones concretas para lograr el mayor aprovechamiento y que los habitantes de la ciudad puedan apropiarse de la mayor parte posible de los beneficios que tal movimiento generará.

Es importante notar también que no todos los cambios que se generan en una ciudad le permiten trascender su escala. Quizá un posible ejemplo en este sentido pueda ser Cardal, una pequeña localidad de Florida que tuvo la oportunidad de ser la primera en implementar un plan nacional fuertemente innovador, que luego sería insignia del país: el Plan Ceibal.

Con esta oportunidad abierta, la ciudad podría haberse constituido en un centro de investigación sobre aprendizajes e innovación, aprovechando que durante un año entero fue el único lugar donde se experimentó el Plan, pero no fue así. Cardal es referencia en lechería, al igual que lo era hace cuatro décadas, pero no supo aprovechar la oportunidad de incorporar una nueva línea de especialización. Una historia sistemática y documentada de cómo ocurrió este proceso puntual u otros similares (tanto positivos como negativos) podría ser de gran utilidad para comprender las condiciones de posibilidad y las fuerzas que determinan el éxito o fracaso en estos casos.

El trabajo en la ciudad intermedia. *El mundo del trabajo tiene un papel central en el desarrollo de las ciudades intermedias. En particular debe ser considerada: (i) la importancia del desarrollo de emprendimientos en áreas estratégicas que sirvan de catalizador de regiones del país, (ii) la relevancia que adquieren las CIU en su rol de intermediación entre mercados de trabajo locales y trabajadores de otras localidades y territorios (y viceversa) y (iii) las desigualdades en el acceso y la calidad del empleo entre distintas CIU.*

El mercado de trabajo de las ciudades intermedias está determinado por el desarrollo histórico de la matriz productiva de la región donde cada ciudad se encuentra inserta. En los últimos años se ha registrado el desarrollo de emprendimientos productivos, energéticos (parques eólicos por ejemplo), turísticos (asociados al Sistema Nacional de Áreas Protegidas) o educativos (descentralización universitaria), por nombrar algunos, que aportan elementos para trascender este determinismo productivo. Promover estas iniciativas es central para lograr transformaciones estructurales en los mercados de trabajo local.

El desarrollo de mercados de trabajo locales en ciudades intermedias puede promover también las capacidades de nodo de las mismas, operando como centros de gravedad que atraen a trabajadores de otras localidades o espacios rurales. Como se ha mostrado en este trabajo y otros antecedentes, estos patrones de movilidad laboral ya se constatan en varios casos, en particular en las CIU del sur.

Las CIU han recibido población rural durante las últimas décadas y dependiendo de cada caso, han conseguido, con mayor o menor éxito, atraer y/o retener ciertos perfiles profesionales más proclives a radicarse en la capital nacional y, en un segundo nivel, en las capitales departamentales. Esto puede apreciarse en los indicadores presentados en este trabajo, y plantea importantes desafíos a las CIU. La instalación de emprendimientos públicos y privados con alta demanda de trabajadores calificados es un objetivo concreto que las CIU pueden plantearse como forma de enriquecer y diversificar la estructura de empleo local, y reducir las brechas en el acceso y en la calidad de los empleos.

Información. *Una agenda para la reflexión acerca de las ciudades intermedias precisa información adecuada y datos sólidos. El sistema estadístico nacional debería priorizar la*

generación de datos y podrían establecerse indicadores estratégicos que permitieran un análisis longitudinal de cada ciudad.

Si bien han mejorado sustantivamente las fuentes de información estadística en el país, subsisten algunos vacíos de información que se hacen más patentes cuanto más pequeña es la escala de observación. Un avance importante lo constituye el Observatorio Territorio Uruguay, desarrollado en el ámbito de OPP, pero al cual todavía le hace falta información a nivel de localidades.

En particular, como se señaló, la ausencia de información representativa acerca de las brechas de género o las desigualdades raciales implican la necesidad de cruzar bases de datos y generar nueva información. En el mismo sentido, es clave conocer con mayor precisión la movilidad de la población, y poder así trazar un mapa de la movilidad entre localidades, tanto como es importante reducir también esa escala al interior del área metropolitana llegando a la unidad barrial. Estos son desafíos para el próximo Censo y las Encuestas Continuas de Hogares en adelante.

Transformaciones productivas hacia la END *Las ciudades intermedias se encuentran en mayor o menor medida implicadas en los complejos estratégicos que plantea la END. El análisis de la situación actual resulta central para un análisis prospectivo, pero aún más importante resulta considerar las ciudades como una escala prioritaria.*

La END identifica un conjunto de complejos estratégicos que presentan a la vez un buen potencial de inserción global dinámica y que enraízan con las potencialidades del país. A nivel de ciudades, se entiende que algunas se encuentran insertas en mayor medida que otras en estas cadenas o complejos (forestal, agroalimentario, TIC, industrias culturales, turismo).

Como tratamos en el apartado anterior y a modo de resumen, las que fueron clasificadas en este trabajo como "ciudades grandes del Norte y el Noreste" no se destacan en los complejos productivos priorizados por la END y los "núcleos urbanos del mundo rural" presentan una situación parecida, aunque algunas ciudades cuentan con una mayor inserción en cadenas productivas estratégicas. También las "ciudades periféricas de la doble región metropolitana" muestran una mayor necesidad de transformaciones productivas.

En cambio, las “ciudades intermedias propiamente dichas” presentan un buen posicionamiento relativo, así como las "ciudades de la doble región metropolitana próspera", que muestran una situación relativamente privilegiada con estructuras productivas diversas, asociadas a complejos estratégicos.

Por su parte, los "nodos medianos del sur" y las "ciudades secundarias de departamentos prósperos" presentan un potencial productivo algo inferior al promedio. El resto de las ciudades (“otras ciudades intermedias”) presentan una situación menos ventajosa que los demás conglomerados.

El análisis de las distintas clases de ciudades permite comprender similitudes y diferencias en los puntos de partida, y derivar en consecuencia prioridades y especificidad para el diseño de políticas. De cualquier modo, la toma de decisiones estratégicas de cara a las transformaciones productivas deseables sólo tendrá lugar si se toma como prioridad la escala urbana.

Transformaciones sociales hacia la END. *La pobreza, la educación, el trabajo, la desigualdad, configuran las dimensiones sociales estratégicas priorizadas en la END. Nuevamente, las ciudades se encuentran en condiciones diferentes entre sí, pese a compartir algunas características, y si no se realiza una planificación que incorpore la escala de análisis urbana, podrían no contar con herramientas para desarrollar políticas sociales más efectivas que consideren además las necesarias articulaciones con el nivel nacional para alcanzar resultados que permitan reducir brechas sociales.*

Como se señala en la END, los aspectos productivos no deben desvincularse de las necesarias transformaciones sociales y en las relaciones de género, hacia una mayor igualdad social. El documento presentó una caracterización bastante completa, más allá de algunas limitaciones en la información disponible, de la situación actual de las ciudades.
Las "ciudades grandes del Norte y el Noreste", las "ciudades periféricas de la doble región metropolitana" y los "núcleos urbanos del mundo rural" muestran una mayor necesidad de transformaciones sociales estratégicas para su desarrollo. Las "ciudades intermedias propiamente dichas" presentan una situación relativamente próspera, con ciudades más igualitarias como Colonia del Sacramento y otras más desiguales aunque con buenos indicadores, como Mercedes. Las "ciudades de la doble región metropolitana próspera" muestran nuevamente una situación relativamente privilegiada. Las ciudades "nodos medianos del sur" y las "ciudades secundarias de departamentos prósperos" presentan una situación similar entre sí, en casi todos los casos por debajo del promedio en cuanto a desigualdades educativas, laborales y económicas.
Una mención aparte merecen los recientes procesos de migración interna que viven algunas de las ciudades intermedias. Como quedó demostrado en este trabajo, en este aspecto se aprecian diferencias sustantivas entre las ciudades, pudiéndose hablar de ciudades que atraen población y ciudades que la expulsan. En particular, ciudades que integran la Doble Región Metropolitana (Atlántida, Ciudad de la Costa, Ciudad del Plata, Punta del Este, Maldonado y Piriápolis) son las principales receptoras de población proveniente de otras localidades. Así mismo, se constató una correlación lineal positiva alta entre los niveles de migración y las variaciones inter censales de población, lo que evidencia el alto dinamismo demográfico de estas ciudades. Sin duda, esto conforma un desafió novedoso para pensar las transformaciones sociales de las CIU en las próximas décadas.
Una planificación en este terreno a nivel de ciudades se encuentra con la evidente limitante de que en materia de políticas sociales, educativas o laborales, están sujetas a dinámicas

que las trascienden. De todas formas, quien diseña estas políticas, articulando con los actores relevantes en cada CIU al momento mismo del diseño podría incorporar la especificidad de cada una de las CIU aquí descripta.
Aquí aparece una particularidad de las CIU que es importante destacar como parte de una agenda a futuro. En muchos casos, y muy especialmente en las ciudades fronterizas, las CIU se constituyen como espacios donde es posible la supervivencia con niveles de ingresos inferiores a los de las ciudades mayores, pero que implica para las personas mantenerse al margen del acceso a los servicios mínimos, en zonas donde la informalidad alcanza a prácticamente todos los ámbitos de la economía (la ocupación del suelo es irregular, tanto como lo es la venta de combustible al menudeo, el contrabando como forma de sustento, entre otros). En este escenario, los más pobres subsisten quizá "mejor" que en las grandes ciudades, pero sus oportunidades de movilidad social por la vía de la formalidad son seguramente menores. Esta estructura socioeconómica, basada en unos costos mínimos, bajos salarios y alta informalidad relativa, presenta limitaciones fuertes para las ciudades desde el punto de vista de su inserción en una END orientada a la integración sustentable.

Agenda de investigación. *Es preciso profundizar en los estudios sobre las ciudades intermedias. Se precisan nuevos datos, indicadores, investigaciones cualitativas. Sólo así podrá establecerse una planificación prospectiva sólida y una agenda de políticas lo más efectiva posible.*

Los indicadores producidos en este trabajo pueden plantearse como fuentes para una línea de base sobre la cual podrían establecerse metas cuantitativas orientadas a objetivos concretos. Este tipo de desarrollos tienen ya décadas de acumulación en otros países (existen diversos estándares de *benchmarking* de ciudades), permitiendo medir los avances hacia objetivos concretos de cobertura de servicios, integración social, desarrollo económico, entre otros. La elaboración y mantenimiento de un sistema de indicadores estandarizados es básica también para la comparación entre ciudades, tanto de Uruguay como del exterior.
Por otra parte, el habitar en las CIU supone una cierta calidad de vida, asociada a la disponibilidad de tiempo, fácil accesibilidad y mayor libertad de circulación para algunos grupos, tales como los niños y jóvenes, que se mueven por la ciudad más fácilmente que en las grandes metrópolis. En el Uruguay, donde los estudios urbanos se han centrado en Montevideo como objeto preferido, son muy escasos los trabajos que indagan sistemáticamente sobre esta forma de habitar en una ciudad intermedia, que capten esas particularidades. Como se dijo anteriormente existe también un amplio campo de investigaciones posibles y de gran interés pero que no se han desarrollado en nuestro país en torno a las CIU desde el punto de vista cualitativo. Pueden explorarse los más diversos temas desde esta perspectiva, entre ellos: el uso de espacios públicos (¿son más integradas las sociedades más pequeñas, o se reproducen los esquemas de segmentación de las grandes ciudades pero con códigos diferentes?, la migración entre ciudades intermedias,

las capacidades existentes y deficitarias de los actores locales para definir agendas de trabajo locales, el rol de los actores económicos locales en el desarrollo, entre muchos otros posibles e igualmente interesantes.

C. ANEXOS

Anexo 1. Delimitación de ciudades intermedias

Ciudades Intermedias del Uruguay	**Criterio de agregación de localidades INE**
Artigas	Artigas, Pintadito, Cerro Signorelli y Cerro San Eugenio
Bella Unión	Bella Unión
Las Piedras	Las Piedras y La Paz
Canelones	Canelones
Pando	Pando
Santa Lucía	Santa Lucía
San Ramón	San Ramón
Tala	Tala
Atlántida	Atlántida, Parque del Plata y Las Toscas
Ciudad de la Costa	Haras de Lago, Las Higueritas, Paso Carrasco, San José de Carrasco, Barra de Carrasco, Parque de Carrasco, Solymar, El Pinar, Lagomar, Shangrilá, El Bosque, Lomas de Solymar, Colinas de Solymar y La Asunción
Melo	Melo
Rio Branco	Rio Branco
Colonia del Sacramento	Colonia del Sacramento
Carmelo	Carmelo
Juan Lacaze	Juan Lacaze

Nueva Palmira	Nueva Palmira
Tarariras	Tarariras
Durazno	Durazno y Santa Bernardina
Sarandí del Yi	Sarandí del Yi
Trinidad	Trinidad
Florida	Florida
Minas	Minas y Barrio La Coronilla
José Pedro Varela	José Pedro Varela
Maldonado	Maldonado, Cerro Pelado, Villa Delia, barrio Hipódromo, Los Aromos, La Sonrisa
San Carlos	Parque Medina
Pan de Azúcar	Pan de Azúcar
Piriápolis	Piriápolis
Punta del Este	Punta del Este, Pinares-Las Delicias y San Rafael-El Placer
Paysandú	Paysandú, Nuevo Paysandú y San Félix
Guichón	Guichón
Fray Bentos	Fray Bentos y Barrio Anglo
Young	Young

Rivera	Rivera, Santa Teresa, La Pedrera, Mandubí y Lagunón
Tranquera	Tranquera
Rocha	Rocha
Castillo	Castillo
Lascano	Lascano
Chuy	Chuy
Salto	Salto
San José de Mayo	San José de Mayo
Libertad	Libertad
Ciudad del Plata	Delta del Tigre y Villas, Santa Mónica, Playa Pascual, Parque Postel y Monte Grande
Mercedes	Mercedes
Dolores	Dolores
Cardona	Cardona y Florencia Sánchez
Tacuarembó	Tacuarembó y La Pedrera
Paso de los Toros	Paso de los Toros
Treinta y Tres	Treinta y Tres, Villa Sara y Ejido de Treinta y Tres

Bibliografía

Ackermann, M. y Cortelezzi, A. (2019) Cadenas agroalimentariases y vocación productiva de ciudades intermedias de Uruguay: una aproximación por empleo. Ponencia presentada en el IV Congreso de Ciencias Sociales Agrarias. Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Montevideo

Artigas, A., Chabalgoity, M., García, A. Medina, M. y Trinchitella, J. (2002) Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo. Revista eure (Vol. XXVIII, Nº 85)

Bellet, C. y Llop, J. (2004) Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VII, núm. 165.

Bolay, J.C y Rabinovich, A. Villesintermédiares en Amérique Latine. Risques et potentielspour un développementurbaincoherent. En Charbonneau, F., Lewis, P. y Manzagol, P. (2003) Villesmoyennes et mondialisation. Renouvellement de l'analyse et des stratégies. Montréal:

Trames - Univ. De Montréal, 2003, pp.200-215.

Calvo, J. (1999) Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996. Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Calvo, J. coordinador (2013) Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011. En Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay Fascículo 1. INE, IECON, OPP, MIDES, UNFPA, Programa de Población de Facultad de Ciencias Sociales.

Castro, L. (2009) Desarrollo Urbano en Uruguay: aportes para el diálogo sectorial. BID.

Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes (2017) Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Disponible enhttps://www.impo.com.uy/bases/leyes/19525-2017

Dirección General de Estadística y Censo (1990). Las Necesidades Básicas en el Uruguay Montevideo, DEGEC.

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2012) Identificación y caracterización de la pobreza en unidades espaciales de Montevideo y Área Metropolitana. En: Uruguay Social, 5. Vulnerabilidad y exclusión: aportes para las políticas sociales. 203-222,

Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social - Departamento de Sociología - FCS-UDELAR

Domínguez Roca, L., Alvarado Quetgles, R. y Tabacco, B. (2019) Sistema de ciudades y equipamientos. Avances hacia la construcción de una herramienta para la gestión de los servicios públicos. Fondo de Población de Naciones Unidas. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Ministerio de ViviendaOrdenamiento Territorial y Medio Ambiente.

European Spatil Planning Observation Network (2006) The rol of small and midium-Sized towns. Final Report. The ESPON Monitoring Committee

Gault, M. (1989). Villesintermédiaires pour l'Europe? Edition Syros alter-natives, France.

Gorenstein,S., Landriscini, G. y Napal, M. (2013) Trayectorias y funciones de ciudades intermedias en argentina. Algunas reflexiones y evidencias. Geo UERJ - Ano 15, nº. 24, v. 1, pp. 339-370

Henríquez, C. y Azócar, G. (2007) Patro-nes de crecimiento en ciudades intermedias chilenas y su impacto en la sustentabilidad urbana. En: Beltrão, M. (org.), Cidadesmédias: espaçosemtransição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 283-312.

Iglesias, B. (2016) Las ciudades intermedias en la integración territorial del Sur Global. Revista CIDOB d'AfersInternacionals. n.114, pp. 109-132

Instituto Nacional de Estadística (2006) Metodologías. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. INE, Montevideo.

---------- (2009) Línea de pobreza e indigencia 2006. Metodología y resultados. INE

ITU (2019) Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador. Montevideo, DINOT-FADU.

Jordan, R. y Simioni, D. (1998) Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana. CEPAL, MinisterodegliAffariEsteriCooperazione Italiana

Lombardi, M.yAltesor, C, (1987), El cambio de las ciudades, Montevideo, Ediciones Banda Oriental.

Martínez, E. (coordinador), (2004), Ciudades Intermedias del Uruguay. Desarrollo Local y Sistema Urbano, Montevideo. ITU-FADU-UDELAR, Montevideo.

Martínez, E., Altmann, l., & Rodríguez, c. (2013). Incidencia de las ciudades intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional. R - Revista de la Facultad de

Arquitectura, 11. Disponible enhttp://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciu-en-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional/

Martínez, E. Delgado, M. y Altmann, L. (2016) Sistema Urbano Nacional del Uruguay. Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros. Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Media Ambiente. Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Instituto de Teoría y Urbanismo.

Maturana, F. y Rojas, A. (editores) (2015) Ciudades intermedias de Chile: territorios olvidados. Ril Editores. Santiago de Chile

Naciones Unidas (2016) Conferencia Hábitat III. La Nueva Agenda Urbana. Quito-Octubre 2016. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible

Observatorio Territorio Uruguay (2018) Índice de Desarrollo Humano por Departamento. Síntesis metodológica y de resultados. OTU, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2018) Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo - Volumen 6 - Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay - Escenarios prospectivos. Dirección de Planificación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Taulelle, F. (2015) A la búsqueda de las ciudades intermedias. Algunos elementos de discusión. En Maturana, F. y Rojas, A. (editores) (2015) Ciudades intermedias de Chile: territorios olvidados. Ril Editores. Santiago de Chile, pp. 15-20.

UnitedCities and Local Governments (2016) Documento marco de CGUL para Ciudades Intermedias. Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las Ciudades Intermedias. UCLG, Universitat de Lleid.

Veiga, D. (2015) Desigualdades Sociales y Territoriales en Uruguay. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República