

Revista de Ciencias Sociales (Vol. 23 no. 26 abr 2010)	Titulo
Serna, Miguel - Compilador/a o Editor/a; Piñeiro, Diego - Autor/a; Arocena, Felipe - Autor/a; Porzecanski, Rafael - Autor/a; Méndez, Luciana - Autor/a; Piaggio, Matías - Autor/a; Filardo, Verónica - Autor/a; Cardeillac Gulla, Joaquín - Autor/a; Vigna, Ana - Autor/a; Villamarzo, Roberto - Autor/a; Graña, François - Autor/a; Graziano, Antonio - Autor/a; Robertt, Pedro - Autor/a; Serna, Miguel - Autor/a; Nalbarte, Laura - Autor/a; Machado, Alina - Autor/a; Pérez, Lucía - Autor/a; Rojido, Emiliano - Autor/a;	Autor(es)
Montevideo	Lugar
Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar	Editorial/Editor
2010	Fecha
	Colección
Gestión ambiental; Ciencias sociales; Medio ambiente; Desarrollo sustentable; Zona costera;	Temas
Revista	Tipo de documento
<small>*<a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/ds-unr/20160715013907/2010-26.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/ds-unr/20160715013907/2010-26.pdf</a>*</small>	URL
Reconocimiento-No Comercial CC BY-NC <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

**<http://biblioteca.clacso.edu.ar>**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

**[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)**



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences







# CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

26

## Medio Ambiente y Ciencias Sociales: vínculos imprescindibles

*ECOplata*



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Facultad de Ciencias Sociales



DEPARTAMENTO  
DE SOCIOLOGÍA

Revista

26

R Revista de Ciencias Sociales - Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República - Uruguay.  
Vol. 1 N° 1, 1987

ISSN 0797-5538

ISSN On Line 1688-4981

La reproducción total o parcial de esta publicación, en forma idéntica o modificada, por cualquier medio mecánico o electrónico, escrito a máquina o por el sistema multigraph, mimeógrafo, impreso, fotocopia, escáner, grabación, o cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información, etc., con o sin fines de lucro, no autorizada por el autor, viola derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

*La Revista de Ciencias Sociales debe su nombre a que fue la publicación oficial del ex Instituto de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, fundado en el año 1958. La Revista tiene como antecedentes los Cuadernos de Ciencias Sociales del Instituto, publicación que se produjo entre los años 1971 y 1973, momento en el que cierra el Instituto, debido a la dictadura cívico militar, clausurándose también su publicación. A partir de la recuperación de la democracia en 1985 se reinstala el funcionamiento regular del Instituto de Ciencias Sociales retomando su publicación seriada bajo el título de Revista de Ciencias Sociales. En el año 1990 se funda la Facultad de Ciencias Sociales trasladando la estructura del ex Instituto de Ciencias Sociales transformada, bajo el estatus de Departamento de Sociología en la Facultad.*

*La Revista presentó su primer número en el año 1986, manteniendo desde ese momento una publicación anual regular, varias veces en forma bianual, contando con 26 números al año 2010. La Revista cuenta con publicaciones de artículos del propio plantel docente del Departamento, así como de profesores del país y extranjeros de múltiples universidades de América Latina y Europa. También posee una sección destinada a las reseñas bibliográficas de libros publicados por docentes del Departamento, y obras de interés académico nacional o internacional. La revista se edita en versión impresa y electrónica, disponible on line: <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc>.*

*A partir del año 2000, se introducen cambios editoriales en dos sentidos: primero, pasa a ser una Revista arbitrada con evaluación externa y segundo, se introduce la estructura de presentación de dossiers temáticos de acuerdo a las líneas y áreas de investigación del Departamento de Sociología, manteniéndose la participación de profesores externos invitados. Los temas de los dossiers han sido variados, Sociología del Trabajo, Género; Integración Regional; Sociología Urbana; Democracia y Desigualdad; Educación y Juventud, entre otros.*

*La revista se encuentra indexada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal - LATINDEX, Sociological Abstracts Database -EE.UU.*

Artículos indexados en:

**Sociological Abstract**

**Latindex** –Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal.

# Revista de Ciencias Sociales

Año XXIII - N° 26 – ABRIL DE 2010

Facultad de Ciencias Sociales

Decano: Diego E. Piñeiro

Departamento de Sociología

Director: Francisco Pucci

## Comité Editorial

Miguel Serna (Coordinador y Editor Responsable)

Felipe Arocena

Alfredo Falero

Geyser Margel

## Secretaría de Redacción

Helvecia Pérez

## Consejo Académico

César Aguiar

Rosario Aguirre

Felipe Arocena

Irma Arriagada (Cepal - Chile)

Marcelo Boado

Fernando Cortés (Colegio de México)

Gerónimo de Sierra

María Ángeles Durán (Csic – España)

Verónica Filardo

Norma Giarraca (UBA – Argentina)

Horacio González (UBA – Argentina)

Hilda Herzer (UBA – Argentina)

Elizabeth Jelin (UBA – Argentina)

Susana Mallo

Mario Margulis (UBA – Argentina)

Adriana Marrero

Enrique Mazzei

Miguel Murmis (U. Nal. Gral. Sarmiento – Argentina)

Daniel Pécaut (École des Hautes Études en Sciences Sociales – Francia)

Jacqueline Peschard (Colegio de México)

Diego Piñeiro

Francisco Pucci

Alberto Riella

Domingo Rivarola (CEPES – Paraguay)

Jean Ruffier (INIDET – Lyon – Francia)

Francisco Sabatini (PUC de Chile)

Miguel Serna

Patricio Solís (Colegio de México)

Marcos Supervielle

José Vicente Tavares Dos Santos (UFRGS – Brasil)

Helgio Trindade (UNILA - Brasil)

Ana Clara Torres Riveiro (UFRJ - Brasil)

Danilo Veiga

Jorge Walter (UBA – Argentina)

Daniel García Delgado (FLACSO-Argentina)

## Departamento de Sociología

Constituyente 1502, piso 5, esq. Martínez Trueba

C.P.: 11200 Montevideo

Tels.: 4103855 – 4103857 / Fax: 4103859

Correo Electrónico: revista@fcs.edu.uy

Página web: <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc>

- D O S S I E R -

# Medio Ambiente y Ciencias Sociales: vínculos imprescindibles

Diego E. Piñeiro\*

El 18 de junio de 2008 se llevó a cabo en el Salón de Actos de la Facultad de Ciencias Sociales el Primer Foro de Desarrollo Sustentable de la Zona Costera, organizado por el Programa Ecoplata. En él se presentaron varias ponencias que hoy integran el actual Número 26 de la Revista de Ciencias Sociales, dedicado al estudio de la problemática ambiental en general y de la zona costera en particular, desde la perspectiva de las Ciencias Sociales.

No fue casual la elección de la Facultad como el lugar propicio para lanzar este Primer Foro. Partió de la profunda convicción, expresada por los integrantes de la Mesa Ejecutiva de Ecoplata, del importante papel que las Ciencias Sociales están llamadas a cumplir en el estudio de la problemática ambiental y en la búsqueda de soluciones a los múltiples problemas que hoy aquejan a nuestras sociedades.

Las Ciencias Naturales han cumplido en los últimos treinta años un enorme papel en diagnosticar, explicar y certificar los cambios ambientales que están ocurriendo en nuestro planeta. Pocos hoy dudan acerca de la profundidad e intensidad de estos cambios, pero fueron menester muchos años de estudios y de activa diseminación de sus resultados para contrarrestar intereses creados que pretendían y pretenden no modificar el estado de situación.

Si es correcto que muchos de los problemas ambientales provienen de un modelo de desarrollo que no ha reparado en agotar los recursos naturales, que ha afectado profundamente el capital natural en pos de la construcción de sociedades que son profundamente desiguales, se desprende que las Ciencias Sociales tienen un amplio campo para indagar acerca de las causas de este extravío y para reflexionar y sugerir modelos de desarrollo alternativos.

Este número de la Revista es entonces el producto de un trabajo conjunto entre la Facultad de Ciencias Sociales y el Programa Ecoplata. Este es un Programa "orientado a fortalecer a las instituciones, a la comu-

nidad científica, a los gestores y al público en general, en los aspectos vinculados con la Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC)<sup>1</sup>." El Programa está localizado en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente pero es un programa interinstitucional ya que de él participan otros dos Ministerios (Ganadería, Agricultura y Pesca y Defensa), la Prefectura, las seis Intendencias de los Departamentos costeros y la Universidad. En representación de esta última se sientan en la Mesa Ejecutiva del Programa representantes de las Facultades de Ciencias y de Ciencias Sociales. Ecoplata ha cumplido desde su creación en 1997 un activo papel de vinculación entre las numerosas instituciones que tienen potestades sobre la zona costera uruguaya. Pero más aún, como reza su lema, ha cumplido un papel vital "conectando el conocimiento con la acción". Éste es también el sentido de que la Revista de Ciencias Sociales dedique un número a esta temática.

No quisiéramos dejar de señalar que en la inauguración del Primer Foro, el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Rector de la Universidad de la República, con la presencia de otras altas autoridades, firmaron un Convenio de Cooperación para la realización por parte de nuestra Facultad del "Observatorio Socio Ambiental de la Zona Costera Uruguaya".

El primer artículo del Dossier es una adaptación del mensaje que pronuncié como Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, intentando explicar el importante papel que las Ciencias Sociales pueden desempeñar en la búsqueda de un modelo de desarrollo sustentable. Paso revista a las actividades que nuestra Facultad ha llevado a cabo en materia de investigación y enseñanza en este tema, señalo debilidades y algunas fortalezas y trato de señalar un posible camino a seguir.

\* Decano de la Facultad de Ciencias Sociales.

1 ver [www.ecoplata.org.uy](http://www.ecoplata.org.uy)

En el artículo siguiente, Arocena y Porzecanski realizan una documentada y minuciosa discusión sobre el contenido del concepto “desarrollo sustentable”, señalando que, como tiene un alto contenido normativo, su definición se ha transformado en una arena de conflicto y debate. Esto es lo que impediría llegar a una definición consensuada.

Luciana Méndez y Matías Piaggio presentan los resultados de un estudio realizado para Ecoplata en el que se evalúa la importancia económica de la zona costera. Ésta es definida como los seis Departamentos costeros. Los indicadores muestran su importancia actual, tanto en términos económicos (77% del Valor Agregado Bruto del país), como en términos de empleo y población en relación al resto del país. Los autores señalan que esta preponderancia posiblemente continúe siendo así en el futuro ya que la Zona Costera capta el 87% de las inversiones.

El artículo de Filardo, Cardeillac y Vigna presenta los primeros resultados del Convenio firmado y mencionado más arriba por el cual la Facultad de Ciencias Sociales se comprometía a realizar un Observatorio de la Zona Costera. Este primer estudio es de corte cualitativo y en él se estudia a un grupo selecto de formadores de opinión, analizando su discurso en torno a la gestión de la zona costera. El resultado es la identificación de dos perspectivas, que ellos denominan “productivista” y “preservacionista”, lo cual les permite reflexionar sobre las consecuencias de estas perspectivas divergentes para la gobernanza de la zona costera.

Roberto Villarmarzo era Director de Ordenamiento Territorial al momento de la realización del Primer Foro y no es de extrañar que siendo uno de los principales autores e impulsores de la Ley de Ordenamiento Terri-

torial, su ponencia se dirija a reflexionar sobre ella, tanto conceptualmente como sobre las consecuencias que tendrá en el ordenamiento de los espacios costeros.

Cierran el Dossier dos ponencias que no fueron presentadas en el Primer Foro pero que por su actualidad y la importancia del tema que tratan hemos decidido incluir. Se trata de dos estudios sobre el conflicto por la instalación de la planta de celulosa en Fray Bentos. En uno de ellos Graña analiza el conflicto desde la mirada de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú tratando de comprender sus razones, haciendo notar que si la única salida al conflicto es algún tipo de salida negociada es de fundamental importancia comprender los argumentos de los distintos actores sociales involucrados. En cambio en el otro, Graziano propone analizar las distintas miradas de los diversos actores sociales envueltos en el conflicto y en particular las repercusiones de la instalación de la fábrica de celulosa del lado uruguayo. Sin dejar de apuntar al enorme impacto que la planta de celulosa tiene sobre la economía y el desarrollo regional, recoge las distintas posiciones y hace notar cómo los significados ambientales atribuidos por los principales actores son construidos desde la subjetividad individual o colectiva haciendo más difícil la construcción de acuerdos.

El Dossier que el lector tiene en sus manos es el primer número de la Revista de Ciencias Sociales dedicado íntegramente a analizar la cuestión ambiental desde la perspectiva de las Ciencias Sociales. Esperamos que este humilde aporte sirva para estimular el debate y el estudio sobre estos temas en nuestra Facultad y en las Ciencias Sociales en general. Si esto ocurre el objetivo se habrá cumplido.



# Desarrollo sustentable: una perspectiva desde las Ciencias Sociales

Diego E. Piñeiro<sup>1</sup>

*Los investigadores de las Ciencias Sociales debemos ampliar la mirada, preguntándonos siempre cuál es el vínculo entre los fenómenos sociales que estamos estudiando y la problemática ambiental. Descubriremos con sorpresa, que los vínculos son mucho más frecuentes y determinantes de lo que imaginábamos en un principio<sup>2</sup>.*

El término Desarrollo Sustentable ha tenido una rápida difusión en el ámbito político, en el mundo académico y en los círculos técnicos. Posiblemente la rapidez y amplitud de su difusión se deba a lo que constituye su principal debilidad: la imprecisión de su definición. Existe una profusa literatura tanto crítica como encomiástica del término que ha tratado de contribuir a su clarificación (Sachs, 1997; Worster, 1997; Gligo, 2006; Rogers, Kazi and Boyd, 2007). La propia difusión del término ha hecho que se produzca una verdadera "lucha semántica" por la apropiación de sus contenidos.

El principal punto de discusión proviene de la interpretación de lo que debe ser "sostenido". Si lo que se debe "sostener" es el desarrollo, los "grupos expertos" intentarán transmitir su propia y particular visión del desarrollo. Para los economistas neoclásicos el núcleo del desarrollo es el crecimiento económico, a tal punto que con frecuencia, lo usan indistintamente. Es el capital lo que se debe "sostener" para permitir la inversión, la producción de bienes y servicios que alimentan el consumo y generar ganancias que reproducen el capital en un círculo siempre creciente orientado por el mercado. Para los expertos ambientales es el

capital natural, los recursos naturales, lo que se debe sostener, utilizándolos de tal manera que se puedan reponer. La insustentabilidad consiste en la destrucción de los ecosistemas naturales como consecuencia de un uso abusivo para la producción o por la presencia de externalidades derivadas de la acción humana. Para otros expertos para lograr el desarrollo no basta con el mero crecimiento económico, sino que sus frutos deben ser distribuidos equitativamente para que en las sociedades humanas no haya pobreza y para que los beneficios de la educación, la salud, el trabajo digno, etc. alcancen a todos.

Felipe Arocena en un artículo de esta Revista, revisa cuidadosamente el origen del concepto Desarrollo Sustentable, su difusión, sus fortalezas y ambigüedades, lo cual nos exime de extendernos más en este artículo. Coincidimos con los autores que señalan que existe una tensión entre los términos desarrollo y sustentable, que sólo se resuelve recorriendo el único y angosto camino que queda abierto. Por lo tanto, como es conveniente hacer cuando se trabaja con un concepto polisémico, explicitaremos que entendemos por Desarrollo Sustentable: lo definimos como aquel que promueve el crecimiento económico, acompañándolo

1 Profesor Titular, Departamento de Sociología, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. [diego@fcs.edu.uy](mailto:diego@fcs.edu.uy)

2 Este artículo es una adaptación de la ponencia que el autor presentara en su condición de Decano de la Facultad de Ciencias Sociales en la apertura del Foro sobre Desarrollo Sustentable co-organizado por EcoPlata y las instituciones que lo integran, en el Salón de Actos de la mencionada Facultad.

con la redistribución equitativa de los beneficios de dicho crecimiento, en un contexto en que las generaciones presentes no abusan de los recursos naturales del planeta que deben quedar disponibles también para las generaciones futuras.

¿Es este desarrollo posible? Mucho se ha escrito y debatido sobre ello y si bien hay quienes lo desechan como una utopía irrealizable, son todavía más los que arguyen que es el único camino posible no ya para el desarrollo y bienestar de toda la humanidad sino para la pura y simple supervivencia de la especie humana.

Distintas voces se levantan para anunciarnos que estamos en el umbral de cambios societales que marcarán un periodo histórico. Si bien los cambios civilizatorios históricamente han sido muy lentos, una de las características del que se preanuncia es su rapidez, aquella que hace que muchos de nosotros nos sintamos desasosegados ante la desaparición de viejas certezas en las cuales nos sentíamos cómodos: la revolución de la informática y de las telecomunicaciones que han acelerado el movimiento y la rotación de los capitales, la globalización de los mercados de bienes y de los mercados financieros, las biotecnologías con sus promesas de bienes abundantes y las estremecedoras posibilidades de manipular la vida que abre tanto situaciones temidas, como esperanzas de longevidad y de curación de viejas enfermedades humanas. Todos estos cambios no han sido suficientes para ocultar que paralelamente y en parte como una consecuencia de ellos, también se está afectando profundamente el capital de los Recursos Naturales, en cuyo uso y abuso se basó la sociedad industrial para lograr los actuales niveles de bienestar.

Herman Daly (1997) ha expuesto la idea de que casi insensiblemente hemos pasado de una economía de un mundo vacío a una economía de un mundo lleno. En una primera etapa del desarrollo que nos condujo al mundo actual, etapa que podríamos ubicar entre fines del siglo pasado y la primera mitad de este siglo, la población mundial era escasa y el desarrollo económico aún incipiente. El trabajo humano aplicado a los abundantes recursos naturales permitía el crecimiento económico y la acumulación de capital. Era este capital creado por el hombre, el capital humano, el factor limitante. Era preciso crear más capital humano para favorecer el crecimiento. En esta empresa, poco reparo se puso en la utilización, muchas veces desmedida y devastadora, del capital natural.

Sin embargo, argumenta Daly, estamos llegando rápidamente al límite de la capacidad de carga que puede soportar la biosfera. "Si tomamos, por ejemplo, el porcentaje de apropiación por parte de los seres hu-

manos del producto neto de la fotosíntesis con base terrestre como índice de hasta qué punto los seres humanos y sus accesorios llenan el mundo, podremos decir, que éste está lleno en un 40% porque de manera directa o indirecta, utilizamos el 40% de la producción primaria neta de la fotosíntesis con base terrestre." (Daly, 1997:38). Como el periodo de duplicación de la población es de sólo 35 años, eso quiere decir que hace dos periodos, es decir hace solo 70 años, la proporción de utilización del producto neto de la fotosíntesis era de sólo el 10%. Es decir que en el periodo de una vida humana hemos pasado de una utilización del 10% (relativamente vacío) a utilizar el 40% (relativamente lleno). Pero en una nueva duplicación, esto es en otros 35 años estaremos al 80% de la capacidad de utilización del producto de la fotosíntesis, lo cual es ya "un grado de plenitud excesivo" (Daly, 1997).

La total ocupación del territorio y la total utilización de la mayoría de los ecosistemas del planeta produce una situación nueva, diferente, que de alguna manera ya había sido adelantada por la tesis malthusiana: que llegaría un momento en que la capacidad de carga de los ecosistemas no sería suficiente para sostener la vida humana. Malthus lo previó y lo propuso para los alimentos: según él mientras los alimentos crecían en proporción aritmética la población lo hacía en proporción geométrica (en mayor proporción) y por lo tanto llegaría el momento en que los alimentos no alcanzarían para los habitantes del planeta [Malthus (1798), 1966]. Si bien esta predicción no se cumplió porque la tecnología aplicada a la agricultura fue capaz de aumentar enormemente la producción de alimentos, no queda tan claro que la predicción no fuese correcta en un sentido más amplio: la capacidad de los ecosistemas para soportar las demandas combinadas de mayor productividad y mayor intensidad de uso. En todo caso ya no puede quedar duda de que el crecimiento de la población no puede ser ilimitado en un planeta cuyos recursos no lo son.

Es cierto también que el modelo de desarrollo occidental, que es el que gradualmente y no sin dificultades se ha impuesto, está basado en el consumo o mejor dicho en estimular la propensión al consumo, mucho más allá de las necesidades elementales para la sobrevivencia, que se transforma así en el motor del crecimiento económico.

Este tipo de crecimiento o de desarrollo económico luego de dos siglos de aplicación ha provocado una serie de desequilibrios en la relación entre las sociedades humanas y los recursos del planeta, que recién en los últimos treinta años han comenzado a hacerse evidentes.

Recordemos someramente algunos de los problemas que han sido desatados por nuestra ilimitada e incontrolada capacidad de consumo: la deforestación de los bosques tropicales, la desertificación, el agotamiento de los recursos pesqueros, el cambio climático, la lluvia ácida, la pérdida de biodiversidad, los serios problemas de la matriz energética con el agotamiento de los combustibles fósiles, el manejo de los desechos de todo tipo que produce la actividad humana, la minería incontrolada, la perforación de la capa de ozono, los problemas derivados de las grandes represas, etc., etc.

No los hemos enunciado en un orden de importancia porque dicho orden puede ser distinto según los países o las regiones del planeta en que se esté haciendo el análisis. Por ejemplo, la pérdida de la capa de ozono es un problema serio para los países del sur americano, pero es casi inexistente en los países del norte. También es posible enumerar problemas tales como la pobreza extrema o la deuda externa como problemas que al menos tienen serias derivaciones ambientales. Así lo hizo por ejemplo el Informe Bruntland y esta fue una de las mayores innovaciones en la comprensión de los problemas ambientales que llevan a un desarrollo no sustentable (CMMAD,1987). Las poblaciones expuestas a severas situaciones de pobreza son las que terminan agotando los recursos naturales de la región en que viven en un desesperado intento por sobrevivir. Los países fuertemente endeudados se ven empujados a esquilmar sus recursos naturales (con frecuencia el único capital que tienen) para pagar, no la deuda externa, sino sólo los intereses de la deuda que les permite seguir endeudándose para obtener recursos frescos (PNUD-BID,1990).

Si se recorre la bibliografía referida a la problemática ambiental durante las décadas del 80 y del 90 sobresalen con toda claridad los esfuerzos hechos desde las Ciencias Naturales para diagnosticar y comprender las características de los fenómenos que estaban ocurriendo. No olvidemos que las primeras advertencias científicas sobre el calentamiento global fueron recibidas con escepticismo e incredulidad no sólo por los gobiernos de las naciones más adelantadas, que eran las que se suponía que tenían mayor responsabilidad en haber creado esta situación, sino también por la propia comunidad científica de estas naciones. Recuérdese el rechazo que generó el Informe Meadows preparado para el Club de Roma en 1972, que luego de diagnosticar la situación de deterioro ambiental global recomendaba el crecimiento económico cero (Meadows et al,1972); o el Informe de la Fundación Bariloche de 1977 que proponía un modelo de desarrollo con tasas más moderadas de crecimiento para el mundo desarrollado para que toda la humanidad

puudiese alcanzar niveles adecuados de bienestar en el plazo de una generación [Herrera (1977), 2004]. Fueron necesarios muchos estudios, muchos debates y mucha tinta para que recién con el Informe Bruntland el tema del deterioro ambiental y sus causas humanas comenzara a gozar de cierta credibilidad.

Una forma de comprender el largo camino realizado en la aceptación de las causas antrópicas de los cambios que están ocurriendo en el medio ambiente es recorrer los Acuerdos Internacionales que gradualmente se han ido alcanzando para intentar poner freno al deterioro ambiental (Speth y Haas, 2006). Además de los Informes citados más arriba, en 1972 se realiza la primera conferencia organizada por Naciones Unidas en Estocolmo, que entre otras cosas crea al año siguiente el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como organismo especializado. Le siguen varias convenciones en los años siguientes pero el próximo hito es la publicación del Informe de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo o Informe Bruntland por el nombre de la Primera Ministra de Noruega que lo presidió. Este Informe tuvo un profundo impacto y es el que creó el concepto de Desarrollo Sustentable sobre el principio de la solidaridad intergeneracional. A su influjo se llevó a cabo en 1992 la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro que produjo la Agenda 21, uno de los mas amplios compendios de las políticas que los gobiernos deberían observar para lograr un desarrollo sustentable. Sin embargo la nefasta década de los 90 con sus gobiernos conservadores, significaron el enlentecimiento (que en la práctica fue un retroceso) de las medidas que había que tomar. En 1997 se firmó el Tratado de Kyoto imponiendo restricciones a la emisión de gases de efecto invernadero a partir de 2005 pero que no fue ratificado (hasta recientemente) por EE.UU. y otros países. Esto llevó a que la Cumbre de Johannesburgo también conocida como Río+10 mostrase los escasos avances de la década y el escaso compromiso de las potencias industrializadas, renuentes a tomar medidas que significasen amenazar su poderío industrial (Guimaraes, 2006).

Es por ello que en el Informe sobre el Desarrollo Humano 2007/2008 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, subtítulo "La Lucha contra el cambio climático; solidaridad frente a un mundo dividido", se concluye sombríamente: "...los gobiernos deben reconocer que enfrentan lo que podría constituir la amenaza más grave que haya sufrido la humanidad en toda su historia".

"Hacer frente a esa amenaza creará desafíos en muchos niveles y, quizás lo más importante, pondrá a

prueba la forma en que percibimos el progreso. Nada ejemplifica de manera tan clara como el clima que la creación de riquezas económicas no es sinónimo de progreso humano. Con las políticas energéticas vigentes, la creciente prosperidad económica irá de la mano con mayores amenazas al desarrollo humano hoy y al bienestar de las futuras generaciones. Sin embargo, el desarrollo económico con altas emisiones de dióxido de carbono es síntoma de un problema más profundo. Una de las enseñanzas más difíciles de aceptar del cambio climático es que el modelo económico que impulsa el crecimiento y el concomitante consumo desmedido en las naciones desarrolladas no es sostenible en términos ecológicos. Nuestros supuestos sobre el progreso no podrían enfrentar un desafío mayor que el de armonizar las actividades económicas y el consumo con las realidades ecológicas." [PNUD, 2008:15(a)]

Es comprensible entonces que durante las décadas del 80 y del 90 el esfuerzo estuviese puesto en el diagnóstico de los problemas. Hoy, el esfuerzo está y debe estar puesto más bien en responder otras preguntas: ¿Cómo y por qué llegamos a esta situación? ¿Qué debemos hacer para revertirla? ¿Cómo modificaremos la organización social para lograr la armonización que se propone en el texto del PNUD? Es en esta etapa de la comprensión de los problemas de un desarrollo no sustentable que las Ciencias Sociales tienen posibilidad de hacer una aporte sustantivo (Lander, 2007).

Pongamos como ejemplo el tema que está actualmente en el centro del debate: el cambio climático. Como es sabido distintos tipos de gases producidos por la actividad humana (anhídrido carbónico y metano principalmente) se han acumulado en la parte superior de la atmósfera impidiendo que parte de la radiación terrestre se pierda en el espacio exterior. Esto está produciendo la elevación de las temperaturas medias del planeta y está produciendo alteraciones climáticas que modifican los patrones de lluvias, desencadenan huracanes, derriten los hielos polares que a su vez elevarán la altura de los mares, etc. La forma de hacer frente al cambio climático se ha dividido en dos subconjuntos, que al menos analíticamente son útiles para comprender la forma como las sociedades deberían proceder: una es la mitigación del cambio climático (es decir las políticas y las medidas que es necesario tomar para que se produzcan menos gases de efecto invernadero) y la otra es la adaptación al cambio climático (las medidas de política y las acciones que es preciso tomar para que las poblaciones puedan soportar en mejores condiciones los cambios que se consideran inevitables).

Pensemos ahora en el papel que le cabe a las Ciencias Sociales en estas dos formas de lucha contra los efectos del cambio climático. Desde el punto de vista de las medidas que llevan a mitigarlo, las Ciencias Sociales podrían intervenir explorando posibles cambios en los hábitos de consumo energético, en la modificación de la sociedad del automóvil, en cambios arquitectónicos y urbanísticos que lleven a disminuir el consumo de energía, colaborar en la modificación de las pautas de alimentación o en la modificación de las pautas reproductivas para disminuir el crecimiento poblacional, etc. Desde el punto de vista de las medidas que lleven a la adaptación al cambio climático, es posible colaborar en la reubicación de las poblaciones que estén debajo de la nueva cota marítima o (más probablemente en nuestro país) colaborar en la reubicación de poblaciones que están debajo de las cotas de inundación de nuestros ríos interiores que afectados por la modificación de los regímenes de lluvia se desbordarán con mayor frecuencia, desarrollar relaciones sociales diferentes a las actuales en la producción de alimentos y fibras que impidan el abuso de los recursos naturales, colaborar en la preparación de nuestras sociedades para hacer frente a nuevas enfermedades o a la reaparición de otras que estaban extintas o controladas, tomar medidas para hacer frente a las nuevas condiciones creadas por una mayor frecuencia de huracanes y otros riesgos climáticos, etc. En todos estos aspectos que se mencionan solo a título de ejemplo, las Ciencias Sociales tienen aportes para hacer.

Uno de los campos privilegiados en el que las Ciencias Sociales podrían colaborar es en el asesoramiento a los gobernantes (el ámbito de la política) para la elaboración de políticas (*policies*) dirigidas a impulsar la mitigación y la adaptación al cambio climático (y en general a paliar el deterioro ambiental). Como lo han hecho notar otros autores (Gligo, 2006) los gobiernos latinoamericanos y de los países subdesarrollados en general, están mucho más preocupados por luchar contra la pobreza, proveer fuentes de empleo, proteger la salud de la población, etc. Con frecuencia se piensa que las políticas ambientales son un lujo que sólo pueden darse los países desarrollados y no son vistas como una prioridad. Pocas veces se ve la relación existente entre el deterioro ambiental y la pobreza, el desempleo o los problemas sanitarios. Hacerla evidente es otra tarea para las ciencias sociales.

En el Uruguay la expansión de la forestación y la instalación de las plantas de procesamiento de madera para producir celulosa han dejado al descubierto los conflictivos vínculos entre desarrollo y medio ambien-

te. La expansión de la forestación con sólo dos especies ha destruido la biodiversidad existente en las praderas naturales sobre las cuales se implantaron. Más aun, ya no caben dudas de que las plantaciones de eucalipto alteran los ciclos hidrológicos, afectando no sólo los campos vecinos sino posiblemente también el caudal de ríos y arroyos. Puede que la forestación esté dando algo más de empleo que la ganadería pero ¿a qué costo para los recursos naturales? Las mega inversiones en las plantas de celulosa sin duda que han dinamizado la economía y proporcionado empleo industrial pero ¿no sería más conveniente para el país un modelo menos centrado en la producción de celulosa y más enfocado al aprovechamiento y la transformación de la madera para múltiples usos? El litigio con Argentina por las consecuencias ambientales de este modelo sobre los recursos compartidos (sean éstas reales o no) ¿que impacto económico y social ha dejado y aún dejará? ¿se ha valorado este aspecto del conflicto? Como hemos aprendido dolorosamente, el desarrollo para ser sustentable no es sólo una cuestión técnica sino principalmente, una materia de la política (Reboratti, 2007; Alvarado, 2007).

Es cierto también que desde las Ciencias Sociales no son muchos los científicos que han tratado de aportar a la comprensión de estos temas. ¿Cómo explicar lo que nos está sucediendo sin caer en visiones apocalípticas? A mi juicio uno de los que mejor ha teorizado sobre el vínculo entre la sociedad y el ambiente ha sido Ulrich Beck (1998), quien ha acuñado el concepto de la "sociedad del riesgo". Para él la sociedad humana, en especial la sociedad occidental, se encuentra en un cambio de carácter civilizatorio de la misma magnitud que la que disolvió las relaciones sociales de las sociedades agrarias en el siglo dieciocho para dar paso a la sociedad industrial. Esta última ha crecido de tal manera que ha generado riesgos que ponen en cuestión no solo la calidad de vida de los habitantes de este planeta sino incluso su propia existencia. Así como la sociedad industrial produce bienes que se reparten desigualmente, la sociedad del riesgo produce riesgos que se distribuyen contradictoriamente en el sentido que nadie puede escapar a ellos pero cuyos efectos llegan en forma desigual. Los deshechos tóxicos de las industrias, la contaminación de los alimentos que se distribuyen globalmente a través de las complejas cadenas alimentarias, los efectos de la lluvia ácida que afecta a los bosques de países productores y no productores de estas sustancias, el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono y el mayor riesgo de todos, el de la guerra atómica tienen la particularidad de que nadie puede escapar a ellos. Por otro lado

los riesgos afectan desigualmente: son mayores para las poblaciones pobres de los distritos industriales, las industrias contaminantes se ubican cada vez con mas frecuencia en los países del tercer mundo, los plaguicidas afectan a los agricultores que no toman las medidas preventivas necesarias, etc. Los ricos (económica o culturalmente poderosos), pueden minimizar muchos de los riesgos civilizatorios viviendo en lugares exclusivos, aislándose de los peligros más evidentes, comprando alimentos menos contaminados, llevando vidas más equilibradas. Pero "en paralelo a las situaciones de riesgo, los caminos privados de huida y las posibilidades de compensación se angostan ..." (Beck, 1998:42). El afianzamiento de estas diferencias sitúa las viejas desigualdades de clase en un nivel nuevo. Ya no es el reparto poco equitativo de la riqueza en el cual unos tienen porque otros no tienen, sino que en este reparto todos ligan, independientemente de cuánto le tocó a los otros. En este sentido, según Beck, los riesgos despliegan, dentro de la sociedad en que actúan, un efecto igualador y de allí resulta su novedosa fuerza política.

Estamos, por lo tanto, en una transición, según Beck. De una sociedad industrial en la cual la lucha principal estaba dada por el reparto de los excedentes sociales a una sociedad en la cual la lucha será por el reparto de los riesgos surgidos de esta misma sociedad industrial. Pero ambas contradicciones coexisten en la medida en que toda sociedad contiene en sí resabios de la vieja sociedad que fue y al mismo tiempo contiene el germen de la sociedad que será.

Permítaseme ahora algunas reflexiones sobre la situación en nuestro país y en nuestra Universidad. Creo que existen serios obstáculos para que Ciencias Sociales y Ciencias Naturales se vinculen en un esfuerzo mancomunado tratando de aportar tanto a la mitigación como a la adaptación frente a los problemas ambientales.

Un primer obstáculo es el descreimiento, ya que entre nosotros, tanto en la clase política como en la gente común, todavía hay una comprensión limitada de la intensidad de los cambios que están ocurriendo. Una primera coartada es pensar que en realidad estos cambios ocurrirán dentro de muchos años y que no será esta generación la que los sufrirá. Cuestión que puede hasta cierto punto ser cierta pero no deja de ser poco considerada hacia el mundo que le dejaremos a las generaciones futuras. Si bien es posible que las consecuencias de estos fenómenos ambientales estén aún lejos en el tiempo, no así la posibilidad de mitigarlos que es un deber de esta generación, ya que por ejemplo los gases que provocan el efecto invernadero,



lo hacen muchas décadas después de haber sido producidos.

La otra cuestión que se piensa habitualmente es de tamaño: Uruguay es un país pequeño, pocas son sus emisiones y menor su huella ecológica porque tenemos pocos habitantes. Si bien esto puede ser cierto, está claro que los efectos los sufriremos independientemente de nuestro tamaño físico o de nuestra población. Pero además, es sólo en parte cierto porque por ejemplo, como consecuencia de que somos un país ganadero, las emisiones de gas metano por habitante son altas y como se sabe este gas es cuatro veces más efectivo en producir el efecto invernadero que el dióxido de carbono (PNUD, 2008(b)).

Pero aun si fuésemos capaces de vencer las dificultades arriba reseñadas, quedan todavía otras cuando miramos dentro de nuestra Universidad. Creo que la mayor de todas está en la dificultad para dialogar entre las Ciencias Sociales y las Ciencias Naturales. Por un lado hay paradigmas distintos: mientras los objetos de las Ciencias Naturales son generalmente evidentes, el hecho social no lo es y debe ser construido. Por otro lado tenemos diferencias metodológicas: mientras las Ciencias Naturales descansan sobre el método experimental, el método de las Ciencias Sociales a veces es experimental pero muchas otras veces no lo es y éste hecho no siempre es comprendido ni aceptado desde las Ciencias Naturales.

Tenemos también dificultades de tipo institucional: nuestra Universidad está estructurada en torno a disciplinas y son pocas las posibilidades de que investigación y enseñanza se ejerzan con una mirada transversal que es necesaria para comprender los fenómenos en que interactúa sociedad y ambiente. Esto no debe ser interpretado como una crítica a las disciplinas: al menos no es una crítica para las disciplinas de las Ciencias Sociales que son las que conozco. La historia de las Ciencias Sociales en nuestro país, es muy particular: de desarrollo muy tardío en nuestra Universidad en comparación con el resto del mundo, recién comenzaban a desarrollarse cuando la dictadura militar decidió suprimirlas. Cuando reaparecen, a partir de 1985, deben hacer un enorme esfuerzo de legitimación que recién ahora está dando sus frutos. La pretensión de que se cultive la interdisciplinariedad en un contexto en que había que asentar y legitimar a las disciplinas es (cuando menos) un esfuerzo con pocas posibilidades de prosperar. Recién ahora es posible plantearse esta posibilidad.

También hay problemas prácticos para atraer o seducir a los investigadores a que se involucren en el

estudio de los problemas ambientales contribuyendo desde sus disciplinas. Todo el sistema de evaluación de los investigadores es disciplinario: se premia la publicación en Revistas que están fuertemente orientadas por la propia disciplina: ¿qué incentivo entonces para publicar enfoques no disciplinarios? ¿Cómo se evalúa a los que lo tienen, en los concursos de méritos? ¿Cómo se tiene en cuenta este aspecto, por ejemplo, en la evaluación de todos los investigadores del país que realiza la ANII? También está la cuestión generacional: los investigadores más asentados, de más prestigio, lo han adquirido en el ejercicio de su disciplina y la mayoría de las veces cultivando una restrictiva y especializada mirada sobre ciertos aspectos de la disciplina. Legítimamente pueden plantearse: ¿por qué cambiar?

### ¿Qué hacer entonces frente a estas dificultades?

Por un lado debemos reconocer que no partimos de cero. Enumeremos algunas iniciativas sin pretensión de exhaustividad y para sólo nombrar aquellas más conocidas. En primer lugar, creo que tenemos que apoyar y potenciar a la Red Temática de Medio Ambiente (RETEMA) de la UdelaR, espacio en el cual científicos de las más diversas disciplinas vienen haciendo un esfuerzo desde hace varios años para construir una mirada por lo menos multidisciplinaria. En otro nivel, en la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) también hay un Comité de Medio Ambiente que suele realizar un congreso anual que reúne a científicos de las más diversas disciplinas de la treintena de Universidades de la región que la componen. Está previsto que este Comité lance una Revista Ambiental de carácter interdisciplinario. Allí tenemos también otra palanca para impulsar estos vínculos.

En las distintas Facultades se desarrollan cursos de grado y postgrado vinculados a la temática ambiental. Sin embargo, ni siquiera existe un listado de los mismos que unifique la oferta, ni posibilidad de que estudiantes de una disciplina se aventuren a tomar un curso de otra Facultad y se lo reconozcan automáticamente. La posibilidad de hacer estos "cruces" entre disciplinas con reconocimiento académico de los cursos sería un gran avance, no cuesta absolutamente nada en términos monetarios y por el contrario, significaría un mejor aprovechamiento de los recursos existentes.

En la Facultad de Ciencias Sociales el desarrollo de la temática ambiental es todavía muy incipiente. Quiero dejar claro que no creo que sea un buen camino que haya docentes que dejen su disciplina por una aún no bien definida interdisciplina: a mi juicio, lo que se

debe hacer es, desde cada disciplina, tener una mirada y una reflexión sobre cómo pueden aportar las ciencias sociales a una mejor comprensión, corrección y modificación de la problemática ambiental. Desde esta perspectiva entonces, creo que es posible decir que algunos investigadores de esta Facultad trabajan en equipos multidisciplinarios en proyectos de investigación con EcoPlata, con la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA), con la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), con la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DINASA), y en varios proyectos de investigación con otras Universidades de la región.

En materia de docencia, el nuevo Plan de Estudios aprobado y vigente a partir del año 2009, permite que un estudiante tome hasta 30% de sus créditos en cursos que no son de su disciplina. Esto abre un campo nuevo para la docencia que se debería aprovechar. En el Departamento de Economía se ha dictado un Diploma en Economía Ambiental, y tenemos algún curso de grado en Desarrollo Sustentable. Tal vez lo más innovador es nuestra participación junto con otras cuatro Facultades en la Maestría de Gestión Integrada de la Zona Costera, apoyada académicamente por la Universidad de Dalhousie de Canadá, y financieramente por la cooperación canadiense (CIID) y por nuestro Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esta Maestría está finalizando su primera edición y pronto hará el llamado convocando a la segunda edición.

¿Qué más se podría hacer? El Espacio Interdisciplinario que la UdelaR creó recientemente y al cual dotó con algunos recursos es un ámbito en el cual la RETEMA podrá crecer y definirse con mayor claridad. Es necesario que la RETEMA encare actividades de docencia, que empiece a crear un espacio de enseñanza en el que los estudiantes encuentren una reflexión transversal a las disciplinas, con una oferta de cursos abiertos, optativos para estudiantes de diversas Facultades. Asimismo desde la CSIC debería haber llamados específicos que apunten a fortalecer la investigación multidisciplinaria en Medio Ambiente.

Es claro que esto no se hace sin recursos. Durante el mes de junio de 2008, con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo hice una recorrida por varias Universidades de dicho país, estableciendo vínculos y haciendo una pregunta sustantiva: ¿cuál había sido la experiencia en vincular las Ciencias Sociales y las Ciencias Naturales en los estudios ambientales? Las respuestas fueron variadas pero se pueden resumir en dos modelos. En uno de ellos la Universidad creó un Departamento Interdisciplinario de Ciencias Ambientales

que era un espacio físico e intelectual que coordinaba la docencia y la investigación realizada por docentes que pertenecían a sus Facultades y Departamentos, quienes los autorizaban a trabajar parte de su tiempo en dicho espacio interdisciplinario. La ventaja de este modelo era su relativamente bajo costo y más sencilla instrumentación. Pero en las Universidades que lo habían seguido se lamentaban de que dicho Departamento, al casi no contar con recursos propios, tenía severas dificultades para instrumentar sus planes de trabajo. El otro modelo es mucho más radical y tal vez más potente: la Universidad había creado una Facultad de Estudios de Medio Ambiente con sus propios recursos edilicios, docentes y estudiantes. Pero cualquiera de los dos modelos mostraban una constante: la voluntad política de las autoridades universitarias de asignarle recursos suficientes para concretar la iniciativa.

En los inicios del siglo XXI se percibe un cambio en el tratamiento de la temática ambiental. Con mayor claridad en algunos países que en otros, el tema ya se ha instalado en la agenda política. Tal vez, este cambio tenga que ver tanto con las advertencias de los científicos, como con los avisos que la propia naturaleza nos está enviando. La posibilidad, casi una certeza, de un cambio climático en el transcurso de este siglo ha inducido a muchos políticos a comprender que es preciso pensar en el largo plazo, más allá de sus períodos de gobierno, reflexionando críticamente sobre el modelo de desarrollo actual. Los sucesivos informes de los organismos del sistema de Naciones Unidas han insistido en la vinculación entre economía, sociedad y ambiente para explicar los problemas del siglo XXI. En nuestro país, los dos principales polos del sistema nacional de Ciencia y Técnica, la Universidad de la República y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación deberían redirigir esfuerzos y recursos para contribuir a pensar un modelo de desarrollo sustentable, fortaleciendo para ello la investigación y la formación de jóvenes investigadores en esta temática. Los investigadores de las Ciencias Sociales debemos ampliar la mirada, preguntándonos siempre cuál es el vínculo entre los fenómenos sociales que estamos estudiando y la problemática ambiental. Descubriremos con sorpresa, que los vínculos son mucho más frecuentes y determinantes de lo que imaginábamos en un principio.

## Referencias

- ALVARADO, Raquel, 2007. Política Forestal, plantas de celulosa y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo. In: Vicente Palermo y Carlos Reboratti

- (Comp.) Del Otro Lado del Río. Ambientalismo y Política entre uruguayos y argentinos. Editorial Edhasa. Buenos Aires. pp:57-92
- BECK, Ulrich.** 1998. La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona-Buenos Aires. 304 pags.
- CMAD,** 1987. Nuestro Futuro Común. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Alianza Editorial.
- DALY, Herman,** 1997. De la economía del mundo vacío a la economía del mundo lleno. In: Robert Goodman et al (ed.) Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Bruntland. Editorial Trotta. Madrid. pp.37-50
- GLIGO, Nicolo** 2006. Estilos de Desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo n° 126. 109 pags.
- GUIMARAES, Roberto P.,** 2006. Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe: Desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002. In: Hector Alimonda (compilador) Los Tormentos de la Materia. Aportes para una Ecología Política latinoamericana. CLACSO Libros. Colección Grupos de Trabajo. Buenos Aires. 274 pags.
- HERRERA, Amilcar et al.** (1977), 2004. ¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Latinoamericano 30 Años Después. IDRC. IED.Segunda Edición. 162 pags.
- LANDER, Edgardo,** 2007. Tendencias dominantes de nuestra época. ¿Se nos agota el tiempo? In: Worlds and Knowledges Otherwise. Fall 2007. pp.1-17.
- MALTHUS, Thomas Robert,** (1798) 1966. Primer Ensayo sobre la Población. Alianza Editorial. El Libro de Bolsillo. Madrid.317 pags.
- MEADOWS, D.H., MEADOWS ,D.L., RANDERS, J., & BEHERENS III,W.W.,** 1972. The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. New York: Universe Book.
- PNUD-BID,** 1990. Nuestra Propia Agenda. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.
- PNUD,** 2008 (a). Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La Lucha contra el Cambio Climático: Solidaridad frente a un mundo dividido.
- PNUD,** 2008 (b). Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2007-2008. Uruguay: El cambio Climático aquí y ahora. 36 pags. Montevideo. 2008
- REBORATTI, Carlos,** 2007. Ambientalismo y conflicto ambiental en el río Uruguay. In: Vicente Palermo y Carlos Reboratti (compiladores). Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos. Buenos Aires: Edhasa. 254 pags. pp.129-148.
- ROGERS PETER P., KAZI F Jalal and John BOYD** 2007. An Introduction to Sustainable Development. EarthScan. UK and USA. 416 pags.
- SACHS, WOLFGANG,** 1997. Sustainable Development. In: Michael Redclift and Graham Woodgate. The International Handbook of Environmental Sociology. Edward Elgar Publishing Limited. U.K. 485 pags. pp. 71-82
- SPETH, James G. and Peter M. HAAS,** 2006. Global Environmental Governance. Washington.
- WORSTER, Donald,** 1997. The Shaky Ground of Sustainability. In: Wolfgang Sachs. (Ed.) Global Ecology. A new arena of Political Conflict. Zed Books. Fernwood Publishing. London & New Jersey; Halifax Nova Scotia. pp.132-145.

## Resumen

Las sociedades humanas se han expandido de tal manera que muchos ecosistemas están hoy en el límite de su capacidad de carga. El paradigma del desarrollo del mundo occidental basado en el crecimiento económico y el consumo desmedido debe ser revisado. El concepto de Desarrollo Sustentable ofrece una mirada distinta en la búsqueda de un desarrollo equilibrado entre economía, sociedad y ambiente. La reconsideración del modelo de desarrollo es una cuestión política, pero la ciencia tiene mucho que aportar para comprender el pasado y re-diseñar el futuro. Las Ciencias Sociales están llamadas a realizar una importante contribución, analizando críticamente nuestras sociedades, buscando modificaciones en los hábitos, relaciones sociales y formas de vida.

**Palabras clave:** Desarrollo sustentable / Ciencias sociales / EcoPlata.

## Summary

Human societies have expanded so much that many ecosystems are now beyond their supporting capacity. The development paradigm of the Western World based on economic growth and consumerism has to be reshaped. Sustainable Development offers a different conceptual framework to promote a development based in economic growth, social redistribution of incomes and care for the environment. Sustainable development is a matter of politics but social sciences have much to contribute in order to understand our past and think our future. Social Sciences are due to make an important critical contribution, searching for changes in our habits, social relations and ways of life.

**Keywords:** Sustainable development / Social sciences / EcoPlata.



# El desarrollo sustentable

## Reflexiones sobre su alcance conceptual y medición

Felipe Arocena -Rafael Porzecanski<sup>1</sup>

*Los principales objetivos de este trabajo son ilustrar las ambigüedades y extensos debates en torno a las definiciones conceptuales y operativas de desarrollo sustentable. Nuestro análisis concluye que la fuerte vinculación del concepto de desarrollo sustentable a la arena política y normativa lleva a la natural consecuencia de que a la hora de precisar qué significa y cómo debe medirse dicho concepto existan más disensos que consensos. Pese a la existencia de fuertes debates, creemos posible (y concluimos sugiriendo) la generación de una definición mínima de desarrollo sustentable a fin de favorecer una mayor acumulación en esta área multi-disciplinaria de investigación científica<sup>2</sup>.*

Los buenos manuales de metodología de la investigación en ciencias sociales consideran imprescindible trabajar con conceptos claramente definidos y delimitados, así como explicitar y fundamentar sólidamente las decisiones tomadas durante el proceso de operacionalización de tales conceptos (es decir, en el proceso de transformación de tales conceptos en indicadores cuyos valores puedan registrarse a través de diversas técnicas de recolección de datos). Estas recomendaciones metodológicas no siempre son igualmente observadas en las distintas áreas del saber científico social.

Desafortunadamente, en el campo relativamente reciente de investigaciones vinculadas al desarrollo sustentable (iniciadas a raíz de la emergencia y consolidación de movimientos y preocupaciones ambientalistas), nos hallamos aún ante el desafío de generar consensos mucho mayores tanto en torno a los alcances y significados de dicho concepto como a los indicadores que procuran medir los niveles de desarrollo

sustentable de las unidades de análisis consideradas (generalmente naciones o regiones).

Los principales objetivos de este trabajo son ilustrar las múltiples ambigüedades y extensos debates en torno a las definiciones conceptuales y operativas de desarrollo sustentable así como analizar la diversidad de factores que contribuyen a explicar tal estado del arte en dicho campo de investigación científico-social. Para ello, dividimos nuestro trabajo en cuatro secciones. En la primera sección, repasaremos brevemente la génesis del concepto de desarrollo sustentable, fuertemente ligada al ámbito de la política y los organismos internacionales, realizando especial hincapié en la importancia del llamado "Informe Brundtland" de las Naciones Unidas para la difusión y uso de dicho concepto. El segundo apartado analiza algunos de los motivos fundamentales por los cuales el concepto de desarrollo sustentable no recoge definiciones unívocas ni es unánimemente aceptado por la academia científica como

1 Felipe Arocena: Profesor Agregado, Departamento de Sociología, Universidad de la República-Uruguay. [farocena@fcs.edu.uy](mailto:farocena@fcs.edu.uy)

Rafael Porzecanski: candidato a Doctor en Sociología de la Universidad de California, Los Ángeles. [rporze@ucla.edu](mailto:rporze@ucla.edu)  
2 Este trabajo constituye una versión revisada de un informe realizado en el marco del Programa ECOPLATA con financiación de Naciones Unidas para el Proyecto "Conectando el Conocimiento con la Acción. La Gestión Integrada de la Zona Costera del Río de la Plata, diciembre de 2007

una herramienta válida y útil. Entre otros aspectos, mencionaremos las discusiones en torno a la relación entre crecimiento y desarrollo así como repasaremos el debate en torno a si estos dos fenómenos son compatibles con la preservación del medio ambiente (debate ilustrado por tres posiciones: la del astronauta “la de la casa” y “la cornucopiana”). En la tercera sección se repasan lo que entendemos son los cinco tipos principales de movimientos ambientalistas existentes, en el entendido de que la mayor o menor influencia que ejercerán en el futuro dichos tipos de movimientos, seguramente impactará en las investigaciones realizadas sobre desarrollo sustentable así como en sus definiciones predominantes, conceptuales y operativas. Finalmente, la cuarta sección analiza el estado del arte en torno a los esfuerzos de medición sobre el desarrollo sustentable, exhibiendo que, en congruencia a los fuertes debates en torno a los significados de dicho concepto, nos encontramos lejos de construir un sistema de indicadores (y menos aún un índice) de desarrollo sustentable de amplia aprobación, anclado en un marco teórico coherente, de fuerte influencia política y cuya medición se realice a través de procedimientos de recolección rigurosos y estables

### **Del Informe Brundtland al Premio Nobel de la Paz (1987-2007)**

En 1987 la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas presentó el informe sobre el trabajo que había encargado cuatro años antes a Gro Harlem Brundtland, primer ministro de Noruega. Sus objetivos, según el mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas, eran el diseño de estrategias medioambientales de largo plazo para alcanzar el desarrollo sustentable en el año 2000; recomendar de qué forma la preocupación por el medio ambiente podría plasmarse en relaciones de cooperación entre los países en proceso de desarrollo, así como entre aquellos con distintos niveles de desarrollo económico y social para alcanzar objetivos comunes que tuvieran en cuenta las interrelaciones entre la gente, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo; y elaborar una agenda de acción para proteger el medio ambiente. *Nuestro futuro común* (1988) tal como se tituló el reporte, también conocido como el Informe Brundtland, es un voluminoso compendio de cuatrocientas cincuenta páginas en el que se pasa detallada revista sobre casi todos los problemas asociados a los límites del medio ambiente, desde el agotamiento de los recursos naturales hasta su saturación por las diferentes modalidades de polución.

Hay bastante consenso de que la definición canónica y más aceptada de desarrollo sustentable es la que se presenta en dicho trabajo: “asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias, con seguridad la oración más citada del trabajo. Pero la definición continúa, y lo que sigue ya es materia de discusión y disputa: “El concepto de desarrollo sustentable implica límites —no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas—, pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico” (p. 29). Antes de discutir más en profundidad esta definición y sus consecuencias, señalaremos el camino recorrido para llegar a este mojón en la historia del desarrollo.

Hay muchos antecedentes en el siglo XIX que denuncian la degradación del medio ambiente europeo por los efectos de la revolución industrial. Uno de los más gráficos, es la descripción que hace el francés de Toqueville, quien, luego de una visita a la ciudad de Manchester en Inglaterra, escribió: “De esta sucia cloaca parte la mayor corriente de industria humana para fertilizar el mundo entero. De este albañal inmundos fluye oro puro. Aquí alcanza la humanidad el desarrollo más completo y brutal” (citado en Nisbet 1977: 47). Podrían alinearse en gran número observaciones de este tenor acerca del impacto de la revolución industrial sobre el medio ambiente, reclamando mayor responsabilidad sobre la explotación indiscriminada de la naturaleza.

Ya en la segunda mitad del siglo XX, se suceden a partir de la década del 70 varios acontecimientos de gran repercusión para entender la relación entre desarrollo económico y la naturaleza que deben ser considerados como los antecedentes más inmediatos de la génesis y consolidación del desarrollo sustentable en el imaginario social (Sevilla y Woodgate 1997:87; Parris et al 2005, p.10). A continuación se mencionarán algunos hechos significativos que demuestran cabalmente el ascenso triunfal de este concepto desde un pequeño círculo inicial de “eco-guerreros agrupados en el movimiento verde” (Castells 1997, p.112), hasta la cima de su popularidad mundial. ¿0 es que su triunfo es precisamente su derrota?

1972 Se realiza la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente, donde por primera vez se afirma

- y reconoce oficialmente el proceso de deterioro medioambiental en un contexto global, asumiendo que “el mundo es uno solo”.
- 4-4 Se conocen los primeros trabajos del Club de Roma: *Límites al crecimiento*, en los que se sostiene que el crecimiento infinito es imposible porque los recursos naturales son finitos.
- 1980 Se publica *Global 2000*, una investigación encomendada por el entonces presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter, que presenta un diagnóstico sofisticado de las causas del deterioro global y donde se establece que si el nivel de vida de los países ricos del norte se reprodujera en todo el planeta el medioambiente no lo soportaría.
- 1981 Se difunden los resultados de la World Conservation Strategy of the Internacional Union for the Conservation of Nature y se introduce por primera vez la idea de desarrollo sustentable.
- 1987 Aparece el informe *Nuestro futuro común*, reconocido como el momento de la primera definición de desarrollo sustentable aceptada oficialmente.
- 1992 En la Conferencia sobre Medio Ambiente y desarrollo de la ONU en Río de Janeiro, la llamada “Cumbre de la Tierra”, se presentó el desarrollo sustentable como el nuevo término para denominar el progreso. En la conferencia se acordó la Agenda 21, una declaración de principios y conductas para el siglo XXI; una convención para controlar el cambio climático debido a la polución de la atmósfera; y acuerdos para proteger la biodiversidad y los bosques. Este programa incluye cerca de 800 páginas detallando acciones y principios para compatibilizar la economía con la salud ambiental.
- 1997 Los países industrializados acuerdan en la ciudad de Kyoto (Protocolo de Kyoto) reducir la emisión de gases que contribuyen al calentamiento global. Este comenzó a regir recién en 2005 luego de que Rusia lo firmara y se llegara al compromiso de 55 países que emiten el 55% de los gases tóxicos. Estados Unidos no ratificó este protocolo porque discrepó con el principio que obligaba a los países industrializados y no a los países en vías de desarrollo a disminuir sus emisiones, entre ellos China e India.
- 2000 189 países suscriben la Declaración del Milenio. Allí se fijan las Metas del Desarrollo del Milenio en base a diversos acuerdos preexistentes logrados por las Naciones Unidas. Se aceptan 8 grandes objetivos a alcanzar para el año 2015 y específicamente la Meta 7 incluye integrar los principios de desarrollo sustentable en las políticas públicas de los países para revertir la pérdida de recursos naturales.
- 2002 Se movilizan miles de ONGs en el mundo para preparar la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo donde se emite una declaración cuyo primer párrafo señala: “Nosotros, los representantes de los pueblos del mundo, reunidos en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable en Johannesburgo (Sudáfrica) del 2 al 4 de septiembre de 2002 reafirmamos nuestro compromiso en pos del desarrollo sustentable”. (<http://www.un.org/jsummit/>).
- 2004 Wangari Maathai recibe el Premio Nobel de la Paz “por su contribución al desarrollo sustentable, a la democracia y a la paz”. Maathai nació en Kenya y en su discurso al recibir el galardón manifestó: “En el premio otorgado este año, el Comité Noruego Nobel ha expresado ante el mundo la situación crítica del medioambiente y su relación con la democracia y la paz ( ) Reconocer que el desarrollo sustentable, la democracia y la paz son indivisibles es una idea a la que le ha llegado su tiempo. Nuestro trabajo de los últimos treinta años siempre ha reconocido y defendido esas conexiones”. (<http://nobelprize.org>).
- 2007 En esta edición el Premio Nobel de la Paz le es concedido en forma compartida al Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) y al ex candidato presidencial de Estados Unidos Al Gore “por sus esfuerzos para generar y difundir más conocimiento sobre el cambio climático producido por mano del hombre, y por haber establecido los fundamentos para las medidas a tomar para contrarrestar ese cambio”. (<http://nobelprize.org>).
- Un tercio de siglo ha pasado desde Estocolmo, treinta y cinco años puede ser mucho o poco tiempo dependiendo de la perspectiva, pero lo cierto es que la preocupación medioambiental entendida desde una dimensión global está logrando finalmente la atención pública necesaria. En los Estados Unidos, por ejemplo, el impacto de los trabajos recientes de divulgación de este problema ha sido impresionante. En los últimos cuatro años la proporción de población que manifiesta que está “muy preocupada” por el calentamiento global saltó del 28% al 41%; y quienes sostienen que hay que tomar acciones “drásticas e inmediatas” pasaron del 23% al 38% (*The Economist* 2007). Este nuevo estado de la opinión pública estadounidense ya redundó en que el país aceptó recientemente en Bali (diciembre

2007) sumarse a un nuevo compromiso que avance en el protocolo de Kyoto. Existen motivos para sentirse optimistas, se afirma en el último Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por las Naciones Unidas en 2007: "Hace cinco años, el mundo seguía atrapado en la discusión sobre si había o no cambio climático y si éste era o no inducido por los seres humanos ( ). Hoy, la controversia ya es cosa del pasado y las posiciones escépticas son cada vez más marginales ( ). Casi todos los gobiernos del mundo comparten este consenso ( ). El impulso político también cobra ritmo" (p. 12). Según esta percepción, que va en el mismo sentido de una corriente de opinión tanto científica como del público en general, nos estaríamos acercando mucho al punto de consenso en que el crecimiento económico no puede dejar de pensarse en su relación con el medioambiente y ambos con la distribución de la riqueza, o sea la aceptación generalizada del concepto de desarrollo sustentable. Es cierto, ésta es una mirada tal vez demasiado optimista.

### ¿Oxímoron o solución?

Por eso vale la pena recordar un estado de ánimo bastante diferente al que dejamos en el apartado anterior, expresado en un breve artículo escrito unos años atrás, que llevaba como título: "Sustainable Development: A New World Deception" (Willers 1994). Allí se sostenía que "el concepto de desarrollo sustentable ha sido impuesto a la comunidad mundial por la corporación global político-mediática que está preparando el camino hacia un Nuevo Orden Mundial. Nos llega por todos los medios de la prensa escrita y electrónica. Nos llega diariamente, tan dulcemente embalado que refutarlo parece cosa de antipatriotas, especialmente cuando el crecimiento y el desarrollo se presentan como si fueran compatibles con el respeto a los constreñimientos ambientales". Según esta perspectiva, mediante el subterfugio del desarrollo sustentable, se continúa defendiendo la idea de que el crecimiento económico es posible y que el medio ambiente todavía lo resiste. Dicho de otra manera: la máxima del desarrollo sustentable no sería "limitar el crecimiento", sino "hacer crecer los límites" y es por eso que las grandes multinacionales han acogido con beneplácito la idea. AMOCO, Monsanto, Chevron, y muchas otras integran y financian el Business Council for Sustainable Development, que ha contratado a uno de los mayores estudios de relaciones públicas en el mundo, Burson-Marsteller, para que expanda y divulgue el concepto de desarrollo sustentable.

La posición de Willers, en cambio, separa claramente el crecimiento —producir más—, del desarrollo —ser más eficiente sin aumentar el tamaño, y se inclina por lo último. Aunque de manera diferente, la distinción entre crecimiento y desarrollo ya había sido marcada también por Daly (1990) que propuso distinguir entre crecimiento sustentable y desarrollo sustentable. Mientras que el crecimiento refiere a la "expansión física del sistema económico", lo segundo refiere a un "cambio cualitativo en un sistema económico que no crece pero que se mantiene en un equilibrio dinámico con el ambiente". De acuerdo con esta diferenciación lo que puede ser sustentable es el desarrollo, pero no el crecimiento. "Mucha confusión podría evitarse si pudiéramos acordar utilizar la palabra 'crecimiento' para referirnos solamente a la escala cuantitativa de las dimensiones físicas de la economía, mientras que a las mejoras cualitativas las llamamos 'desarrollo'. Entonces podríamos hablar de un estado constante de la economía como uno que se desarrolla sin crecer" exactamente como el planeta Tierra, del cual la economía es un subsistema abierto, que se desarrolla sin crecer, "límites al crecimiento no significa límites al desarrollo" (p. 26-7). Según este punto de vista lo que puede ser sustentable no es el crecimiento, porque los recursos naturales son finitos, sino la manera como procesamos esos recursos limitados de manera más eficiente para satisfacer las necesidades humanas y mantener un estado de equilibrio dinámico con el ambiente. Ese equilibrio es el que está ahora amenazado por el crecimiento, porque "cuando el crecimiento va más allá del óptimo de la escala, experimentamos externalidades perversas, como el efecto invernadero, el agotamiento de la capa de ozono, y la lluvia ácida" (p. 29). Estas afirmaciones, naturalmente, parten de una premisa completamente diferente a las de la economía neoclásica para la cual el medio ambiente era considerado como un recurso ilimitado, tanto para extraer materiales como para verter desechos.

Los intentos por precisar y distinguir los conceptos de desarrollo y crecimiento tienen mucho que ver con las propias ambigüedades de la definición de desarrollo sustentable, con las distintas interpretaciones que se hicieron del mismo, e incluso con lo que algunos consideran como un oxímoron (Sachs 1997; Rist 2000; Parris et al 2003). El significado de la palabra oxímoron, según la Real Academia, es la "combinación en una misma estructura sintáctica de dos palabras o expresiones de significado opuesto, que originan un nuevo sentido; por ejemplo 'un silencio atronador'." Oxímoron también sería llevar adelante "una guerra limpia", o

hablar del “sol negro de la melancolía”. Para los que efectivamente consideran que el desarrollo sustentable es un concepto contradictorio en sí mismo el problema es que habría incompatibilidades entre desarrollo y sustentabilidad, y entre el desarrollo y la redistribución de la riqueza. El problema aquí es el propio desarrollo. “Acompañado del adjetivo ‘sostenible’, el ‘desarrollo’ aparece como milagrosamente reconciliado con el medio ambiente cuya destrucción ha acelerado desde hace dos siglos. Transformado de pronto en ‘cultural’, se deduce que será compatible con todas esas culturas exóticas que antes consideraba como obstáculos para seguir avanzando” (Rist 2000, p.135-6).

Volvamos ahora al Informe Brundtland para recordar qué es lo que allí se dice sobre este problema, fundamentalmente analizando los capítulos 2 y 3. El Informe no deja muchas dudas en este aspecto: el crecimiento económico es necesario para pensar el desarrollo sostenible, por lo tanto quien piense de manera opuesta deberá reconocer que tiene una concepción diferente a la formulada por la Comisión. Para que quede explícito: “entre los objetivos decisivos que para la política sobre el medio ambiente y el desarrollo se siguen del concepto de desarrollo sostenible cabe señalar: revitalizar el crecimiento económico; cambiar la calidad del crecimiento; satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua, higiene; asegurar un nivel de población sostenible; conservar y acrecentar la base de recursos; reorientar la tecnología y controlar los riesgos; y tener en cuenta el medio ambiente y la economía en la adopción de decisiones” (p.74). El crecimiento es necesario porque no habrá desarrollo sostenible con los niveles de pobreza existentes en el tercer mundo y en este punto el Informe es también muy claro: “el crecimiento debe revitalizarse en los países en desarrollo porque es en ellos donde los vínculos entre el crecimiento económico, el alivio de la pobreza y las condiciones ambientales actúan más directamente.” Si bien el énfasis está muy claramente colocado en el crecimiento de las economías de los países pobres, también se afirma que es “indispensable que se revitalice el crecimiento económico mundial. En la práctica, esto significa crecimiento económico más rápido en los países industriales y en los países en desarrollo...” (p.118).

Nos hemos detenido tal vez demasiado tiempo en esta discusión, que no es el tema central de este trabajo, porque en América Latina y en el Uruguay en particular, existen posiciones muy fuertes, y a nuestro juicio equivocadas, que reducen el problema de la pobreza apenas a una mejor distribución de la riqueza

y a cambios en las pautas de consumo, sin reconocer que el crecimiento sea necesario. Debe quedar claro, sin embargo, que lo opuesto tampoco es verdad. Crecimiento por sí solo no es suficiente, y por eso el informe explicita que éste debe ser cualitativamente distinto: medioambientalmente responsable, redistributivo para disminuir la desigualdad, con pautas de consumo diferentes, en un contexto democrático, que satisfaga las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras. Es por eso que dentro del concepto de desarrollo sustentable están incorporadas “variables no económicas” de desarrollo social, tales como la educación y la salud, el derecho básico al trabajo, a tener agua limpia e infraestructura sanitaria, vivienda y, en los lugares donde el crecimiento poblacional no es compatible con los recursos existentes, con el control de las tasas de natalidad. En síntesis: “El desarrollo económico y el desarrollo social pueden y deben fortalecerse mutuamente” (p.78). Aquí se abre todo otro capítulo sobre el desarrollo sustentable, que está referido a la pregunta de cuáles son, entonces, los aspectos que quedan comprendidos dentro de este concepto. Por esto han surgido varios intentos, literalmente cientos de ellos, de definir el concepto a través de la operacionalización de indicadores de sustentabilidad, tema que se tratará un poco más adelante. Antes es necesario todavía discutir un poco más las implicancias del desarrollo sustentable, pero desde un punto de vista de las relaciones norte-sur.

Hay suficientes datos confiables que demuestran cabalmente que los países del norte consumen la mayor parte de la energía del planeta, vierten la mayor cantidad de dióxido de carbono en la atmósfera, han sobre utilizado sus propios recursos naturales de una manera no renovable, y su estilo de vida, que incluye todo lo anterior, no es absorbible por el planeta si fuera replicado en los países más pobres. A pesar de esto, los países del norte reclaman a los países del sur que cuiden su medio ambiente, que protejan sus reservas naturales, porque de ellas depende el bienestar de todo el planeta, que debe ser visto como un sistema único y no dividido en dos parcelas. Caso típico: la selva amazónica y el calentamiento global. Desde el sur la réplica es conocida: nosotros también tenemos derecho al desarrollo y para eso debemos explotar más recursos naturales. Dados los niveles de pobreza, su reducción debe ser el objetivo prioritario, por encima de la protección del medio ambiente. Esta posición fue la adoptada por la llamada Fundación Bariloche en respuesta a los límites del crecimiento promovidos por El Club de Roma (Pierri 2001, p.48) y una de las razones



por las cuales los movimientos ecologistas en América Latina fueron tan tardía y débilmente desarrollados. El problema crítico del medio ambiente era visto como una cuestión provocada por el hiper desarrollo de los países ricos y ellos, por ser los principales responsables, debían pagar los costos para arreglarlo. Desde la perspectiva de la Fundación Bariloche el equilibrio ambiental en América Latina debería esperar a que se solucionasen primero las demandas económicas y sociales a través del crecimiento económico. La agenda ecológica, además, fue interpretada como una nueva forma de neo colonialismo para restringir las posibilidades de desarrollo y el derecho a la industrialización de los países periféricos, por lo tanto un nuevo ropaje para mantener la vieja dependencia económica del tercer mundo (Allmark 1999). No obstante, nuevos estudios mostraron que, si bien la degradación ambiental está asociada a la riqueza de los países del norte, también la pobreza genera situaciones irreversibles, en un círculo nuevo que se retroalimenta y uno de cuyos ejemplos más conspicuos es Haití. Además, el rápido crecimiento poblacional es un problema que atañe a los países pobres del sur, y por ese motivo muchas miradas del norte lo responsabilizan.

La única forma de acercar estas posiciones es cediendo un poco de cada lado, reconociendo por un lado que los países más ricos deben asumir los costos no sólo por su altísimo consumo de los recursos naturales, sino también por la enorme cantidad de desechos que generan. Del sur, reconociendo que ha llegado la hora de producir más limpiamente, explotando los recursos naturales de forma responsable para el presente y para el futuro. Atendiendo a estos dilemas es que el informe Brundtland apuesta correctamente al multilateralismo como única vía para avanzar en el desarrollo sustentable. Esta manera de ver el problema es muy similar a la "perspectiva del astronauta" (Sachs 1997), según la cual el planeta es visto como un sistema único, con sus propias reglas físicas, biológicas y químicas, bajo las cuales las divisiones políticas, culturales o nacionales aparecen absolutamente irrelevantes. Quienes ven el problema desde esta perspectiva, más que un enfrentamiento entre norte y sur, asumen que "la responsabilidad del norte debería incluir el globo entero. Como consecuencia, la Tierra es considerada la arena adecuada para el ajuste ambiental, y no apenas el sur." Incluso se ha considerado, como lo propuso en su momento Al Gore, una suerte de nuevo Plan Marshall que incluya a los países más pobres para delinear una estrategia mundial y tal vez llegar a ciertos modos de organización y fiscalización mundial. Ya existe par-

te de esto con la enorme cantidad de recursos que se están distribuyendo a escala global para alcanzar las metas del milenio, y con los llamados "bonos de carbono", uno de los mecanismos internacionales aprobados en el Protocolo de Kyoto, bonos que se comercializan globalmente y se adjudican a las empresas según su contribución a la descontaminación reconvirtiéndose hacia nuevas energías renovables o disminuyendo sus desechos tóxicos.

La contra cara de la perspectiva del astronauta sería la "perspectiva de la casa", bajo la cual justamente el desarrollo sustentable vuelve "a ser sospechoso de un oxímoron" (Sachs 1997, p.78). El desarrollo pasa aquí a ser el acusado de destrozar la vida de las comunidades locales, sean sus integrantes indígenas, campesinos, o habitantes de pequeños pueblos en el sur. La compra de tierras, la extracción de recursos naturales, la llegada de grandes capitales e inversiones que explotan los recursos del sur son percibidos como el problema, a su vez identificado con el propio desarrollo. Existen múltiples ejemplos en que esto puede verse claramente, pero baste mencionar uno emblemático como es el caso de la venta y privatización de los servicios de agua en la ciudad de Cochabamba, Bolivia. En esta región del país el agua se mantenía bajo un uso comunitario que seguía las costumbres indígenas de la región, pero el proceso de privatización de este recurso natural no solo excluía de las decisiones a los locales, sino que les dificultaba el acceso. El resultado fue en este caso una gran movilización social para revertir el proceso y para muchas comunidades, sustentabilidad significó resistencia al desarrollo. La perspectiva de la casa, para el sur, significa resistirse a que los recursos naturales continúen siendo explotados por las empresas de los países del norte, pero hay quienes adoptan esta perspectiva también desde el norte, promoviendo un cambio de conciencia, actitud y conducta en sintonía con el ajuste ecológico, que comience "en casa". Mientras que la perspectiva de la casa es la que predomina en las pequeñas organizaciones no gubernamentales, en intelectuales radicales de izquierda, y en los movimientos sociales anti globalización, la perspectiva del astronauta es cada vez más frecuente en la comunidad científica internacional.

Una tercera perspectiva puede identificarse como "la perspectiva cornucopiana" (Chang 2001). Los autodenominados cornucopianos adoptan este nombre utilizando el poder simbólico asociado con la cornucopia, que significa etimológicamente el cuerno de la abundancia (y en la mitología clásica es el cuerno de la cabra Amalthea que mágicamente es capaz de producir

alimentos sin fin). Según esta posición, no existirían límites al crecimiento pues la propia evolución de la tecnología generaría nuevas condiciones para ello, corrigiendo los problemas medioambientales. Éstos se solucionarían con las propias leyes del mercado y la nueva revaloración de los productos asociados con tecnologías limpias y libres de contaminación. Para ellos la pobreza es la mayor fuente de problemas ambientales y utilizan datos que muestran cómo en los países más ricos se está revirtiendo la contaminación y se está generando una conciencia post materialista que valoriza con mucha fuerza el cuidado del medio ambiente. No sería a través de regulaciones ambientales que se corregirían los problemas de sustentabilidad, sino a través de cambios en la mentalidad de los consumidores, que pasarían a valorar aquellos productos medioambientales no contaminantes. Esto repercute directamente en la innovación tecnológica para producir más eficientemente y de forma más ecológica, presionando para la reconversión y la “modernización ecológica” de las empresas. El crecimiento, por lo tanto “es verde” en sí mismo. Tienen gran confianza en el mercado, optimismo en la tecnología, rechazan la planificación familiar como modo de solucionar la presión poblacional y defienden la conservación de la naturaleza por su valor intrínsecamente estético. La nueva reasignación de recursos económicos terminaría generando la llamada eco-eficiencia, que se convertiría en una de las claves estratégicas para el desarrollo. La perspectiva cornucopiana —que representa la “perspectiva de la competencia” y complementa a la del astronauta y la de la casa en términos de Sachs—, es la que los hombres de negocios y las grandes empresas están dispuestos a adoptar con facilidad y orgullo y hay que reconocer que dichos actores han contribuido mucho para divulgar la problemática ambiental. Los impactos positivos de esta posición no son menores y actualmente muchas de las mayores multinacionales no solamente tienen sus propios departamentos de investigación medioambiental, sino que además se han convertido en una de las mayores fuerzas de protección del medio ambiente. Para esto es fundamental la organización de los consumidores, presionando para que se cumpla con los requisitos de protección medioambiental y que los productos mantengan niveles de calidad altos; denunciando públicamente cuando esto no ocurre y boicoteando el consumo llegado el caso.

### El movimiento social ambientalista

Puesto que el concepto de desarrollo sustentable está genéticamente determinado por el ambientalismo analizaremos una tipología de cinco movimientos ambientalistas<sup>3</sup>. Si bien la clasificación de Castells (1997) está muy influenciada por los ejemplos de los Estados Unidos y Europa, y, como toda tipología, simplifica la realidad, igualmente creemos que es muy útil para ordenar la heterogeneidad de grupos ambientalistas y también para pensar cada realidad particular.

El primer ejemplo de movilización ambientalista que se presenta está formado por diferentes grupos de personas que se nuclean para la defensa y la conservación de los espacios naturales, se definen a sí mismos como amantes de la naturaleza, y reaccionan contra el desarrollo descontrolado que avanza sobre áreas que consideran deberían preservarse vírgenes y completamente protegidas. El segundo ejemplo es un movimiento que se asocia con una fuerte impronta filosófica e ideológica identificada con la ecología profunda que se construye en oposición al industrialismo y a la tecnocracia en general y promueve una manera de vivir organizada en principios y conductas alternativas. En estos casos el objetivo va bastante más allá de lo que se plantean los conservacionistas, porque se propone una nueva concepción del hombre definida por su relación con la naturaleza. Un ejemplo emblemático de esta corriente es el filósofo noruego Arne Naess que promueve una relación mucho más espiritual con la naturaleza, quien fue además candidato político por el Partido Verde y realizó acciones directas para evitar la construcción de una represa en su país. El tercer tipo de movimiento es aquel que está conformado por las comunidades locales que se organizan para resistir algún proyecto industrial o tecnológico de gran impacto en la zona (por ejemplo una central nuclear, una represa, o una fábrica que contamina el agua). Este tipo de movilización es la que más ha crecido en los últimos años, porque genera un fuerte sentimiento de identidad en sus participantes, se plantea objetivos muy simples como mejorar la calidad de vida en el medio donde viven y por eso la frase que los representa mejor es “en mi patio trasero no. Además sus adversarios son muy fáciles de visualizar e identificar porque físicamente están instalados en su territorio, por lo cual su lucha adquiere un carácter tangible que otras veces se pierde cuando el adversario está más lejos o es más abstracto

3 Una interesante tipología ya no del movimiento ambientalista sino del pensamiento ambientalista puede encontrarse en Foladori (2001).

Tabla 1. Tipología de movimientos ambientalistas

Tipo (Ejemplo)	Identidad	Adversario	Objetivo
Conservación de la naturaleza (Grupo de los 10, EEUU)	Amantes de la naturaleza	Desarrollo descontrolado	Naturaleza virgen
Contracultura, ecología profunda (Earth First! Arne Naess)	El yo verde	Industrialismo, tecnocracia	Ecotopía
Defensa del espacio propio (No en mi patio trasero)	Comunidad local	Contaminadores	Calidad de vida/salud
Salvemos el planeta (Greenpeace)	Eco-guerreros internacionales	Desarrollo global desregulado	Sustentabilidad
Política verde (Die Grünen)	Ciudadanos preocupados	Status quo político	Contrapoder

Fuente: Adaptación propia en base a Castells (1997)

y general. El cuarto ejemplo está representado por el movimiento internacional Greenpeace, cuyo cartón de identidad son las acciones de gran impacto mediático para denunciar situaciones de contaminación en diferentes partes del planeta, que muchas veces involucran altos riesgos para sus ejecutantes. El movimiento nació en Vancouver en el año 1971 oponiéndose a la energía nuclear y se ha convertido en una enorme red mundial con sedes locales en más de 30 países y un presupuesto millonario. Es un movimiento muy pragmático que basa su *modus operandi* en acciones directas de denuncia contra la contaminación producida por un modelo de desarrollo global desregulado y suicida, defiende la sustentabilidad de una manera amplia como medio de salvar el planeta, y tiene un carácter inequívocamente internacionalista. El quinto tipo de movilización ambientalista actuó a través de los partidos políticos y el ejemplo histórico más conocido son “los verdes de Alemania, aunque luego aparecieron partidos ecologistas en numerosos países, incluso en Latinoamérica y Uruguay. Por diversas causas en ningún caso lograron alcanzar altas proporciones de votos y actualmente sus plataformas políticas han sido incorporadas por los otros partidos, desde los social demócratas hasta los conservadores. Tal vez su logro más importante es que han conseguido incorporar el color verde a la política y hoy es imposible que en las plataformas electorales de los partidos más masivos este tema no esté incluido de forma explícita y relevante.

El impacto del movimiento ambientalista en todas sus variantes sobre la opinión pública es extraordinario y debe explicarse por múltiples factores. En parte ello se debe a sus diferentes formas de movilización y estilo —desde la acción directa hasta la promoción de leyes—; los disímiles niveles de profundidad y objetivos —desde la conservación de un bosque a la transformación espiritual del hombre—; sus heterogéneas formas de organización —desde movimientos globales hasta

agrupaciones barriales y comunitarias; y al variado grado de involucramiento político —desde los partidos políticos al rechazo de la política partidaria. Es aquí donde debe verse la semilla que dio origen al desarrollo sustentable. Recordemos, por ejemplo, que Brundtland fue un engranaje del movimiento ambientalista. En parte su éxito también se debe a la forma magistral con que han sabido utilizar los instrumentos de las tecnologías de la información y la capacidad de generar imágenes de fuerte contenido simbólico que hacen circular por las redes mediáticas, la televisión, internet y más recientemente el cine. Algunos supieron utilizar las reglas del juego de la política, presionando a sus legisladores para que elaboren mejores leyes de protección ambiental. Otros golpearon inteligentemente las puertas de las corporaciones y, desempeñándose dentro de sus propias reglas institucionalizadas, lograron que la protección ambiental forme parte de su política de comunicaciones e imagen. Finalmente, en muchos países el movimiento ambientalista se vinculó decididamente con grupos feministas, comunidades étnicas discriminadas, agrupaciones de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales. De estas asociaciones surgió un compromiso intenso con el combate a la pobreza y la discriminación, y el convencimiento de que la disminución de la pobreza y la defensa del medio ambiente están indisolublemente intersectadas como lo demuestran un rosario de ejemplos de quema de florestas, contaminación de ríos y lagos, mal uso de los residuos, exterminio de los recursos naturales, o epidemias masivas. Este último es el giro que se le dio al desarrollo sustentable después de Río.

Si bien el Informe Brundtland lanzó el desafío del desarrollo sustentable, la manera como lo hizo ha sido interpretada como excesivamente centrada en la preocupación por compatibilizar los problemas medioambientales con los económicos, dejando en un lugar menos relevante a los problemas sociales. Debido a esta



percepción la Agenda 21 de Río 1992 saca de la sombra esta dimensión social y proporciona otra de las formas ya clásicas de definir el desarrollo sustentable a partir de los llamados tres pilares: el económico, el ambiental y el social. Más aún, en el *Memorandum para Johannesburgo* (2002) se anticipó que “Los países del Sur —especialmente el anfitrión, Sudáfrica— pretenden que Johannesburgo sea una cumbre de desarrollo, y no una cumbre ambiental. Este hecho se justifica plenamente debido al descuido sistemático por la equidad y la justicia de la política mundial ( ) Pero si en Johannesburgo se continúa descuidando el estado de la Biosfera, resultará un retroceso y un alejamiento de la agenda de Río ( ) De hecho, no se puede erradicar la pobreza si no aseguramos la protección del ambiente (p. 6). A lo que hay que agregar que tampoco se puede erradicar la pobreza si la economía no crece.

### **La medición del desarrollo sustentable: situación actual y perspectivas**

Es dable esperar que un concepto que desde sus mismos orígenes acarrea una fuerte carga normativa, pone en juego una multiplicidad de intereses socio-políticos y además se halla compuesto por dos términos que ofrecen múltiples interpretaciones, no genere consensos sino más bien disensos en torno a su definición y medición. En otras palabras, la genealogía del concepto de desarrollo sustentable explica y se condice con una situación actual en la cual conviven tensamente una multiplicidad de marcos analíticos que tienen fuertes divergencias en cuanto al alcance exacto del término desarrollo sustentable, en cuanto a las principales dimensiones que integran dicho concepto, en cuanto a las relaciones entre las dimensiones y en cuanto a las formas en que éstas deberían ser operacionalizadas y medidas.

Lejos, pues, nos hallamos hoy día de la posibilidad de construir un sistema de indicadores, o más aún un índice, de desarrollo sustentable de amplia aprobación, anclados en un marco teórico coherente, de fuerte influencia política y cuya medición se realice a través de procedimientos de recolección rigurosos y estables (Parris y Kates, 2003). La pluralidad de perspectivas sobre el desarrollo sustentable es tal que de acuerdo al Compendio de Desarrollo Sustentable, existen alrededor de 500 indicadores propuestos para medirlo. No es improbable, incluso, que esta lista continúe engrosándose en el futuro, en la medida que la mayoría de las organizaciones competentes se mantienen aferradas a sus propios criterios metodológicos y conceptuales y,

al mismo tiempo, los relativamente recién llegados al mundo de la medición del desarrollo sustentable, más que acoplarse a alguno de los métodos ya existentes, desarrollan nuevos sistemas de medición.

La pluralidad de esfuerzos de medición del desarrollo sustentable se refleja en el desacuerdo tanto en torno al concepto de desarrollo como de sustentabilidad. Con respecto a ambos términos, hay fuertes disensos en torno a “qué debe ser sustentado y “qué debe ser desarrollado. En referencia al desarrollo, mientras algunos autores han dado una interpretación fuertemente economicista al término (ligándolo así a variables tales como el PBI o el consumo), una línea más reciente de pensamiento ha incluido una variedad de dimensiones socio-demográficas tales como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y la educación. En referencia al término sustentabilidad, entretanto, mientras una corriente de trabajos asocian la sustentabilidad fundamentalmente a cuestiones medio-ambientales, otros autores defienden una versión más abarcativa y consideran necesaria la incorporación de indicadores de “sustentabilidad social como por ejemplo la preservación de comunidades culturales.

La multiplicidad de iniciativas de medición en torno al desarrollo sustentable y las fuertes discrepancias conceptuales y metodológicas existentes entre ellas, ha acarreado al menos dos consecuencias de envergadura.

En primer lugar, en varias oportunidades se ha llegado a la construcción de sistemas de medición basados en un número excesivo de indicadores, lo cual dificulta en gran medida la evaluación del nivel global de desarrollo sustentable de una nación o región. Esta situación ocurre principalmente en aquellas agencias y organismos integrados por diversos actores de la sociedad civil y ámbitos políticos. Un buen ejemplo de lo dicho es la Global Reporting Initiative, organización compuesta por corporaciones, agencias de regulación y diversos grupos de la sociedad civil, cuya medición de desarrollo sustentable requiere la recolección de información sobre 97 indicadores diferentes.

En segundo lugar, en el caso de los índices de desarrollo sustentable, las fuertes diferencias en los marcos conceptuales que respaldan a unos y otros intentos de medición terminan muchas veces generando desconcierto en los diseñadores y ejecutantes de políticas, quienes pueden observar a su país ubicado en una situación alarmante y de rezago frente a las naciones líderes o, alternativamente comprobar un panorama alentador según el índice de desarrollo sustentable considerado. Brasil, por ejemplo, se ubicaba a principios de este si-

glo en el lugar 92 del ranking de desarrollo sustentable elaborado por la World Conservation Union (y conocido como Wellbeing Index) en un total de 180 países, lo que podría sin dudas interpretarse como una luz amarilla en cuanto a su situación. Sin embargo, en similar período el Environmental Sustainability Index situó a Brasil en una posición claramente privilegiada, en el vigésimo lugar del ranking en un total de 148 países. El resultado de lo antedicho es el de un juego de suma cero, en la medida que con tanta disparidad de criterios y tantas pulseadas político-institucionales de por medio, raramente los índices de desarrollo sustentable construidos logran un efectivo impacto y aceptación en el ámbito político.

Desde otro ángulo, la mayoría de esfuerzos de medición del desarrollo sustentable sufren problemas en tres aspectos clave que debiera tener cualquier índice o sistema de indicadores: su impacto, su reputación y su legitimidad. Respecto a la visibilidad e impacto, raramente las mediciones de desarrollo sustentable tienen una incidencia sustantiva sobre los decisores políticos, quienes no cuentan con información sintética y ampliamente legitimada. En segundo lugar, varias organizaciones responsables de la medición del desarrollo sustentable consideran que la calidad de sus indicadores está respaldada en el trabajo con fuentes de datos confiables. Si bien ciertamente la solidez de dichas fuentes constituye una premisa fundamental para la credibilidad de estas mediciones, no debe olvidarse que dicha credibilidad también depende de otros factores tales como la selección de indicadores adecuados, la realización de operaciones matemáticas válidas y, en el caso de quienes elaboran índices de desarrollo sustentable, procedimientos correctos de integración y ponderación de la diversidad de los indicadores considerados. En cuanto al problema de la legitimidad, debe recordarse que sólo algunos organismos aseguran una participación abierta y transparente de múltiples actores y que muchos otros no hacen especial hincapié en la necesidad de construir mediciones de desarrollo sustentable que generen importantes consensos entre los actores estratégicos y la opinión pública en general.

Podría resultar sorprendente, a primera vista, que en el marco de tantas perspectivas divergentes sobre el alcance conceptual y los criterios de medición del desarrollo sustentable, al mismo tiempo exista una fuerte búsqueda hacia la generación de un índice de desarrollo sustentable que resuma en forma compacta el estado global de una unidad de análisis determinada (generalmente naciones), ordene a dichas unidades de análisis consecuentemente y logre el apoyo de la

mayoría de actores estratégicos. Es así que en los últimos años han surgido índices de desarrollo sustentable tales como el Human Development Index (HDI) del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, el Environmental Sustainability Index (ESI) desarrollado por Foro Económico Mundial, el Genuine Progress Index (GPI) y el Wellbeing Index.

La aparente paradoja se disuelve tomando en cuenta una vez más cuán imbricado se halla el concepto de desarrollo sustentable al ámbito de la política. Como bien señala Segnestam (2002), la generación de un índice de desarrollo sustentable de amplia legitimidad traería consigo al menos tres beneficios políticos indiscutibles. En primer lugar, dicho índice enviaría mensajes claros y concisos a la población objetivo, exhibiendo de forma agregada cuán positiva o negativa es la situación de un país determinado; en otras palabras, tal índice daría satisfacción a la demanda de las élites políticas de contar con información sobre el nivel de desarrollo sustentable que pueda ser interpretada sin ambigüedades y fácilmente comunicada al público general (Pinter et al 2005).

En segundo lugar, un índice de desarrollo sustentable podría competir con el PBI en tanto indicador del bienestar global de una sociedad (como es bien sabido el PBI ocupa en la actualidad el sitio de privilegio en cuanto a medidas agregadas de progreso de una sociedad). Finalmente, un índice de desarrollo sustentable expresaría la interrelación existente entre las diversas dimensiones que componen dicho concepto en lugar, por ejemplo, de observar separadamente una serie de indicadores sobre sustentabilidad de un lado y un grupo de indicadores de desarrollo por otro.

La búsqueda y concreción de una medida agregada de desarrollo sustentable de amplia aceptación está, sin embargo, lejos de tener los impactos políticos deseados. En buena medida, ninguno de los índices creados ha conseguido dicho objetivo puesto que, como consecuencia de la consabida multiplicidad de definiciones sobre el término desarrollo sustentable, no existe consenso en cuanto a qué indicadores deberían ser integrados en tal índice. Al mismo tiempo, tampoco hay acuerdo en relación a cómo exactamente dichos indicadores deberían ser ponderados y agregados. Naturalmente, la dificultad se hace aún mayor si tomamos en cuenta que cualquiera sea el índice de desarrollo sustentable en consideración, los indicadores que lo compongan estarán originalmente medidos en unidades disímiles, lo cual dificulta aún más su efectiva integración. Para poner dos ejemplos: ¿qué peso debe asignársele a los indicadores de contaminación

en relación a los demográficos? o ¿es más sustentable una sociedad con baja mortalidad infantil pero estancamiento económico o viceversa?

En suma, siguiendo a Böhringer y Jochem (2007) “cuando se evalúan los índices de desarrollo sustentable con respecto a requisitos científicos fundamentales nos encontramos con problemas mayores. En primer lugar, la selección de las variables de desarrollo sustentable que integran los índices en general están lejos de reflejar la naturaleza holística de la sustentabilidad. En segundo lugar, con referencia a la normalización y la ponderación de los indicadores, no existe un procedimiento globalmente aceptado. Por un lado, los expertos en el tema podrían ser consultados en una discusión abierta con el riesgo de proporcionar ponderadores subjetivos. Por otro lado, los métodos de ponderación derivados de procedimientos estadísticos podrían ser incluso menos aceptables para los diseñadores de políticas, en la medida que a variables polí-

ticamente irrelevantes se les podría otorgar una alta importancia... (p. 5).

Como observación final de este apartado, es necesario tomar en cuenta que existe aún un importante divorcio entre los sistemas de medición del desarrollo sustentables y las plataformas de relevamiento de información estadística de las unidades de análisis en consideración. Prácticamente todas las organizaciones que diseñan sus mediciones de desarrollo sustentable dependen fuertemente de fuentes secundarias de datos tales como los institutos de estadística nacionales o las secretarías de medio ambiente. La calidad y características de estos datos, sin embargo, tienen una alta variación. Así, además de las diferencias derivadas del desarrollo divergente de los sistemas de información de cada país, dentro de la información a la que se echa mano para elaborar las mediciones de desarrollo sustentable, nos encontramos con indicadores que han sido medidos, reportados y evaluados en forma sistemática,

**Tabla 2: Ejemplos de medición del desarrollo sustentable**

Fuente	Indicadores	¿Índice Propio?	Posición de Uruguay en Ranking	¿Qué debe sustentarse?	¿Qué debe desarrollarse?
Comission on Sustainable Development (CSD)	98	No	-	Clima Aire Océanos Recursos Hídricos Biodiversidad	Equidad Salud Educación Vivienda Seguridad
Environmental Sustainability Index	76	Si	3 (148)	“Una condición en la cual los sistemas medio-ambientales de vida estén en niveles saludables (y en progreso en lugar de deterioro) y en que los niveles de estrés antropogénico sean suficientemente bajos como para no dañar a los sistemas medio-ambientales	“Una condición en la cual los individuos y los sistemas sociales no sean vulnerables (en términos de su capacidad de satisfacer sus necesidades básicas) a problemas ambientales
Wellbeing Index	87	Si	11 (180)	“Una condición en la cual el ecosistema mantenga su diversidad y calidad y, por tanto, la capacidad de sostener a la humanidad y demás formas de vida...	“Una condición en la cual los miembros de una sociedad sean capaces de determinar y satisfacer sus necesidades y tengan una amplia cantidad de opciones para satisfacer sus potencialidades
Ecological Footprint	72	Si	21 (148)	“El área compuesta por tierra y agua biológicamente productivas y requeridas para producir los recursos consumidos y para asimilar los gastos producidos por la humanidad.	No explicitado

Fuente: Elaboración propia basada en Parris y Kates (2003) y Böhringer y Jochem (2007)

con otros incipientes en proceso de consolidación, con indicadores no directamente medidos y calculados a través de diversos procesos de extrapolación y modelos estadísticos y, finalmente, con indicadores para los cuales sólo se dispone de información rudimentaria.

En suma, existen al menos tres desafíos centrales en el área de la medición del desarrollo sustentable. En primer lugar, y quizás como aspecto más relevante, es necesario generar mayores consensos en los marcos conceptuales que guían el trabajo metodológico. Por su mismo origen, es improbable que este consenso se genere en marcos estrictamente académicos. Tal como señalan Parris y Kates "no es la clarificación semántica o filosófica lo que definirá mejor al desarrollo sustentable sino los juicios normativos en relación a metas y objetivos ratificados en acuerdos formales, tratados y declaraciones (2003, p.581). En segundo lugar, es necesario generar medidas relativamente sintéticas y ampliamente legitimadas de desarrollo sustentable que, al mismo tiempo, tomen en cuenta la complejidad metodológica que requiere trabajar con variables cuyas unidades de medición son claramente dispares y cuyos procedimientos de agregación distan de ser evidentes y simples. Finalmente, es preciso trabajar en pos de una mejor interconexión entre los sistemas de indicadores e índices de desarrollo sustentable de un lado y los dispositivos de medición de datos a través de los cuales dichos indicadores son construidos.

## Conclusión

Desde sus mismos orígenes el concepto de desarrollo sustentable contiene una fuerte connotación política y normativa. Lejos de nacer en los relativamente autónomos espacios de la academia como consecuencia de la investigación y la reflexión científicas, el desarrollo sustentable cobra vida fundamentalmente en el marco de una variedad de intercambios políticos auspiciados y organizados por agencias internacionales. Es sólo más tarde que la discusión sobre desarrollo sustentable ganará un espacio importante en el mundo universitario. Aún así, en la actualidad la revisión de la literatura revela que las discusiones y proposiciones sobre su alcance conceptual y sus formas de medición se realizan no sólo a través de artículos en revistas científicas especializadas sino también, y principalmente, en reportes elaborados por una variedad de organismos en los cuales los intereses políticos (en un sentido amplio) cumplen un papel insoslayable.

La fuerte vinculación del concepto de desarrollo sustentable con la arena política y normativa, y el he-

cho de que tanto el desarrollo como la sustentabilidad no invoquen interpretaciones unívocas, lleva a la natural consecuencia de que tanto en el campo de la definición conceptual como operativa existan más disensos que consensos. En otras palabras, la particular historia del concepto de desarrollo sustentable constituye un factor insoslayable al tiempo de entender por qué en la actualidad conviven tensamente una multiplicidad de marcos analíticos con fuertes discrepancias en torno al significado del término desarrollo sustentable, las principales dimensiones que integran dicho concepto, las relaciones entre estas dimensiones y los indicadores que debieran utilizarse para registrar el estado de desarrollo sustentable en cada una de estas áreas o dimensiones.

Como puede verse, en muchos aspectos la discusión en torno al desarrollo sustentable recuerda los mismos problemas que suele suscitar el trabajo teórico y empírico con el concepto de democracia. Si bien hay muchas maneras de definir democracia normativamente ("el gobierno de la mayoría, "la correspondencia entre lo que hace el gobierno y lo que la gente quiere, "la respuesta continua del gobierno a lo que los ciudadanos prefieren), estas definiciones son tan vagas y abstractas que cualquier gobierno puede autoproclamarse democrático afirmando que responde a la voluntad de su gente. Para evitar este problema muchos analistas han concluido en la necesidad de crear una definición mínima de democracia que pueda medirse fácilmente de manera empírica y que opere como umbral, distinguiendo países que son democráticos de los que no lo son. Esta definición mínima incluye: más de un partido político, sufragio universal masculino y femenino, fuentes de información alternativas y distintas, y elecciones libres y periódicas. Si un país no cumple con alguno de estos requisitos no será democrático, si se cumplen todos entonces sí lo será, aunque cada democracia tendrá diferentes niveles de calidad y profundidad que deberán establecerse mediante otros mecanismos (Morlino 1986).

Con el desarrollo sustentable se necesita hacer algo similar, crear una definición mínima con la que se pueda establecer si un país transita por la senda del desarrollo sustentable o no. Aunque el tema merece ser considerado en detalle en futuras publicaciones, pensamos que probablemente la Comisión de las Naciones Unidas está en el camino correcto al considerar un mínimo de tres dimensiones integrantes del concepto de desarrollo sustentable: a) el desarrollo económico; b) el desarrollo social y la sustentabilidad ambiental. Parris y Kates ven un movimiento en este sentido porque

las metas y los objetivos concretos son cada vez más consensuados y estarían “convergiendo en una definición mínima de desarrollo sustentable que incluye solucionar las necesidades humanas, reducir la pobreza y el hambre, mientras se preservan los sistemas que apoyan la vida en el planeta. (2003: p.13.23)

Naturalmente, dada la multi-dimensionalidad de la definición mínima propuesta, quedarían temas relevantes por resolver en el campo de la medición del desarrollo sustentable de forma tal de construir un sistema de indicadores estable y de amplia aceptación. Por citar un ejemplo, un tema de difícil solución sería la ponderación de las dimensiones del desarrollo sustentable a la hora de considerar la creación de un índice que sintetice el estado de un país en la materia. ¿Deberían considerarse en un mismo estadio del desarrollo sustentable un país cuya economía preserva el medio-ambiente pero genera altos niveles de desigualdad socio-económica y otra nación en la situación inversa (mal estado del medio ambiente pero baja desigualdad)? Más allá de este tipo de dificultades (propias de conceptos de alta complejidad y niveles de abstracción), creemos que la generación de acuerdos mínimos pero amplios en los alcances y significados del concepto de desarrollo sustentable incrementaría significativamente las posibilidades de generar una mayor acumulación en los trabajos empíricos en la materia, mejorando un panorama actual caracterizado por esfuerzos de análisis y medición más bien incomunicados y cuyas conclusiones, sino contradictorias, son notoriamente dispares.

## Referencias

- ALLMARK, Tim** (1999). “Environment and society in Latin America”; en Redclift y Woodgate (1999).
- BÖHRINGER, Christoph y JOCHEM, Patrick.** (2007). “Measuring the immeasurable — A survey of sustainability indices”; en *Ecological Economics* 63, 1-8.
- BRUNDTLAND, Go Harlem y la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo** (1988). *Nuestro futuro común*, (“Informe Brundtland”), Alianza Editorial, Madrid.
- CASTELLS, Manuel** (1997). *The Information Age Vol II. The Power of Identity*, Blackwell, Massachusetts.
- CEPAL** (2007). <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/31993/Uruguay.pdf>.
- CHANG, Man Yu** (2001). “Cornucopianos: los ultra neoliberales”; en Pierrri y Foladori (2001).
- CHRISTIE, Patrick** (2005). “Is Integrated Coastal Management Sustainable?”, en *Ocean & Coastal Management* 48, 208-232.
- DALY, Herman E.** (1990). “Sustainable Development: From Concept and Theory to Operational Principles”, en *Population and Development Review*, Vol. 16.
- ESI-Environmental Sustainability Index** (2005), [www.yale.edu/esi](http://www.yale.edu/esi).
- GALLAGHER, Anthony; JONSON, David; GILHAN, Glegg y TRAEER, Colin** (2004). “Constructs of Sustainability in Coastal Management”, en *Marine Policy* 28: 249-255.
- GUDYNAS, Eduardo** (2002). *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*, Coscoroba ediciones, Montevideo.
- KLIKSBERG, Bernardo y TOMASSINI, Luciano** (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID, Argentina.
- MAATHAI, Wangari** (2004). “Nobel Peace Prize Lecture”, <http://nobelprize.org>.
- MORLINO, Leonardo** (1986). “Las democracias”; en Bartolini et al, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid.
- NISBET, Robert** (1977). *La formación del pensamiento sociológico I*, Amorrortu, Buenos Aires.
- NICHOLS, Karen** (1999) “Coming to Terms with ‘Integrated Coastal Management’: Problems of Meaning and Method in a New Arena of Resource Regulation”, en *Professional Geographer* 51 (3): 388-399.
- PARRIS, Thomas y KATES, Robert** (2003). “Characterizing and Measuring Sustainable Development”; en *Annual Review of Energy & the Environment*, August 14, 28: 559-86.
- PARRIS, Thomas; KATES, Robert y LEISEROWITZ, Anthony** (2005). “What is Sustainable Development?”; en *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* volume 47, number 3 pages 8-21.
- PIERRI, Naína y FOLADORI, Guillermo** (Eds.) (2001). *¿Sostenibilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Trabajo y capital, Montevideo.
- PIERRI, Naína** (2001) “El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta del desarrollo sustentable”; en Pierrri y Foladori (2001).
- PINTER, Lászlo; Hardi, Peter y Bartelmus, Peter** (2005). *Sustainable Development Indicators. Proposals for the Way Forward*, IISD-International Institute for Sustainable Development, New York.
- REDCLIFT, Michael y WOODGATE, Graham.** (Eds) (1997). *The International Handbook of Environmental Sociology*, Edgard Elgar Publishing Limited, UK.
- REDCLIFT, Michael y WOODGATE, Graham.** (1997). “Sustainability and Social Construction”; en Redclift y Woodgate (1997).
- REDES** (2000). *Uruguay sustentable; una propuesta ciudadana*, Redes. Amigos de la tierra, Montevideo.
- RIST, Gilbert** (2000). “La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del ‘desarrollo’?”; en Kliksberg y Tomassini (2000).
- SACHS, Wolfgang** (1997). “Sustainable Development”; en Redclift y Woodgate (1997).



- SACHS, Wolfgang** (Coordinador) (2002). *Equidad en un mundo frágil. Memo para Johannesburgo*, Fundación Heinrich Böll, Chile.
- SEGNESTAM, L.** (2002). "Indicators of environment and sustainable development: Theories and practical experience. Environmental Economics Series. 89, The World Bank Environment Department.
- SEVILLA-GUZMÁN, Eduardo y WOODGATE, Graham.** (1997). "Sustainable Rural Development: From Industrial Agriculture to Agroecology"; en Redclift y Woodgate (1997).
- THE ECONOMIST** (2007) "Gore the pure", October 18th, London.
- THE NEW YORK TIMES** (2007). "Books of The Times. *An Inconvenient Truth*", May 23rd., New York.
- UNITED NATIONS. MDG Monitor** (2007). [www.mdgmonitor.org](http://www.mdgmonitor.org).
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)** (2006). *Human Development Report. Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)** (2007). *Informe sobre desarrollo humano 2007. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*.
- UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (UNSD)** (2007) "CSD Indicators of Sustainable Development" – 3rd Edition.
- UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (UNSD)** (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>.
- UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (UNSD)** (2002). Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. [http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/Spanish/WSSDsp\\_PD.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm).
- VINCENT, Paula; MARIANOVICH, Pablo; OGUES Leticia; ALESI-NA, Lorena** (2007). "Zona costera uruguaya: percepción de los asuntos prioritarios, Programa Eco-plata, Montevideo.
- WILLERS, Bill** (1994). "Sustainable Development: A New World Deception", en *Conservation Biology*, Vol. 8, No. 4 (Dec., 1994), pp. 1146-1148.

## Resumen

Los principales objetivos de este trabajo son ilustrar las ambigüedades y extensos debates en torno a las definiciones conceptuales y operativas de desarrollo sustentable. Nuestro análisis concluye que la fuerte vinculación del concepto de desarrollo sustentable a la arena política y normativa lleva a la natural consecuencia de que a la hora de precisar qué significa y cómo debe medirse dicho concepto existan más disensos que consensos. Pese a la existencia de fuertes debates, creemos posible (y concluimos sugiriendo) la generación de una definición mínima de desarrollo sustentable a fin de favorecer una mayor acumulación en esta área multidisciplinaria de investigación científica.

**Palabras clave:** Desarrollo Sustentable / Indicadores / Definición Conceptual.

## Abstract

The main purpose of this work is to analyze the ambiguities and long discussions associated with the concept of sustainable development and its measurement. We conclude that the strong link between this concept and the political and normative arena, has frustrated the attempts to precise what it means and how it should be measured. In spite these strong debates and lack of consensus, we think that it is possible to create a minimal definition of sustainable development (and we in fact suggest one) in order to be able to accumulate on this multidisciplinary research area.

**Keywords:** Sustainable Development / Indicators / Conceptual Definitions.

# Contexto general de la dimensión económica de la Zona Costera uruguaya

Luciana Méndez<sup>1</sup> - Matías Piaggio<sup>2</sup>

*El presente artículo realiza un análisis del contexto general de la dimensión económica de la Zona Costera (ZC) de Uruguay, compuesta por seis departamentos, que abarcan una superficie de 31.553 km<sup>2</sup>, conteniendo el 69,2% de la población total del país. La importancia de la ZC para el país se ve reflejada en el alto peso de ésta en el VAB nacional (77,6% en promedio entre 1991 y 2005), principalmente generado a través de las actividades del sector terciario en el departamento de Montevideo. Si se excluye a éste del análisis, todos los sectores presentan una importancia similar en la estructura económica de los otros cinco departamentos analizados de forma conjunta. La ZC ha recibido en 2006 el 87% del monto total de los proyectos promovidos a través de la Ley de Promoción de Inversiones. Por otro lado, los hogares de la ZC presentan un mayor nivel de empleo y de ingreso per cápita que la media nacional, al tiempo que la tasa de desempleo en estos departamentos es menor que el promedio del total del país.<sup>3</sup>*

La ZC está integrada por los departamentos de Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha, situados al sur del país, conteniendo la faja costera que recorre desde la desembocadura del Río Uruguay a las costas del Océano Atlántico, hasta alcanzar la frontera con Brasil (Figura 1).

La dotación de factores productivos, como los recursos naturales y el capital humano, así como la ubicación en el territorio, generan dinámicas productivas distintas en cada lugar. La privilegiada ubicación de estos seis departamentos es de carácter distintivo respecto al resto del país, principalmente en lo que refiere a sus factores naturales, abarcando desde el acceso a los recursos pesqueros, el comercio marítimo, actividades turísticas en la costa, y hasta de fronteras terrestres,

entre otras. Esto determina que estos departamentos presenten lógicas productivas particulares, que marcan el camino para establecer modelos de desarrollo.

Para esto se ha de analizar tanto la estructura y dinámica productiva de los territorios como su repercusión en el desempeño del mercado laboral y en el ingreso de los hogares. Estas dimensiones marcarán el potencial para el desarrollo económico, humano y su capacidad de competitividad.

La ZC representa 69,2% de la población total del país. Si se excluye a Montevideo, la población de la ZC representa 28,3% de la población del total del país y 47,9% de la del interior (Censo de Población 2004, Instituto Nacional de Estadística).

1 Licenciada en Economía, Universidad de la República. [lucimerrico@gmail.com](mailto:lucimerrico@gmail.com)

2 Licenciado en Economía, Universidad de la República. [mpiaggio@gmail.com](mailto:mpiaggio@gmail.com)

3 El presente artículo fue elaborado en el marco del Programa EcoPlata – Apoyando a la Gestión Integrada de la Zona Costera Uruguaya.



Figura 1: Zona Costera de Uruguay

La superficie total de la ZC es de 31.553 km<sup>2</sup>. La densidad de población en la ZC es de 71 habitantes por kilómetro cuadrado aproximadamente considerando a Montevideo. Si se excluye a Montevideo, la densidad de población desciende a 29 habitantes por kilómetro cuadrado, densidad muy superior a lo observado para todo el país.

En la ZC sin considerar a Montevideo 90,3% de su población habita en áreas urbanas mientras que 9,7% lo hace en áreas rurales.

### Estructuras productivas y sus dinámicas territoriales

La participación de los departamentos de la Zona Costera en el Valor Agregado Bruto (VAB)<sup>4</sup> nacional se

4 El Valor Agregado Bruto departamental es estimado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Éste no coincide plenamente con las estimaciones del Banco Central del Uruguay para el VAB para el total del país. Por ende, dada su menor rigurosidad metodológica, esta información ha de ser interpretada con cautela, muy útil para determinar estructuras de producción y tendencias, pero frágil a la hora de estimar comportamientos exactos de las ramas productivas o de los departamentos de manera individual. El último dato disponible del VAB departamental es del año 2005, pero éste solamente fue estimado hasta la fecha a un nivel de desagregación de tres sectores. Por eso, en el presente trabajo el análisis con una desagregación en diez ramas de actividad incluye hasta el año 2004.

ha mantenido constante a lo largo de los últimos 20 años (Gráfico II.1 y Cuadro II.1), representando en promedio, entre 1991 y 2005, 77,6% del VAB del total del país.

Si se excluye de la ZC a Montevideo, ésta pasa a representar en promedio, entre 1991 y 2005, 19,2% del total del nivel de actividad nacional. Teniendo en cuenta que esto es aproximadamente la mitad del VAB no producido en Montevideo, solamente en 5 departamentos (del total de los 18 departamentos del interior del país), claramente, el potencial económico de los departamentos que comprenden la ZC representan un importante potencial en la actividad del país.

La evolución del VAB, tanto en el total del país como en la ZC, presenta a lo largo de los últimos 20 años una trayectoria creciente entre 1985 y 1998, viéndose resentida en el período 1998-2003, como consecuencia de la crisis regional dada en este período, recuperándose a partir de ese año.

La tasa de crecimiento interanual del nivel de actividad del total del país es de 7,47% entre 1991 y 1998 (ya que en 1991 se explicita el proceso de apertura con la consolidación del MERCOSUR), alcanzando un máximo histórico de US\$ 21.373 millones en 1998 (dólares corrientes). A partir de este año, como consecuencia de la crisis ya antes mencionada, el nivel de actividad presentó una fuerte caída a un ritmo del 15% interanual, alcanzando su mínimo en el año 2003, presentando valores similares a los de finales de la década de los ochenta. La recuperación del VAB del total del país se ha producido a un ritmo muy acelerado a partir de ese año (18,1% interanual entre 2003 y 2005), habiéndose mantenido para los años posteriores (Gráfico II.1 y Cuadro II.2).

El desempeño de los departamentos comprendidos en la ZC fue similar al del total del país, tanto en los períodos de auge como en el de crisis, produciéndose incluso la recuperación a un ritmo levemente mayor (19% interanual entre 2003 y 2005). Si se excluye a Montevideo de entre los departamentos de la ZC, los restantes departamentos considerados de forma conjunta presentan un ritmo de crecimiento levemente mayor en la década de los noventa (0,41 p.p.) y su caída durante la crisis es levemente menor (-1,36 p.p.), mientras que la recuperación a partir de 2003 se produce a un ritmo sensiblemente menor (-2,06 p.p.) (Cuadro II.2).

Esto es consecuencia del comportamiento diferencial del nivel de actividad en Montevideo respecto al interior del país. Mientras que el crecimiento del producto durante la década de los noventa se produjo



a niveles similares en ambas regiones, la caída de éste durante la crisis fue marcadamente mayor en Montevideo (-2,9 p.p.). Por otro lado, la recuperación a partir de 2003 presenta en la capital del país un ritmo significativamente mayor que el del promedio del interior del país (3,7 p.p.).(Cuadro II.2).

La evolución del nivel de actividad de los departamentos costeros al oeste de Montevideo ha sido dispar a lo largo de los últimos quince años. Por un lado, Colonia presenta un ritmo de crecimiento durante los noventa y de caída durante el período de crisis de su nivel actividad similares a los del total del país, pero la recuperación tras las crisis se produce a ritmos significativamente superiores (2,02 p.p.).

Por otro lado, San José presenta ritmos de crecimiento notoriamente menores que los del total del país, tanto durante la década de los noventa como a partir de 2003 (-1,54 p.p. y -8,18 p.p.), mientras que la crisis lo afecta de manera más moderada respecto a éste (4,58 p.p.). Esto sitúa a San José como el departamento de la ZC con menor ritmo de crecimiento tanto en los noventa como a partir de la recuperación de la crisis, al tiempo que es el único de éstos que vio caer su nivel de actividad a un ritmo menor que el del total del país durante el período de crisis.

La situación cambia si se analizan los departamentos al este de la capital. Canelones y Rocha presentan un ritmo de crecimiento durante los noventa similar al del total del país, en Maldonado éste es significativamente mayor (3 p.p.). Similar fenómeno se da en el período de crisis, impactando ésta de mayor manera a Maldonado (-2 p.p. respecto al ritmo de crecimiento del total del país). Estos departamentos mostraron comportamientos dispares en el período de recuperación tras la crisis económica. Canelones y Rocha con tasas de crecimiento levemente menores al del total del país (-2,05 p.p. y -2,45 p.p. respectivamente), Maldonado es el que se recupera a mayor ritmo de entre todos los departamentos de las ZC, junto con Colonia y Montevideo (2,16 p.p. por sobre la tasa de crecimiento anual del total del país).

Con respecto a la estructura productiva, tanto del total del país como de la ZC con y sin Montevideo, se observa que ésta se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los últimos veinte años (Gráfico II.2).

El sector terciario<sup>5</sup> es el que mayor participación ha presentado en el total del producto en cualquiera

de las regiones antes definidas, superando el 55% del producto total. Sin embargo, el peso del sector primario<sup>6</sup> es considerablemente mayor en el producto total de la ZC sin Montevideo y del total del país, que en la ZC incluyendo a Montevideo. Esto marca claramente la concentración de actividades del sector secundario<sup>7</sup> en la capital.

Para toda la ZC se observa un importante aumento en la participación del sector terciario a partir del proceso de apertura de la década de los noventa, acompañado de un proceso de desindustrialización a lo largo de ésta. Tras la crisis de 2002 los sectores primario y secundario recuperan participación en el total del producto del país, fuertemente explicado por el boom de precios internacionales de commodities alimenticios, repercutiendo directamente tanto sobre la producción de bienes primarios (principalmente cultivos), como de productos agroindustriales (fundamentalmente la industria frigorífica).

Para el análisis del sector servicios vale aclarar que éste en su desglose, además de las actividades antes mencionadas, incluye también las transacciones inmobiliarias, los seguros y los servicios a empresas. Esto hace que no se pueda distinguir claramente el comportamiento de actividades tan diversas. Lo mismo sucede respecto a los servicios comunales, los servicios sociales y los servicios personales, que se registran de manera agregada en las Cuentas Nacionales, siendo actividades muy heterogéneas, potenciadas por los fenómenos de tercerizaciones que se han venido dando en la economía desde la pasada década y multiplicándose las empresas de tipo unipersonal.

Respecto a la distribución de las ramas de actividad en el territorio, el sector primario genera valor casi en su totalidad en el interior del país (95,6% en 2005). De éste, el 23,6% es generado en los departamentos de la ZC (22,6% del total del VAB del sector primario del total del país). Lo opuesto sucede respecto a los sectores secundario y terciario, los que se encuentran más concentrados en la capital (68,9% y 59% respectivamente). Si se agrega la participación de los demás departamentos de la ZC en el desempeño de estos sectores, se supera el 80% del total del producto de ambos (Cuadro II.3).

El análisis del peso del sector primario en la zona costera muestra que éste se mantiene relativamente

Servicios a empresas; y Servicios comunales, Sociales y Personales.

6 Sector Primario: Agropecuaria; Pesca; Minas y Canteras.

7 Sector Secundario: Industria manufacturera; Electricidad, Gas y Agua; y Construcción.

5 Sector Terciario: Comercio, Restaurantes y Hoteles; Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones; Establecimientos financieros y seguros, Bienes inmuebles y

constante desde principios de la década de los noventa. Asimismo, es notorio que el peso de este sector es significativamente mayor al excluir a Montevideo de la ZC (13,5% promedio en los últimos quince años), que cuando incorporamos a la capital (3,9% promedio en igual período). Adicionalmente, el sector primario de la zona costera, tanto con como sin Montevideo, ha disminuido significativamente su participación en el sector primario del total del país en 2004 respecto a la década de los noventa (Cuadro II.6).

El sector agropecuario representa el 90% del sector primario en la zona costera a lo largo de los últimos quince años si se excluye a Montevideo, mientras que con Montevideo, la participación de las actividades agropecuarias disminuye como consecuencia de las actividades pesqueras, que han pasado a desarrollarse casi en su totalidad en la capital (en particular la pesca industrial), tras el cierre de actividades del puerto de La Paloma en Rocha (Cuadro II.6).

El análisis de la superficie explotada según fuente de ingreso de la ZC muestra una alta concentración en las actividades destinadas a vacunos de carne, que ocupa más del 77% de los suelos, luego los destinados a vacunos de leche, ovinos y forestación con porcentajes que no superan al 8 % de éstos (Gráfico II.3).

La producción de vacunos de carne es la principal actividad ganadera del país y de la ZC. Así, en la ZC se localiza la mayor cantidad de establecimientos dedicados a tal actividad, principalmente ubicados en Colonia, Canelones, Maldonado y Rocha, así como también es significativo el número de establecimientos en San José, pero por detrás de los vacunos de leche. (Cuadro II.4).

Por otra parte, se evidencia el alto peso de la ZC en el total del país en actividades como la fruticultura, vitivinicultura, horticultura, vacunos de leche, cría de aves y cerdos, y los viveros y plantines (Gráfico II.3 y Cuadro II.4). Este tipo de actividades se corresponden en gran medida con explotaciones de pequeño tamaño, característica principalmente de los establecimientos cercanos a Montevideo, verificándose que más del 66% de las explotaciones de la ZC son de pequeño porte (entre 1 y 49 hectáreas) (MGAP, 2000).

Asimismo, es significativa la cantidad de establecimientos dentro del sector lácteo, más del 50% de los establecimientos del país se concentran en Colonia, San José y en menor medida en Canelones, representan el 57% de los establecimientos del país que remiten a plantas, y el 70,7% que elaboran quesos. Más de la mitad de la producción lechera del país se produce en la ZC. (Cuadro II.4). (MGAP, 2000).

Como ya se mencionó, los establecimientos dedicados a la producción frutícola, vitivinícola y hortícola del país se concentran casi exclusivamente en la zona costera, en particular en Canelones y Montevideo, agregándose San José al considerar la producción hortícola, éste principal productor del cultivo de papa del país (Cuadro II.4).

En relación al peso del sector secundario de la ZC en el VAB total en los últimos quince años, éste ha disminuido levemente, tanto con como sin Montevideo. Sin embargo, con Montevideo el peso de este sector es significativamente mayor (aproximadamente 10 p.p. adicionales). Asimismo, la inclusión de Montevideo eleva la participación de la ZC del sector secundario en el total país, superando el 85% del mismo. Por otra parte, con Montevideo la participación relativa del sector en el período es estable, y si éste es excluido de la ZC, el peso del secundario en el total nacional disminuye considerablemente. (Cuadro II.6)

Dentro del sector, la industria manufacturera es la actividad que más valor genera. Si bien ésta creció a lo largo de los noventa, lo hizo a menor ritmo que los de electricidad, gas y agua y la construcción. Sin embargo, muestra mejor ritmo en su recuperación a partir de la salida de la crisis (Cuadro II.6).

Durante los años 2005 y 2006 los departamentos de la ZC han sido importantes receptores de proyectos promovidos a través de la Ley de Promoción de Inversiones<sup>8</sup> en el sector secundario.

En 2005 la ZC captó 37,2% del monto total de proyectos promovidos por esta Ley dirigidas al sector secundario del total país, 85% de las inversiones totales promovidas en la ZC. En 2006 los valores fueron 55%; y 90% respectivamente. Lideran los sectores de Alimentos y bebidas, Caucho y plástico, y Textiles y vestimenta en 2005; y en 2006 las ramas de Productos de cuero, Alimentos y bebidas y Productos químicos y medicamentos. (Cuadro II.7).

Como se mencionó antes, la participación del sector terciario en la zona costera ha crecido durante la década de los noventa, permaneciendo constante a partir de finales de ésta. Más del 50% del VAB de la ZC se generaba en este sector a principios de la presente década, superando en 2004 el 60%. Si se excluye a Montevideo de la ZC las participaciones relativas se mantienen en niveles similares.

8 La Ley de Promoción de Inversiones (Ley N° 16.906 del 07/01/1998) promueve y protege las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional a través de beneficios fiscales.

La contribución del sector terciario de la ZC sin Montevideo ha incrementado su participación en el VAB sectorial del total del país, alcanzando a ser 20,9% del mismo en 2004. La inclusión de Montevideo en la ZC hace que el peso se eleve a 80% del VAB sectorial nacional (Cuadro II.6).

Dentro del sector, las ramas de actividad que mayor peso representan son las de Comercio, restaurantes y hoteles y el de Servicios comunales, sociales y personales. Sin embargo, estas participaciones han ido disminuyendo a lo largo del periodo, en oposición a una creciente participación de las actividades de Servicios financieros, seguros, inmuebles y servicios a empresas, y Transporte, almacenamiento y comunicaciones.

La importancia de cada una de las ramas de actividad desarrollada en la ZC respecto a éstas en el total del país se incrementa significativamente cuando se considera la ZC con Montevideo respecto a cuando no se lo incluye. Así, en 2004, todas las actividades del sector terciario de la ZC representan al menos 70% del VAB de éstas en el total del país, mientras que si se excluye a Montevideo, apenas superan el 30%.

La ZC fue una importante receptora de proyectos de inversión promovidos por la Ley de Promoción de Inversiones e 2005 y 2006; proyectos por un monto total de US\$ 21.010.000 del sector terciario en la ZC. Esto representa 54% del total del monto de proyectos promovidos en el sector terciario en el total del país en esos años. Las actividades referidas a Hoteles son las que mayor participación tienen dentro de las inversiones promovidas, significando 87% del total de inversiones promovidas en el sector terciario en la ZC entre 2005 y 2006 (Cuadro II.7).

Dentro del sector terciario se destacan las actividades vinculadas al turismo, gran fuente de ingreso para los departamentos de la ZC. La ZC es uno de los principales destinos del turismo receptivo, dada la dotación de recursos naturales y patrimonio histórico con los que cuenta. Colonia, Montevideo, Maldonado y Rocha son cuatro de los principales destinos, Montevideo y Maldonado juntos captan más de dos tercios del turismo receptivo (Gráfico II.4).

El ingreso de turistas al país muestra una evolución similar a la de la economía uruguaya en su conjunto. Durante toda la década ha disminuido la cantidad de turistas que ingresan al país en los diversos destinos, siendo en 2002 la caída más abrupta, reflejo de la crisis argentina y la dependencia del turismo respecto a este país. A partir de ahí y hasta 2006 el ingreso de los turistas viene en aumento, no alcanzando aún los niveles

precrisis. La misma evolución se observa en el gasto de los turistas y en el gasto per cápita (Cuadro II.5).

Al interior de la ZC los perfiles de los turistas que ingresan varían, así como las atracciones y las ofertas que brinda cada departamento. A grandes rasgos, se puede observar que Colonia ofrece un turismo muy relacionado a su patrimonio histórico, con una gran afluencia de argentinos. Montevideo también cuenta con un importante patrimonio histórico, pero también tiene el atractivo de ser la capital del país. Por otro lado, en Canelones, Maldonado y Rocha, sus costas son el principal atractivo, marcando un turismo fuertemente estival; si bien en éstos hay esfuerzos por diversificar la oferta de servicios turísticos a través del desarrollo del agroturismo y el turismo de negocios. Maldonado y Montevideo son departamentos donde los turistas realizan el mayor gasto per cápita en relación a los restantes. Esto está relacionado a factores distintos pero semejantes. Ambos destinos son receptores del turismo con mayor poder adquisitivo. Mientras las playas de Maldonado son destino frecuente de turistas con alto poder adquisitivo, tanto de la región como de otras partes del mundo, Montevideo es, por una parte, fuertemente atractivo para este tipo de turistas, al tiempo que recibe turismo del tipo de negocios que también realiza importantes desembolsos. A esto se ha de agregar que ambos departamentos son los únicos dos que reciben turismo de cruceros, de alto poder adquisitivo, si bien no realizan gastos de alojamiento.

Finalmente, se ubican en la ZC varias Zonas Francas, que en conjunto generan 4% del VAB total del país. En las ZF se realizan actividades de comercialización, depósito y almacenamiento, acondicionamiento, armado y manipulación o mezcla de mercancías o materias primas de procedencia extranjera o nacional, establecimientos fabriles y la prestación de servicios financieros, de informática, y profesionales. La ZF de Montevideo es la más importante ZF privada del país. En ésta se realizan actividades enfocadas principalmente a servicios y sectores de innovación tecnológica. Se puede observar como la importancia relativa de cada ZF en las economías departamentales varía, siendo mayor en Colonia, seguida de Montevideo (Cuadro II.8).

Como ya se expuso antes, el sector terciario es el que presenta mayor participación tanto en la ZC como en el total del país.

Este dinamismo observado a partir de la década de los noventa, es liderado por los sectores Comercio, restaurantes y hoteles, Transporte y Comunicaciones y Servicios Financieros, inmobiliarios, etc., presentando los tres considerados en su conjunto, mayor dinamismo

mo que el del promedio tanto de la economía como de la ZC en los últimos quince años. Por otro lado, el comercio, si bien sufrió con la crisis regional, muestra en los últimos años un comportamiento similar al del producto a nivel tanto nacional como de esta región (Gráfico II.5).

Claramente ni el sector industrial (motor del sector secundario) ni el agropecuario (motor del sector primario) acompañaron el ritmo de la actividad en los años noventa, disminuyendo la brecha a partir del año 2003 por las razones ya antes expuestas (Gráfico II.5).

Por otro lado, se destaca que el dinamismo del VAB de la ZC es similar al del producto del total del país en los últimos quince años. Esto es evidencia de la fuerte incidencia de la ZC en el producto del total del país, marcando la trayectoria de éste. Fenómeno similar se da si se analiza la evolución de los sectores de manera desagregada.

### Mercado de trabajo, ingresos y pobreza en la ZC

Las distintas dinámicas y conformaciones productivas de la ZC se reflejan en el mercado de trabajo, así como en los niveles de ingresos y la situación de pobreza.

En la ZC se observan tasas de actividad y empleo superiores a la media nacional, mientras que la tasa de desempleo es inferior al promedio nacional. Si Montevideo es excluido de la ZC se observan valores muy similares en estas tasas, aunque se pueda observar un leve aumento en las tasas de actividad, empleo y desempleo, en el caso de esta última por encima de la media nacional (Cuadro III.1).

Los departamentos que integran la zona costera presentan tasas de actividad, empleo y desempleo que determinan dinámicas diferentes en sus mercados de trabajo.

En cuanto a las características de la **oferta de trabajo** en relación al **nivel educativo**, lo primero que se destaca es el alto peso de la PEA con bajo nivel de instrucción en la ZC si se excluye a Montevideo, siendo muy superior a la media nacional.

Colonia y San José son los departamentos con menor oferta de mano de obra calificada de la ZC, mientras en Montevideo se ubica la más calificada. Maldonado y Rocha (junto a Montevideo) son los que cuentan con más activos con instrucción media en términos relativos. Canelones, por su parte, se encuentra en una situación intermedia, menos activos sin instrucción y más activos con instrucción terciaria en términos relativos (excluyendo a Montevideo) (Cuadro III.2).

En lo que refiere a la **demanda de trabajo** se encuentran diferencias importantes al interior de la ZC, explicadas principalmente por las especializaciones productivas propias de los departamentos.

Así, se observa en Colonia, San José y Rocha una mayor demanda de trabajo en el sector primario en términos relativos. Colonia, San José y Rocha son departamentos con alta participación relativa del sector primario (y en especial las actividades agropecuarias) en el producto departamental (Cuadro II.3).

Por otra parte, en estos departamentos es donde el sector secundario pesa más en términos relativos en el empleo; y el sector terciario menos; todos por debajo del promedio nacional. Canelones si bien cuenta con alto peso del empleo en el sector secundario en relación a los restantes departamentos y al promedio nacional, el empleo en el terciario supera el 60% del total (Cuadro III.3).

Montevideo y Maldonado son los que menos demandan en el sector primario en términos relativos. Esto se explica por el alto peso del sector terciario en la demanda de empleo, por encima del 70% (Cuadro III.3).

Así, se podrían conformar tres grupos de departamentos en función del peso relativo del empleo en un sector de actividad. Por un lado, un grupo conformado por Colonia y San José, con alto empleo en los sectores primario y secundario, y bajo en el terciario; Rocha y Canelones que cuentan con más del 60% del empleo en el sector terciario; y Montevideo y Maldonado con alto peso en el terciario, bajo en el primario y en el secundario (Cuadro II.3).

El análisis de los **ocupados por categoría de ocupación** muestra que en la ZC el porcentaje de ocupados privados está por encima de la media nacional y por debajo en el caso de los ocupados públicos. Si se excluye a Montevideo, esta brecha disminuye en el caso de los privados y aumenta en el caso de los públicos. Finalmente, la proporción de cuentapropistas en la ZC es inferior al promedio del total del país, al tiempo que si se excluye a Montevideo esta relación se invierte (Cuadro III.4).

Al interior de la ZC existen diferencias entre los departamentos; el alto peso del empleo privado en términos relativos en algunos de ellos da cuenta de la dinámica de éstos en la generación de empleo, ya que es éste el sector encargado de la creación de los mismos dadas las restricciones de ingreso a la función pública que existe desde principios de los noventa.

Por otra parte, si se compara a los departamentos de la ZC con el total del país, se observa que a

excepción de Montevideo y Maldonado, los restantes departamentos superan a la media en lo referente a los familiares no remunerados. Esto está directamente relacionado con el alto peso relativo del sector primario en las economías de estos departamentos, actividades en las que son más frecuentes que la familia realice tareas sin remuneración a cambio (Cuadro III.4).

En cuanto a las **restricciones en el empleo** se analizan el subempleo, el no registro y la conjunción de ambos<sup>9</sup>. El subempleo en la ZC es superior al promedio del total país, mientras que excluyendo a Montevideo éste disminuye quedando por debajo de la media nacional (Cuadro III.5).

A grandes rasgos se puede observar el aumento de los problemas de empleo en la ZC sin considerar a Montevideo: el subempleo, el no registro, y la conjunción de ambos (no registro y subempleo simultáneos) son mayores.

Asimismo, estos problemas de empleo tienen comportamientos distintos en los territorios. Así, se destaca Rocha, donde más trabajadores declaran no tener derecho a la jubilación. Más de un tercio de los trabajadores de este departamento se encuentran trabajando en la informalidad. Esto se vincula a las actividades de turismo y comercio del departamento, caracterizadas por su alto grado de informalidad y zafralidad.

La proporción de trabajadores que se encuentran subempleados y en la informalidad al mismo tiempo, es más elevada en Rocha y Canelones, que junto a San José se posicionan por encima del promedio nacional; oponiéndose a Montevideo, Maldonado y Colonia que están por debajo del promedio nacional, siendo Colonia el que presenta los guarismos más bajos.

Por último, se observa que las diferentes dinámicas productivas, al mismo tiempo que generan lógicas diversas en los mercados de trabajo departamentales, repercuten en los ingresos de las personas y en sus condiciones de vida. Así, se observa que la diferenciación salarial entre las ramas de actividad que se da a nivel nacional se verifica a nivel departamental y en la ZC en su conjunto (Cuadro III.6).

Las ramas que mejor remuneran en la ZC son las de intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, y transporte, almacenamiento y comunicaciones; observándose que los ingre-

sos medios de las mismas disminuyen si se excluye a Montevideo (Cuadro III.6).

La ZC presenta un **ingreso medio per cápita** del hogar superior a la media nacional. Esto se explica en parte por la inclusión de Montevideo, ya que si éste se excluye el ingreso medio per cápita se ubica por debajo de la media nacional. Asimismo, se observan las disparidades del ingreso entre los departamentos de la ZC (Cuadro III.7).

En cuanto al **ingreso máximo del hogar perteneciente al 20% más pobre**, en Montevideo y Maldonado se ubica por encima de los \$10.000; elevando la media de la ZC. Los restantes departamentos se ubican en el entorno de los \$8.000, mientras Rocha se distancia de ellos con un ingreso máximo de \$6.750 (Cuadro III.7).

Si se ordenan los departamentos en función del ingreso mínimo que percibe el hogar ubicado en el quinto quintil de la distribución, nuevamente Montevideo es el que queda mejor posicionado. Maldonado le sigue, ubicándose por encima de la media nacional, diferenciándose de los restantes departamentos que se encuentran por debajo de éste.

En comparación con el **ingreso mínimo del hogar perteneciente al 20% más rico** de las ZC sin incluir a Montevideo, San José, Colonia y Rocha se sitúan por debajo de ese guarismo. Canelones, por su parte, se encuentra en una situación intermedia, por debajo del promedio nacional, y por encima de la media de la ZC sin Montevideo.

La distribución de las personas según su ubicación en la distribución de ingresos que residen en los departamentos de las ZC presentan diferencias marcadas: Montevideo concentra el mayor porcentaje de personas en el quinto quintil de ingresos y el segundo con menos porcentaje de personas en el primer quintil, mientras Rocha tiene el más alto porcentaje de personas en el primer quintil y el más bajo en el quinto. Inequidad similar se evidencia en Colonia, San José y Canelones, siendo desproporcionada la cantidad de personas en el quintil de ingresos menores respecto al de ingresos mayores (Gráfico III.1).

A pesar de ello, Montevideo junto Rocha, cuenta con niveles de *pobreza e indigencia* por sobre los registrados en el total del país (aproximadamente 26% y 2% respectivamente en cada uno de los departamentos) (Cuadro III.7).

Por su parte, Maldonado y Colonia si bien presentan niveles de pobreza elevados, se sitúan por debajo de la media de la ZC sin Montevideo. En relación a la población en condiciones de indigencia, Maldonado y

9 El subempleo es el ocupado que trabajando menos de 40 horas semanales manifiesta el deseo de trabajar más horas y estar disponible para hacerlo. El trabajador no registrado es aquella persona ocupada que declara no tener derecho a jubilación en el trabajo que desarrolla.



San José muestran guarismos inferiores a la media de la ZC sin Montevideo.

Si se considera a la ZC en su conjunto, presenta guarismos de pobreza e indigencia por encima de la media nacional.

Finalmente, cabe destacar que el porcentaje de personas que se ubican en el primer y quinto quintil, así como los ingresos, el porcentaje de personas pobres e indigentes para las ZC se ve fuertemente modificado con la exclusión de Montevideo.

### Valor generado y valor apropiado

Varias puntualizaciones deben ser realizadas en relación a las mediciones del Valor Agregado Bruto (VAB) y el ingreso de las personas.

Si bien ambas mediciones son conceptualmente diferentes, su análisis conjunto permite aproximarnos a la relación entre el valor que los departamentos generan y del que realmente se apropian.

Esto puede suceder fundamentalmente por dos razones. Por un lado, existen departamentos cuyas regiones fronterizas funcionan como dormitorios de trabajadores que trabajan en otro departamento. Este fenómeno se evidencia en la zona metropolitana de Montevideo, produciendo efectos en las mediciones que reflejan un mayor valor (medido por el ingreso de las personas) captado por los habitantes del departamento respecto al que éste realmente genera. Esto también puede explicarse por la radicación de empresas con actividades en un departamento distinto a su domicilio fiscal. Esto marcaría una subestimación del VAB generado por el departamento en que la empresa reside, sobrestimando el de aquel en que la empresa está registrada.

Otras dos razones, que no se considerará en el análisis, hacen referencia a la metodología a través de la cual la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE estima los ingresos. Por un lado, la cobertura geográfica de la ECH en los años anteriores a 2006, al cubrir solamente localidades urbanas de más de 5000 habitantes, estarían sesgando los resultados en aquellos departamentos que presentan gran número de localidades pequeñas y rurales, y cuyos ingresos son, o bien, altos o bajos respecto a las zonas urbanas del departamento. Por otro lado, es cuestionada la validez de la encuesta para captar correctamente los ingresos de las personas, en particular, los ingresos provenientes del capital, debido a la subdeclaración de éstos por parte de las personas, y por ende, subestimación del ingreso per cápita (PNUD, 2005).

Al considerar el valor generado por los departamentos, el VAB por habitante de la ZC es sensiblemente superior al producto per cápita del total del país (10,2% en 2005). Distinta es la situación si se compara el VAB per cápita de la ZC excluyendo a Montevideo respecto al del total del interior del país, siendo nulas las diferencias (Cuadro IV.1).

Montevideo es el departamento que mayor producto genera por habitante en el total del país (39,2% mayor que el promedio nacional en 2005). Su condición de capital del país, donde habita la mitad de la población de éste, y se desarrolla gran parte de las actividades, justifica que sea aislado para el estudio del resto de los departamentos de la zona costera de manera de comparar realidades más homogéneas (Cuadro IV.1).

Al excluir a Montevideo del análisis, el VAB per cápita de la ZC disminuye a 37,7%. Esta brecha es natural, y presenta un universo de análisis realmente más homogéneo, ya que como se dijo antes, la brecha respecto al total del interior del país es nula (Cuadro IV.1).

Al considerar el producto por habitante departamental, a primera vista llama la atención el hecho de que Canelones y San José son los únicos departamentos de las ZC cuyo VAB per cápita es inferior tanto al total de la ZC sin Montevideo (-24,4% y -1,5% respectivamente), como al del total del interior del país (-33% y -7,4%). Claramente en ambos casos se dan los fenómenos que se describieron anteriormente. Canelones y San José, en su condición de únicos departamentos limítrofes con la capital, y como consecuencia de la extensión del área metropolitana de ésta, albergan gran cantidad de habitantes que desempeñan sus actividades económicas en Montevideo. No es ese el único fenómeno, sino que también, como consecuencia de ser los departamentos más cercanos, y Montevideo donde se localizan la mayoría de las empresas del país, muchas de éstas residen físicamente en Montevideo y prestan servicios o desempeñan actividades en San José y Canelones (Cuadro IV.1).

Estos dos departamentos se ubican dentro de los de peor desempeño económico respecto a la cantidad de personas que allí residen. Pero esta situación cambia radicalmente si nos concentramos en los ingresos por habitante de los departamentos, reafirmando los fenómenos anteriormente descritos.

Mientras que Canelones pasa a ubicarse en la posición número 9, San José se posiciona en la 13 al ordenar los departamentos de mayor a menor según el ingreso por habitante. Esto refleja una clara apro-

piación por parte de la población de los habitantes de este departamento de valor generado en actividades económicas que se desarrollan en otros. A pesar de ello, estos departamentos son de los que presentan menores niveles de ingreso por habitante, pero su posicionamiento es, en términos relativos, notablemente mejor que en relación al producto. San José se mantiene en una posición relativa inferior respecto al resto de los departamentos de las ZC excluyendo Montevideo (-5,3%), mientras que Canelones presenta un valor similar a la media de éstos. Mejor aún es el posicionamiento relativo si se los compara respecto al total del interior del país, reduciéndose la brecha de ingreso per cápita de San José (-2,8%) al tiempo que Canelones presenta un valor superior a la media de éstos en el año 2005 (2,2%) (Cuadro IV.1).

Al concentrarnos en los departamentos del interior contenidos en las ZC no linderos a Montevideo, se destaca el notable posicionamiento relativo de Colonia y Maldonado, mientras que la situación de Rocha es ambigua.

Colonia y Maldonado presentan niveles de producto por habitante muy por encima de los registrados tanto por la media del total de los departamentos de las ZC excluyendo Montevideo (59,2% y 41,6% respectivamente) como respecto al total del interior del país (49,6% y 33%). Esto ubica a estos departamentos en los lugares 2 y 4 al ordenarlos respecto al producto por habitante del año 2005, siendo los departamentos incluidos en las ZC que se posicionan más arriba luego de Montevideo. Mas aún, Colonia se mantiene con valores de producto per cápita por encima de la media si se incluye a Montevideo en el análisis (Cuadro IV.1).

Este buen desempeño de la actividad económica por habitante se ve respaldado con los niveles de ingreso per cápita de estos departamentos. Ambos presentan valores por encima de la media tanto respecto al resto de los departamentos de las ZC excluyendo Montevideo, como respecto al total de los departamentos del interior. Al ordenar los departamentos según el ingreso por habitante en el año 2005, Maldonado pasa a posicionarse en el puesto 7, mientras que Colonia lo hace en el 4, ya no manteniendo este último una posición favorable si se incluye a Montevideo en el análisis. A pesar del descenso en las posiciones respecto al producto por habitante, continúan siendo los departamentos de las ZC con mejores posicionamientos en el ordenamiento luego de Montevideo (Cuadro IV.1).

Intuitivamente, lo que se desprende del análisis de estos dos departamentos es el hecho de que si bien no se apropian del total del valor generado en ellos, gran

parte de éste queda en el departamento. En Maldonado es notorio el caso de las actividades relacionadas al turismo, en el cual muchos trabajadores se desempeñan en el departamento de forma sazonal, pero declarando sus ingresos en el departamento en el cual habitan de manera permanente. De todas formas, gran parte del valor generado por esta actividad queda en manos de operarios del departamento, habiendo crecido la oferta de operarios locales. En el caso de Colonia este fenómeno es menos claro.

Distinta es la situación de Rocha. Si bien su posicionamiento es relativamente mejor, tanto respecto a la media de los departamentos de las ZC excluyendo Montevideo (23,6%) como respecto al total de los departamentos del interior (19,2%), no se da lo mismo al analizar el nivel de ingreso por habitante. Evidentemente existe una apropiación del valor generado en el departamento por personas que residen fuera de éste. Esto evidentemente ha de estar asociado a la importancia de las actividades turísticas del departamento, el que, a diferencia de Maldonado, solamente se desarrolla durante la temporada estival, y la proporción de agentes locales ha de ser menor.

Por último, el desproporcionado mejor desempeño de Montevideo respecto a los departamentos del interior del país, que lo ubica en el primer lugar tanto del producto como del ingreso por habitante, no permite concluir acerca del saldo entre captación y deriva de valor. De todas formas, es real que en el departamento se producen ambos efectos. Notoriamente, parte del valor generado en éste es captado por habitantes del área metropolitana que habitan en los departamentos limítrofes pero trabajan en la capital. Por otro lado, es claro tanto la captación de valor generado en otros departamentos por parte de firmas cuyo domicilio fiscal se encuentra en Montevideo, así como por parte de trabajadores sazonales que allí habitan y se trasladan, sobre todo en la temporada estival, a otros departamentos a desarrollar sus actividades.

### Comentarios finales

En el presente documento se describió el contexto general de la dimensión económica de la ZC uruguaya, a través del análisis de su desempeño económico en los últimos quince años, las configuraciones de los mercados de trabajo y la distribución del ingreso. En este sentido, se desarrollan a continuación algunas ideas acerca del desempeño de las actividades de la ZC, a través de una lógica de cadenas productivas y regio-

nalización de actividades, y su relación con el mercado laboral.

La actividad ganadera de carnes bovinas es la principal actividad del país. La fase primaria, ganado vacuno para su posterior procesamiento, se desarrolla en todos los departamentos del interior del país, no siendo los de la ZC una excepción. Si bien la fase industrial se desarrolla en todo el país, en Canelones se concentran seis de los diez principales frigoríficos del país. En Colonia, San José y Maldonado se registran la presencia de escasos frigoríficos con marcado perfil exportador. También se concentran en la ZC frigoríficos dedicados al procesamiento de carnes avícolas y porcinas, específicamente en Canelones y Montevideo. Por otro lado, en San José, Montevideo y Canelones existe una fuerte presencia de curtiembres, las cuales vuelcan su producción principalmente al mercado externo y en menor medida a la producción de calzado, vestimenta y marroquinería.

Colonia y San José concentran la mayoría de los establecimientos dedicados a la producción láctea del total del país, con 38,8% del ganado lechero del país. Los vacunos de leche son los que ocupan la mayor parte de los suelos productivos de estos departamentos, al tiempo que los procesos tanto industriales como artesanales de los productos lecheros se concentran fuertemente en éstos. Este es un sector altamente dinámico en la actualidad, dado el favorable contexto internacional basado en el incremento de los precios, así como por la incorporación de procesos altamente tecnificados que agregan valor a su producción. La industria láctea de estos departamentos produce tanto leche fresca para el consumo interno, como productos que se destinan al mercado externo (quesos y leche en polvo principalmente), mientras que los procesos artesanales se dedican a la producción de quesos destinados al mercado interno (MGAP, 2000).

Por otro lado, San José y Canelones muestran fuerte especialización en actividades hortifrutícolas, también relevante en Montevideo, siendo la actividad agropecuaria en la cual se especializa este último. A pesar de ello, el carácter de las actividades en los departamentos difiere. Por un lado, en los tres se producen cultivos que se destinan al mercado para su consumo fresco, centralizándose su distribución desde Montevideo, o se utilizan como insumo de procesadoras de alimentos ubicadas en la capital. Por otro lado, mientras Canelones es el que mantiene un vínculo más fuerte como proveedor de insumos a las plantas procesadoras de alimentos de la capital, San José desarrolla

íntegramente la cadena cítrica y se especializa en el cultivo de papa.

La cadena vitivinícola está presente íntegramente en la ZC. Es Canelones el principal referente en la producción de vinos: 66% de la producción nacional de los viñedos en 2005 (Barrenechea, 2007), tanto finos como a granel, mientras que en Colonia, San José y Montevideo también se elaboran estos productos.

Por último, Rocha es el único departamento de las ZC inmerso en la cuenca arrocerá del este del país, representando más del 20% de la superficie cultivada del total del país (MGAP, 2000).

Si bien no se puede ahondar en el desempeño económico de las distintas ramas que integran las actividades del sector secundario y terciario, dada la escasa información disponible, es posible identificar algunos sectores de actividad, cuya localización es factible de identificar y marca una especialización del territorio en éstos.

Respecto a las actividades textiles y de tejidos de punto, se presentan en la ZC dos patrones de producción: por un lado grandes empresas dedicadas a la exportación de textiles, y por otro, pequeños talleres o trabajadores independientes que venden a empresas de mayor porte que luego distribuyen las prendas de vestir al mercado (lo que refleja un proceso de tercerización asociado a un alto grado de informalidad en el empleo). Las empresas del primer tipo se ubican en Colonia y Montevideo, mientras las últimas se localizan en el área metropolitana de Montevideo.

Otra actividad de carácter industrial de gran dinamismo en los últimos años es la de productos químicos farmacéuticos. Se han instalado y desarrollado laboratorios enfocados a productos farmacéuticos y de uso veterinario, agrupándose en el área que comprende la zona limítrofe entre Montevideo y Canelones. Este sector ha sido importante para el desarrollo de actividades innovadoras, así como de investigación y desarrollo.

La falta de información también afecta al análisis del sector Transporte, almacenamiento y comunicaciones, el cual ha sido el más dinámico en los últimos tiempos, sobre todo en varios departamentos ubicados en la ZC. A pesar de ello, podemos hacer algunas apreciaciones acerca de la localización de empresas de estas ramas, así como la fortaleza de la ZC de cara a estas actividades. En primer lugar, la ZC cuenta con los principales puntos de acceso de mercaderías a través de rutas marítimas. En segundo lugar, la ZC se encuentra recorrida de oeste a este por el corredor de exportación comprendido por las rutas 1 y 9, principal vía terrestre de ingreso y salida de bienes tanto a la capital



como para su distribución al resto del país, así como de transporte de pasajeros. Finalmente, también se ubica el principal aeropuerto internacional del país.

Dadas estas observaciones, vale la pena recalcar algunas de las fortalezas de los departamentos de la ZC respecto a estas actividades: en Montevideo se encuentra ubicado el Puerto de Montevideo, principal vía de entrada y salida de bienes al país. En éste se han realizado en los últimos años importantes inversiones de cara al tráfico de contenedores. Colonia cuenta con una Zona Franca estatal, cercana al Puerto de Nueva Palmira, dedicada principalmente al almacenamiento para la exportación de productos agrícolas. Montevideo y Canelones cuentan con las dos principales flotas de transporte de carga terrestre (Barrenechea, 2007). El transporte de pasajeros en el área metropolitana de Montevideo, así como el transporte interdepartamental es un importante factor de desarrollo de estas actividades. El desarrollo del Aeropuerto de Carrasco ha significado un importante aporte a la dinámica de esta actividad en Canelones, siendo la principal puerta de acceso de pasajeros al país, y potenciándose desde los noventa, cuando las empresas de envíos de carga aérea privadas se instalaron fuertemente en el país.

A su vez, las actividades referidas al transporte y almacenamiento en el total del país se han visto fuertemente impulsadas a partir del gran auge del sector forestal, así como del resto de las actividades agropecuarias favorecidas por el escenario de precios internacionales, como ser las exportaciones del cultivo de soja, entre otros productos agrícolas y pecuarios.

Por último, las actividades turísticas son de gran importancia para el país, en especial en la ZC se encuentran los principales destinos del turismo receptivo. Sin embargo, las características de las actividades asociadas al turismo no son homogéneas, como ya se presentó anteriormente.

Las especializaciones relativas de las distintas regiones marcan las estructuras y potencialidades de los correspondientes mercados de trabajo. De esta manera, vale la pena destacar la situación de Rocha, que presenta el valor más bajo de la oferta y de demanda de trabajo, mientras que el resto de los departamentos de la ZC presentan tasas de actividad, empleo y desempleo muy similares entre sí.

La distribución en el ingreso de las personas en los departamentos de la ZC no es homogénea. Por un lado, San José, Canelones y Rocha presentan los mayores signos de inequidad en el ingreso per cápita de sus habitantes. Por otro lado, a estos departamentos se agrega Montevideo si se consideran aquellas regiones

que presentan mayores problemas de pobreza en su población.

Tanto los elementos provenientes de los sectores que impulsan la actividad económica de los departamentos, como la capacidad de los habitantes para insertarse en el mercado laboral hacen a la capacidad de desarrollo económico, humano y competitividad de los departamentos. Es así que la gran fortaleza de Montevideo, Colonia y Maldonado para impulsar su desarrollo radica principalmente en sus potencialidades propias, mientras que en San José y Canelones, si bien existen sectores que explotan potencialidades propias de los departamentos, sus condiciones de vecinos a la capital les ayudan al desarrollo de otras actividades no tradicionales.

## Referencias

- BARRENECHEA, P.**, 2007, "Perfil socioeconómico del departamento de Canelones", Centro de Estudios Estratégicos Canarios, Intendencia Municipal de Canelones, Montevideo.
- BARRENECHEA, P., RODRÍGUEZ, A., TRONCOSO, C.**, 2008, "Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible. Departamento de Rivera", Programa ART – Uruguay, Apoyo a las Redes Territoriales de Desarrollo Humano, documento inédito.
- GALLOPÍN, G.**, 2006, "Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos", Ponencia realizada para el Seminario de Expertos sobre Indicadores de Sostenibilidad en la Formulación y Seguimiento de Políticas, FODEPAL, Santiago de Chile
- INE**, 2004, "Censo de población y viviendas – Fase 1", Instituto Nacional de Estadísticas.
- MEF**, 2007, "Censo de actividad económica en Zonas Francas", Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.
- MGAP**, 2000, "Censo general agropecuario 2000. Resultados definitivos volumen 2", Dirección de Estadísticas Agropecuarias, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo.
- MINTUR**, 2007, "Anuario 2007", Ministerio de Turismo, Montevideo.
- PNUD**, 2005, "Desarrollo humano en Uruguay 2005. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo.
- PNUD-CEPAL**, 2002, "Desarrollo humano en Uruguay 2001. Inserción internacional, empleo y desarrollo humano", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Montevideo.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A.**, 2006, "Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo",

Serie Documentos de Trabajo 02/06, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo.

**RODRÍGUEZ MIRANDA, A.**, 2005, "Determinantes del desarrollo departamental en Uruguay. Una aproximación desde la teoría del desarrollo endógeno", Facultad de Economía, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

**UDELAR**, 1996, "Colonia. Economía del departamento. Análisis y perspectivas al año 2010", Grupo interdisciplinario de Economía de la Energía, Convenio UTE – Universidad de la República, Montevideo.

**UDELAR**, 1996, "San José. Economía del departamento. Análisis y perspectivas al año 2010", Grupo interdisciplinario

de Economía de la Energía, Convenio UTE – Universidad de la República, Montevideo.

**UDELAR**, 1996, "Canelones. Economía del departamento. Análisis y perspectivas al año 2010", Grupo interdisciplinario de Economía de la Energía, Convenio UTE – Universidad de la República, Montevideo.

**UDELAR**, 1996, "Maldonado. Economía del departamento. Análisis y perspectivas al año 2010", Grupo interdisciplinario de Economía de la Energía, Convenio UTE – Universidad de la República, Montevideo.

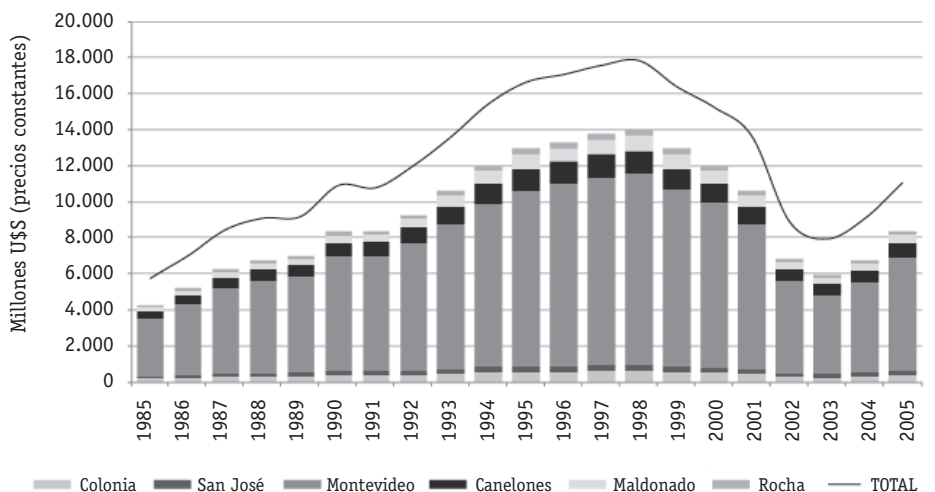
**UDELAR**, 1996, "Rocha. Economía del departamento. Análisis y perspectivas al año 2010", Grupo interdisciplinario de Economía de la Energía, Convenio UTE – Universidad de la República, Montevideo.

**Cuadro II.1: Valor Agregado Bruto por Departamento y Zonas Costeras (1991-2005, miles de dólares corrientes y %)**

	1991				1998				2005			
	US\$	% ZC (sin MVD)	% ZC	% Total	US\$	% ZC (sin MVD)	% ZC	% Total	US\$	% ZC (sin MVD)	% ZC	% Total
Colonia	414.481	20,7	4,9	3,8	795.591	19,4	4,7	3,7	632.975	20,5	5,2	4,0
San José	228.873	11,4	2,7	2,1	409.979	10,0	2,4	1,9	342.192	11,1	2,8	2,2
Montevideo	6.425.080	n/c	76,2	59,6	12.670.574	n/c	75,6	59,3	8.988.198	n/c	74,4	56,8
Canelones	751.639	37,5	8,9	7,0	1.524.092	37,2	9,1	7,1	1.155.567	37,4	9,6	7,3
Maldonado	409.445	20,4	4,9	3,8	983.686	24,0	5,9	4,6	670.367	21,7	5,6	4,2
Rocha	201.997	10,1	2,4	1,9	386.517	9,4	2,3	1,8	287.974	9,3	2,4	1,8
VAB ZC sin Montevideo	2.006.436	100	23,8	18,6	4.099.865	100	24,4	19,2	3.089.074	100	25,6	19,5
VAB ZC	8.431.516		100	78,2	16.770.438		100	78,5	12.077.272		100	76,3
VAB Total País	10.787.188			100	21.372.885			100	15.836.645			100

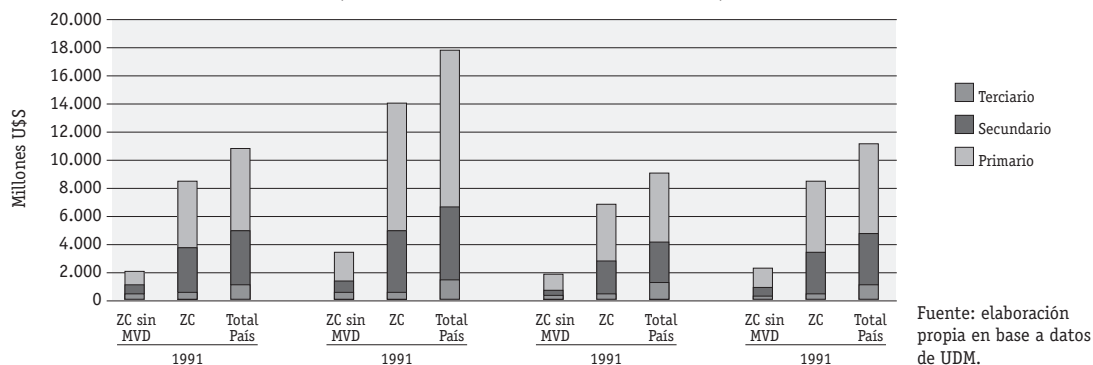
Fuente: elaboración propia en base a datos de UDM.

**Gráfico II.1: Participación de los departamentos de las Zonas Costeras en el VAB Nacional (1985-2005)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de UDM.

**Gráfico II.2: Estructura productiva por región (millones de dólares constantes de 1991)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de UDM.

**Cuadro II.2: Valor Agregado Bruto y Variaciones por Departamento y Zonas Costeras (1985 - 2005, miles de dólares constantes de 1991 y %)**

	1991	1998	2003	2005	Variaciones anual (%)		
					1998/1991	200/1998	2005/2003
Colonia	414.481	664.735	306.470	442.132	6,98	-14,35	20,11
San José	228.873	342.547	197.843	239.020	5,93	-10,40	9,92
Montevideo	6.425.080	10.586.561	4.379.438	6.278.240	7,39	-16,18	19,73
Canelones	751.639	1.273.415	599.344	807.162	7,82	-13,99	16,05
Maldonado	409.445	821.892	323.804	468.250	10,47	-17,00	20,25
Rocha	201.997	322.944	150.410	201.149	6,93	-14,17	15,64
VAB ZC sin Montevideo	2.006.436	3.425.533	1.577.870	2.157.713	7,94	-14,36	16,94
VAB ZC	8.431.516	14.012.094	5.957.308	8.435.953	7,53	-15,72	19,00
VAB Interior	5.005.462	8.278.266	4.056.531	5.464.780	7,45	-13,30	16,07
VAB Total País	10.787.188	17.857.545	7.931.657	11.061.868	7,47	-14,98	18,10

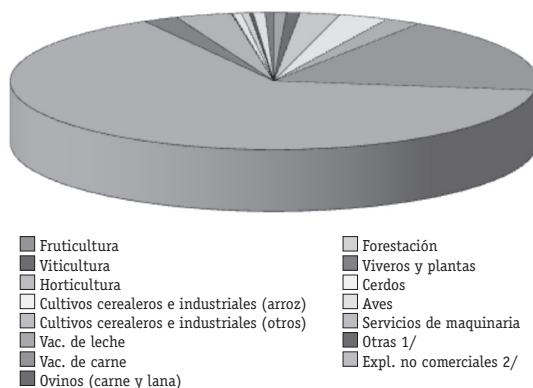
Fuente: elaboración propia en base a datos de UDM.

**Cuadro II.3: Participación de las regiones en los sectores de actividad del total del país (2005)**

Departamento	Primario	Secundario	Terciario
Colonia	6,38	3,96	3,60
San José	6,19	1,76	1,68
Montevideo	4,34	68,90	59,04
Canelones	3,34	7,11	8,10
Maldonado	1,79	2,28	5,78
Rocha	4,90	0,92	1,79
Zonas Costeras	26,94	84,92	80,00
Zonas Costeras sin MVD	22,60	16,02	20,96
Interior	95,66	31,10	40,96
Total País	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de UDM.

**Gráfico II.3: Superficie explotada de la ZC según principal fuente de ingreso**



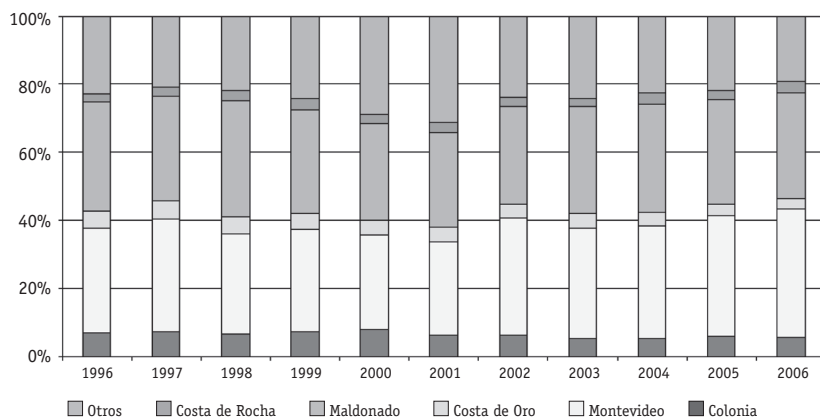
Fuente: Censo Agropecuario MGAP 2000.

**Cuadro II.4: N° de explotaciones y % según fuente de ingreso por departamento y total ZC**

Fuente de ingreso	Colonia		San Jose		Montevideo		Canelones		Maldonado		Rocha		ZC		% Total País
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
TOTAL	3.718	100	3.664	100	1.367	100	10.706	100	2.062	100	2.709	100	24.226	100	42,4
Fruticultura	46	1,2	32	0,9	296	21,7	579	5,4	12	0,6	0	0,0	965	4,0	77,7
Viticultura	70	1,9	64	1,7	143	10,5	767	7,2	0	0,0	1	0,0	1.045	4,3	94,5
Horticultura	84	2,3	284	7,8	508	37,2	2.904	27,1	52	2,5	61	2,3	3.893	16,1	74,0
Arroz	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	63	2,3	63	0,3	15,9
Otros cultivos cereales e industriales	178	4,8	57	1,6	7	0,5	107	1,0	2	0,1	5	0,2	356	1,5	32,8
Vacunos de leche	1.112	29,9	1.658	45,3	7	0,5	575	5,4	85	4,1	154	5,7	3.591	14,8	59,5
Vacunos de carne	1.574	42,3	883	24,1	19	1,4	2.971	27,8	1.474	71,5	1.881	69,4	8.802	36,3	31,2
Ovinos	40	1,1	17	0,5	7	0,5	45	0,4	170	8,2	230	8,5	509	2,1	12,4
Forestación	32	0,9	41	1,1	27	2,0	244	2,3	72	3,5	63	2,3	479	2,0	47,2
Viveros y plantines	6	0,2	4	0,1	9	0,7	36	0,3	7	0,3	2	0,1	64	0,3	61,0
Cerdos	137	3,7	78	2,1	95	6,9	393	3,7	28	1,4	114	4,2	845	3,5	58,3
Aves	66	1,8	74	2,0	39	2,9	505	4,7	26	1,3	27	1,0	737	3,0	68,0
Servicios de maquinaria.	31	0,8	13	0,4	2	0,1	22	0,2	6	0,3	6	0,2	80	0,3	40,2
Otras 1/	75	2,0	60	1,6	40	2,9	253	2,4	47	2,3	19	0,7	494	2,0	62,7
Explotaciones no comerciales 2/	267	7,2	399	10,9	168	12,3	1.305	12,2	81	3,9	83	3,1	2.303	9,5	45,9

1/ Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.  
 2/ Incluye las explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, destinándose la producción exclusivamente para autoconsumo.  
 Fuente: Censo Agropecuario. MGAP. 2000

**Gráfico II.4: Visitantes ingresados a Uruguay según destino (%)**



Fuente: elaboración en base a MINTUR.

**Cuadro II.5: Gasto de los turistas per cápita (US\$ corrientes)**

Destino	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Colonia	168,0	144,9	153,2	153,8	174,4	151,3	93,9	120,4	163,5	174,4	187,2
Montevideo	249,7	273,9	264,3	270,4	276,4	273,1	227,6	211,9	223,0	295,8	309,4
Costa de Oro	276,6	321,9	298,0	267,8	279,8	263,9	190,6	138,6	180,7	178,6	230,5
Maldonado	540,0	493,7	477,7	475,1	523,4	456,0	402,3	347,8	407,4	438,9	516,6
Costa de Rocha	382,7	403,2	324,3	346,5	323,3	342,5	232,7	190,0	234,9	254,5	274,6
ZC	368,6	355,1	352,1	344,6	366,2	338,4	281,6	257,3	293,3	336,7	376,6
ZC sin Montevideo	448,5	414,2	405,4	393,9	424,4	381,1	326,4	291,4	345,8	371,0	436,2
Total país	317,3	308,3	299,0	287,2	291,5	262,4	232,4	210,9	243,0	281,8	324,6

Fuente: Ministerio de Turismo (2007)

**Cuadro II.6: Estructura y evolución de los sectores de actividad - Zonas Costeras (miles de dólares constantes de 1991 y %)**

Sector	Zonas Costeras sin Montevideo								
	1991			1998			2004		
	US\$	% ZCsM (1)	% en total país	US\$	% ZCsM (1)	% en total país	US\$	% ZCsM (1)	% en total país
Primario	387.036	14,4	29,8	387.036	11,30	28,4	263.335	14,8	22,7
Agropecuario	360.162	93,1	29,4	360.162	93,1	28,5	255.929	97,2	23,2
Pesca	943	3,6	27,9	943	0,2	2,6	2.438	0,9	6,8
Minas y canteras	25.930	3,3	49,6	25.930	6,7	42,7	4.967	1,9	24,5
Secundario	594.442	29,6	15,0	877.817	25,6	16,6	263.335	25,2	22,7
Industria Manufacturera	459.533	77,3	11,6	506.335	57,7	14,7	255.929	66,8	23,2
Electricidad, Gas y Agua	38.275	6,4	1,0	149.626	17,0	20,1	2.438	18,3	6,8
Construcción	96.634	16,3	2,4	221.856	25,3	20,3	4.967	14,9	24,5
Terciario	1.123.056	56,0	19,2	2.160.681	63,1	19,3	1.067.309	60,0	20,9
Comercio, Rest.y Hoteles	503.272	44,8	8,6	775.172	35,9	29,4	351.658	32,9	28,4
Transportes, Almac. y Comunic.	120.083	10,7	2,1	369.111	17,1	24,5	286.874	26,9	31,3
SS financieros, seguros, inmuebles y SS a empresas	158.011	14,1	2,1	369.553	17,1	24,5	142.991	13,4	31,3
SS comunales, sociales y personales	341.691	30,4	2,7	646.844	29,9	11,0	285.786	26,8	11,0

Sector	Zonas Costeras								
	1991			1998			2004		
	US\$	% ZC (1)	% en total país	US\$	% ZC (1)	% en total país	US\$	% ZC (1)	% en total país
Primario	263.335	4,0	34,4	446.238	3,2	32,8	307.119	4,5	26,5
Agropecuario	255.929	85,3	31,1	374.356	96,7	29,6	264.754	86,2	24,0
Pesca	2.438	11,2	100	35.740	9,2	100	35.606	11,6	100
Minas y canteras	4.967	3,5	60,8	36.142	9,3	59,5	6.759	2,2	33,3
Secundario	3.417.961	40,5	86,3	4.504.919	32,2	85,4	2.389.381	35,2	85,0
Industria Manufacturera	2.883.977	84,4	72,8	3.110.047	69,0	90,4	1.842.037	77,1	90,4
Electricidad, Gas y Agua	149.065	4,4	3,8	511.167	11,3	68,8	280.517	11,7	63,5
Construcción	384.919	11,3	9,7	883.704	19,6	80,8	266.826	11,2	80,8
Terciario	4.679.972	55,5	79,9	9.060.937	64,7	80,8	4.083.119	60,2	80,1
Comercio, Rest.y Hoteles	1.277.401	27,3	21,8	1.971.896	21,8	74,8	924.328	22,6	74,6
Transportes, Almac. y Comunic.	618.235	13,2	10,6	1.245.339	13,7	82,6	740.933	18,1	80,8
SS financieros, seguros, inmuebles y SS a empresas	1.276.903	27,3	10,6	2.987.614	33,0	82,6	1.155.992	28,3	80,8
SS comunales, sociales y personales	1.507.434	32,2	21,8	2.856.087	31,5	89,1	1.261.865	30,9	89,1

(1) para el sector primario, secundario y terciario muestra la participación de estos en la correspondiente región, mientras que para las actividades esta columna representa el peso de estas en el correspondiente sector

Fuente: elaboración propia en base a datos de UDM.



**Cuadro II.7: Proyectos promovidos por la Ley de Promoción de Inversiones por rama de actividad y por departamento (miles US\$ y peso en el total de la rama del departamento)**

Rama	Departamento Actividad	Total país				ZC			
		2005		2006		2005		2006	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Primario	Minas y canteras	33.410	100	0	0	0	0	0	0
Total sector primario		33.410	11,31*	0	0*	0	0	0	0
Secundario	Alimentos y bebidas	44.132	17,53	43.009	26,88	32.825	35,07	39.155	28,17
	Automotores	0	0	10.082	6,30	0	0,00	10.082	7,25
	Caucho y plástico	24.396	9,69	5.786	3,62	23.318	24,91	9.680	6,96
	Electricidad, gas y agua	106.075	42,14	8.541	5,34	0	0,00	0	0
	Fabricación de maquinarias y productos eléctricos	691	0,27	0	0	691	0,74	0	0
	Fabricación de muebles	576	0,23	992	0,62	576	0,61	992	0,71
	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	29.169	11,59	6.311	3,94	3.974	4,25	0	0
	Madera y papel	2.905	1,15	4.422	2,76	0	0,00	2.396	1,72
	Metálicas básicas	8.316	3,30	11.902	7,44	8.316	8,88	11.902	8,56
	Productos de cuero	10.510	4,18	47.491	29,68	6.436	6,88	43.312	31,16
Productos químicos y medicamentos	10.118	4,02	19.155	11,97	4.386	4,69	19.155	13,78	
Textiles y vestimenta	14.851	5,90	2.321	1,45	13.084	13,98	2.321	1,67	
Total sector secundario		251.738	85,29*	160.014	92,31*	93.606	37,18**	138.996	55,21**
Terciario	Almacenamiento	2.332	23,29	452	3,39	0	0	452	3,39
	Hoteles	6.473	64,66	11.925	89,45	6.473	84,29	11.925	89,45
	Servicios	1.206	12,05	954	7,15	1.206	15,71	954	7,15
Total sector terciario		10.012	3,39*	13.331	7,69*	7.680	76,71**	13.331	100**
Total		295.160	100*	173.344	100*	101.286	34,32*	152.327	87,88*

Rama	Departamento Actividad	Colonia				San José			
		2005		2006		2005		2006	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Primario	Minas y canteras	0	0	0	0	0	0	0	0
Total sector primario		0	0**	0	0**	0	0**	0	0**
Secundario	Alimentos y bebidas	1.991	24,55	0	0	0	0	1.340	15,88
	Automotores	0	0	3.533	94,65	0	0	0	0
	Caucho y plástico	0	0	0	0	9.117	100	0	0
	Electricidad, gas y agua	0	0	0	0	0	0	0	0
	Fabricación de maquinarias y productos eléctricos	65	0,81	0	0	0	0	0	0
	Fabricación de muebles	0	0	0	0	0	0	0	0
	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	2.131	26,27	0	0	0	0	0	0
	Madera y papel	0	0	0	0	0	0	0	0
	Metálicas básicas	0	0	0	0	0	0	0	0
	Productos de cuero	0	0	0	0	0	0	7.099	84,12
Productos químicos y medicamentos	0	0	200	5,35	0	0	0	0	
Textiles y vestimenta	3.923	48,37	0	0	0	0	0	0	
Total sector secundario		8.111	3,22**	3.733	2,15**	9.117	3,62**	8.440	5,27**
Terciario	Almacenamiento	0	0	452	7,55	0	0	0	0
	Hoteles	2.961	100	5.537	92,45	0	0	0	0
	Servicios	0	0	0	0	0	0	0	0
Total sector terciario		2.961	29,57**	5.989	3,45**	0	0**	0	0**
Total		11.072	3,75*	9.722	5,61*	9.117	3,09*	8.440	4,87*

\* Participación en el monto total de proyectos promovidos en el respectivo año

\*\* Participación sobre el total de proyectos promovidos del sector primario, secundario o terciario respectivamente.

Fuente: elaboración propia en base a datos del MEF ([www.mef.gub.uy](http://www.mef.gub.uy))

**Cuadro II.7: Proyectos promovidos por la Ley de Promoción de Inversiones por rama de actividad y por departamento (miles US\$ y peso en el total de la rama del departamento)**

Rama	Departamento Actividad	Montevideo				Canelones			
		2005		2006		2005		2006	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Primario	Minas y canteras	0	0	0	0	0	0	0	0
Total sector primario		0	0**	0	0**	0	0**	0	0**
Secundario	Alimentos y bebidas	27.375	43,32	29.279	27,00	3.459	26,23	5.122	34,22
	Automotores	0	0,00	6.549	6,04	0	0	0	0
	Caucho y plástico	14.201	22,47	4.781	4,41	0	0	4.899	32,72
	Electricidad, gas y agua	0	0	0	0	0	0	0	0
	Fabricación de maquinarias y productos eléctricos	626	0,99	0	0	0	0	0	0
	Fabricación de muebles	576	0,91	992	0,92	0	0	0	0
	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	1.843	2,92	0	0	0	0	0	0
	Madera y papel	0	0	0	0	0	0	2.396	16,01
	Metálicas básicas	8.316	13,16	10.541	9,72	0	0	1.361	9,09
	Productos de cuero	3.399	5,38	36.212	33,39	3.037	23,04	0	0
	Productos químicos y medicamentos	3.432	5,43	17.763	16,38	954	7,24	1.192	7,96
Textiles y vestimenta	3.428	5,42	2.321	2,14	5.733	43,49	0	0	
Total sector secundario		63.195	25,1**	108.440	67,77**	13.184	5,24**	14.970	9,36**
Terciario	Almacenamiento	0	0	0	0,00	0	0	0	0
	Hoteles	0	0	132	12,19	0	0	0	0
	Servicios	1.206	100	954	87,81	0	0	0	0
Total sector terciario		1.206	12,05**	1.086	8,15**	0	0**	0	0**
Total		64.401	21,82*	109.526	63,18*	13.184	4,47*	14.970	8,64*

Rama	Departamento Actividad	Maldonado				Rocha			
		2005		2006		2005		2006	
		US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Primario	Minas y canteras	0	0	0	0	0	0	0	0
Total sector primario		0	0**	0	0**	0	0**	0	0**
Secundario	Alimentos y bebidas	0	0	3.413	100	0	0	0	0
	Automotores	0	0	0	0	0	0	0	0
	Caucho y plástico	0	0	0	0	0	0	0	0
	Electricidad, gas y agua	0	0	0	0	0	0	0	0
	Fabricación de maquinarias y productos eléctricos	0	0	0	0	0	0	0	0
	Fabricación de muebles	0	0	0	0	0	0	0	0
	Fabricación de otros productos minerales no metálicos	0	0	0	0	0	0	0	0
	Madera y papel	0	0	0	0	0	0	0	0
	Metálicas básicas	0	0	0	0	0	0	0	0
	Productos de cuero	0	0	0	0	0	0	0	0
	Productos químicos y medicamentos	0	0	0	0	0	0	0	0
Textiles y vestimenta	0	0	0	0	0	0	0	0	
Total sector secundario		0	0**	3.413	35,3**	0	0**	0	0**
Terciario	Almacenamiento	0	0	0	0	0	0	0	0
	Hoteles	3.091	100	6.256	100	422	100	0	0
	Servicios	0	0	0	0	0	0	0	0
Total sector terciario		3.091	30,87**	6.256	46,93**	422	4,21**	0	0**
Total		3.091	1,05*	9.669	5,58*	422	0,14*	0	0*

\* Participación en el monto total de proyectos promovidos en el respectivo año

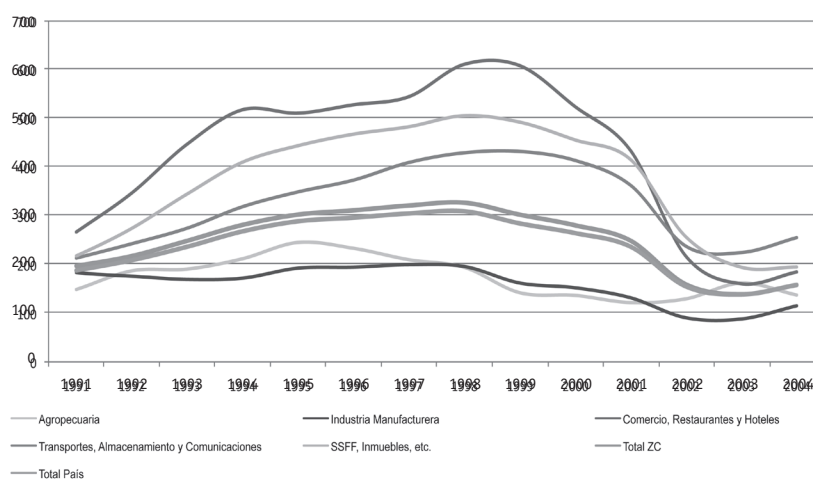
\*\* Participación sobre el total de proyectos promovidos del sector primario, secundario o terciario respectivamente.

Fuente: elaboración propia en base a datos del MEF ([www.mef.gub.uy](http://www.mef.gub.uy))

Zona Franca	VAB	Salarios / VAB (%)	VAB ZF / VAB dep (%)*	VAB / PBI Uruguay (%)
ZF Colonia	190.305.886	1,74	30,07	1,13
ZF Nueva Helvecia	5.641.046	11,95	0,89	0,03
ZF Nueva Palmira	114.364	58,87	0,02	0
ZF Libertad	6.833.567	12,16	2,00	0,04
ZF Montevideo	449.755.879	14,59	5,00	2,68
Total	686.206.118	10,78	n/c	4,09

Fuente: MEF (2006)  
\* Fuente: elaboración propia en base a datos de UDM y MEF (2006)

**Gráfico II.5: Evolución sectorial VAB de las ZC (1991-2004)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de UDM

Departamento	TA	TE	TD
Colonia	59,5	55,2	7,4
San José	60,2	55,5	7,8
Montevideo	60,8	55,1	9,3
Canelones	61,6	54,9	10,9
Maldonado	64	57,7	9,9
Rocha	56,1	51,4	8,3
ZC	60,9	55,1	9,5
ZC sin Montevideo	61,2	55,2	9,8
Total País	59,9	54,1	9,6

Fuente: datos proporcionados por Ecoplata a partir de la ENHA 2006.

**Cuadro III.2: Nivel educativo de la PEA**

Depto	Primaria	Secundaria Incom.	Secundaria Compl.	UTU	IPA y Magist.	Terciario (no Univ.)	Univ. Incom.	Universidad Completa	Univ. Compl.
Colonia	35,1	39,1	7,5	7,7	4,1	2,2	1,7	2,7	2,7
San José	41,5	34,4	5,1	12,1	2,5	0,8	1,8	1,8	1,8
Montevideo	20,1	29,0	8,3	13,3	3,2	3,6	12,0	10,4	10,4
Canelones	33,8	33,9	6,3	12,0	2,7	2,3	5,0	3,9	3,9
Maldonado	29,7	38,8	8,8	11,4	2,8	1,7	3,6	3,1	3,1
Rocha	38,6	32,9	6,2	13,1	3,6	1,4	1,7	2,5	2,5
ZC	25,9	31,6	7,7	12,6	3,1	2,9	8,7	7,5	7,5
ZC sin Montevideo	34,7	34,4	7,0	11,5	3,1	2,0	3,6	3,5	3,5
Total País	29,4	32,1	7,5	11,9	3,5	2,6	6,8	6,2	6,2

Fuente: datos proporcionados por EcoPlata a partir de la ENHA 2006.

**Cuadro III.3: Población ocupada por rama de actividad.**

Departamento	Total	A	B	C	D	E	F	G,H	I	J,K	L	M	N	O	P	Q
Colonia	100	15,1	0,1	3,6	15,9	1,0	6,2	18,5	5,3	4,3	5,9	5,0	5,3	4,0	9,7	0,0
San José	100	18,2	0,3	3,1	18,9	0,9	5,9	17,7	3,3	3,6	6,1	3,7	4,7	4,0	9,5	0,0
Montevideo	100	1,1	0,2	0,5	14,3	1,0	5,3	23,5	6,5	10,5	7,4	6,3	9,3	5,6	8,2	0,1
Canelones	100	9,1	0,1	2,1	17,4	1,6	7,6	21,0	5,1	5,8	6,8	5,3	5,9	3,6	8,7	0,0
Maldonado	100	4,0	0,2	1,7	8,4	0,8	13,5	25,0	2,9	8,4	5,5	4,2	3,6	6,0	15,6	0,0
Rocha	100	12,2	1,2	7,0	8,7	0,8	7,4	21,5	3,9	5,3	9,7	4,6	5,8	3,6	8,2	0,1
Total País	100	7,7	0,2	2,9	13,8	1,0	6,2	21,8	5,3	7,2	7,4	5,7	6,8	4,9	9,0	0,1

Fuente: elaborado por EcoPlata en base a datos del INE, ENHA 2006.

**Cuadro III.4: Empleo por categoría de ocupación.**

Departamento	Privados	Públicos	Miembros Cooperats	Patrón	Cuenta Propia	Fliares no Remun.	Prog. público de empleo
Colonia	58,1	12,5	0,1	8,2	18,4	2,7	0,1
San José	54,1	12,9	0,2	5,9	22,0	4,8	0,2
Montevideo	56,1	15,9	0,2	4,4	21,8	1,4	0,1
Canelones	54,0	15,1	0,1	4,0	24,3	2,3	0,1
Maldonado	58,9	11,2	0,1	4,7	23,5	1,4	0,1
Rocha	42,1	18,7	0,3	5,0	30,0	3,7	0,3
ZC	55,5	15,2	0,2	4,6	22,5	1,9	0,1
ZC sin Montevideo	54,5	14,2	0,1	4,9	23,6	2,6	0,1
Total País	54,2	15,6	0,2	4,7	23,0	2,1	0,1

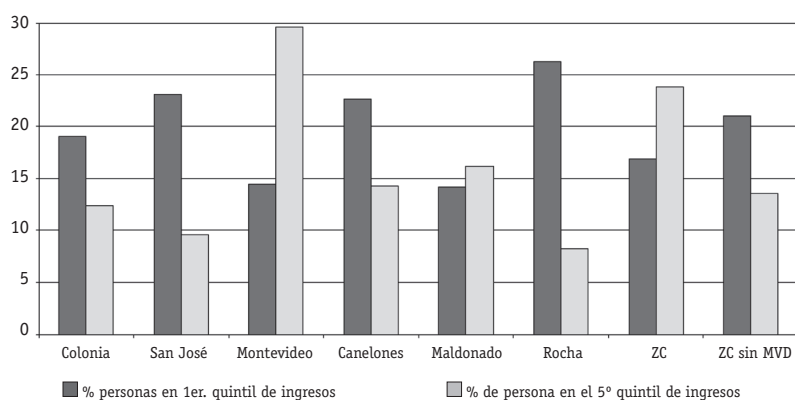
Fuente: elaborado por EcoPlata en base a datos del INE, ENHA 2006.

**Cuadro III.5: Porcentaje de la población ocupada, por características de la ocupación.**

Departamento	Total	Subempleo	Subempleo y no registro simultáneo	No registro	Empleo sin restricciones
Colonia	100	2,9	6,3	24,8	66,1
San José	100	2,6	9,1	29,7	58,7
Montevideo	100	4,7	8,8	21,3	65,3
Canelones	100	3,8	10,1	26,6	59,4
Maldonado	100	2,2	7,9	26,7	63,3
Rocha	100	2,6	10,3	34,0	53,0
ZC	100	4,1	8,9	23,7	63,3
ZC sin Montevideo	100	3,2	9,2	27,3	60,4
Total País	100	3,8	9,0	26,0	61,2

Fuente: elaborado por EcoPlata en base a datos del INE, ENHA 2006.

**Gráfica III.1: % de personas en 1<sup>er</sup> y 5<sup>o</sup> quintil del ingreso nacional**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE, ENHA 2006.

**Cuadro III.6: Ingreso medio de los asalariados según rama de actividad**

Departamento	A, B, C	D, E	F	G,H	I	J,K	L	M	N	O, Q	P
Colonia	6665	7464	5651	5199	7959	10714	10207	6905	7263	6975	2003
San José	4486	8746	6672	5235	12765	10152	9190	8198	7119	5739	1987
Montevideo	11790	10511	7395	7764	11847	14584	14193	9459	8595	9181	3666
Canelones	4992	8707	7464	6066	12370	14612	10801	7048	7536	7394	2845
Maldonado	6864	8352	8686	6808	9254	11898	11153	6694	9581	10460	5667
Rocha	5812	6236	5397	4387	8311	8466	7970	7345	7405	8493	2254
ZC	7957	9555	7032	6587	12798	13720	12423	8657	8615	10108	3818
ZC sin Montevideo	5503	7962	7550	5219	11210	12506	8867	7078	7679	7963	3307
Total País	6606	9067	6912	6122	11809	13279	11487	8386	8479	9233	3334

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE, ENHA 2006.

**Cuadro III.7: Ingresos, Pobreza e Indigencia**

Departamento	Ingreso medio per cápita	% personas en 1° quintil de ingresos	% personas en el 5° quintil de ingresos	Ingreso máx del 20% más pobre del hogar en el depto	Ingreso mín del 20% más rico	% de personas por debajo de la LP	% de personas por debajo de la LI
Colonia	5641	19,03	12,34	8699	23340	18,3	1,1
San José	5048	23,09	9,54	8501	23400	22,2	0,6
Montevideo	8645	14,46	29,59	10863	36784	26,4	2,5
Canelones	5826	22,68	14,28	8818	26566	22,1	1,2
Maldonado	6566	14,16	16,16	10500	29000	13,9	0,7
Rocha	4840	26,29	8,23	6750	19457	26,0	2,0
ZC	7614	16,84	23,78	10011	32401	24,3	1,99
ZC sin Mdeo	5790	21,04	13,50	8873	25900	20,5	1,10
Total País	6906			8297	27443	25,2	1,7

Fuente: Fuente: elaborado por Ecoplata en base a datos del INE, ENHA 2006.

**Cuadro IV.1: Captación y deriva de valor por parte de los departamentos (VAB per cápita e Ingreso per cápita, 2005)**

Departamento	VAB / cap (2005)		Brecha con media de las Zonas Costeras sin MVD	Brecha con media de las Zonas Costeras	Brecha con la media del Interior	Brecha con la media nacional
	Valor	Ranking				
Colonia	5.233	2	59,24%	-0,86%	49,61%	9,24%
San José	3.238	17	-1,48%	-38,66%	-7,44%	-32,41%
Montevideo	6.668	1	n/c	26,32%	n/c	39,19%
Canelones	2.319	19	-29,44%	-56,07%	-33,71%	-51,60%
Maldonado	4.652	4	41,55%	-11,88%	32,99%	-2,90%
Rocha	4.063	6	23,64%	-23,02%	16,17%	-15,18%
Zonas Costeras sin MVD	3.286			-37,74%	-6,05%	-31,40%
Zonas Costeras	5.279				n/c	10,19%
Interior	3.498				0%	-26,98%
Total País	4.791					
Departamento	Ingreso per cápita (2005)		Brecha con media de las Zonas Costeras sin MVD	Brecha con media de las Zonas Costeras	Brecha con la media del Interior	Brecha con la media nacional
	Valor	Ranking				
Colonia	5.615	4	4,54%	-27,15%	7,26%	-20,56%
San José	5.090	13	-5,25%	-33,97%	-2,78%	-27,99%
Montevideo	8.767	1	n/c	13,74%	67,47%	24,04%
Canelones	5.350	9	-0,39%	-30,58%	2,20%	-24,30%
Maldonado	5.447	7	1,40%	-29,33%	4,05%	-22,94%
Rocha	5.261	10	-2,05%	-31,74%	0,50%	-25,56%
Zonas Costeras sin MVD	5.371			-30,31%	2,60%	-24,00%
Zonas Costeras	7.707				n/c	9,05%
Interior	5.235				0%	-25,93%
Total País	7.068					

Fuente: elaboración propia en base a datos de UDM e INE (ECH, 2005).



## Resumen

El presente artículo realiza un análisis del contexto general de la dimensión económica de la Zona Costera (ZC) de Uruguay. La ZC está compuesta por seis departamentos del país, que abarcan una superficie de 31.553 km<sup>2</sup>, conteniendo el 69,2% de la población total del país. Por un lado, la importancia de la ZC para el país se ve reflejado en el alto peso de ésta en el VAB nacional (77,6% en promedio entre 1991 y 2005), principalmente generado a través de las actividades del sector terciario en el departamento de Montevideo. Si se excluye a éste del análisis, todos los sectores presentan una importancia similar en la estructura económica de los otros cinco departamentos analizados de forma conjunta. A su vez, la ZC ha recibido en 2006 el 87% del monto total de los proyectos promovidos a través de la Ley de Promoción de Inversiones. Por otro lado, los hogares de la ZC presentan un mayor nivel de empleo y de ingreso per cápita que la media nacional, al tiempo que la tasa de desempleo en estos departamentos es menor que el promedio del total del país.

**Palabras clave:** Desarrollo sustentable / Zona costera / Uruguay / Dimensión económica.

## Abstract

The general context of the Uruguayan Coastal Zone (ZC) economic dimension is analyzed in this paper. The ZC is comprised of six departments in the country, covering an area of 31,553 km<sup>2</sup>, which contains 69,2% of the total population. On the one hand, the ZC is very important for the country GDP (77,6% on average between 1991 and 2005), mainly generated through the activities of the tertiary sector in Department of Montevideo. If it is excluded from the analysis, all sectors have a similar importance in the economic structure of the other five departments analyzed jointly. In turn, the ZC has received in 2006 87% of the total amount of the projects supported through the Investment Promotion Law. On the other hand, households in the ZC have a higher level of employment and income per capita than the national average, while the unemployment rate in these departments is less than the average for the whole country.

**Keywords:** Sustainable development / Coastal zone / Uruguay / Economic dimension.

# Gestión en el espacio costero: percepciones encontradas entre dos modelos de desarrollo

## Una aproximación al caso uruguayo

Verónica Filardo<sup>1</sup> - Joaquín Cardeillac<sup>2</sup> - Ana Vigna<sup>3</sup>

*Construyendo un recorrido cuyos extremos son, por un lado el modelo productivista, y por el otro el modelo preservacionista, se ubican las variantes discursivas en torno al desarrollo sostenible y al manejo integrado de la zona costera, obtenidos de la realización de más de cincuenta entrevistas a informantes clave. Los entrevistados, todos vinculados al tema de la relación entre crecimiento económico y medio ambiente, provienen de diferentes ámbitos: gobierno nacional, gobiernos locales de los seis departamentos costeros del Uruguay, de la academia y de ONGs ambientalistas. Se busca caracterizar los modelos de desarrollo implícitos en sus discursos, ubicando las tensiones entre ellos, así como los obstáculos o posibles articulaciones para bloquear o favorecer la gobernanza, y en particular, la gestión integrada de la costa en el país<sup>4</sup>.*

### Breve repaso de la discusión acerca del desarrollo sostenible

La costa representa un espacio particularmente vulnerable tanto por sus características naturales -su condición de ecosistema de "borde"-, como por el uso intensivo que se hace de la misma. A nivel mundial, la mayor parte de la población se encuentra asentada en torno a la faja costera, y Uruguay no constituye

una excepción. Por el contrario, esta tendencia tiende a aumentar con el paso del tiempo, acompañada por el incremento e intensificación de diversas actividades económicas. Sin embargo, dicho crecimiento no se da al margen del conflicto: a medida que avanza, va afianzando posiciones encontradas en torno a un debate ya clásico respecto a las posibilidades de articular el crecimiento económico con el cuidado ambiental. En definitiva, el centro del debate consiste en el enfrenta-

1 Docente-investigadora del Departamento de Sociología. FCS. [veronica@fcs.edu.uy](mailto:veronica@fcs.edu.uy)

2 Docente-investigador del Departamento de Sociología. FCS. [joaquin@fcs.edu.uy](mailto:joaquin@fcs.edu.uy)

3 Docente-investigadora del Departamento de Sociología. FCS. [anvigna@gmail.com](mailto:anvigna@gmail.com)

4 Este artículo deriva de la investigación "Percepciones sobre la Costa", realizada en el año 2008. Dicha investigación tuvo lugar en el marco de un Convenio entre ECOplata, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, para la realización de estudios previos a la puesta en marcha de un Observatorio Socio-Ambiental.

miento entre distintas perspectivas acerca de hacia qué modelo de desarrollo debería encaminarse el Uruguay y cuáles son las prioridades a considerar.

Partiendo del entendido de que la gestión de la zona costera requiere integrar, desde el reconocimiento, discursos que coyunturalmente objetivan posiciones distintas y estructuran un debate tanto político, como social y académico, en este artículo se intentó recoger visiones provenientes de distintos ámbitos implicados en esta temática. La intención de este ejercicio fue ordenar dichas tendencias contrapuestas y contribuir a la comprensión de los obstáculos con los que se enfrenta la consolidación del espacio costero en tanto "unidad".

A tales efectos, se adoptó en esta investigación una metodología de índole cualitativa que buscó entrar en contacto con las opiniones de actores diversos, generadores de discursos en relación al vínculo entre medio ambiente y crecimiento económico. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes calificados provenientes de cuatro ámbitos: el gobierno nacional, los gobiernos locales de los seis departamentos costeros<sup>5</sup>, la academia y ONGs de carácter ambientalista<sup>6</sup>. A partir de su sistematización, se procuró contribuir a una comprensión del marco político, académico y social, en el que se sustentan los obstáculos y las potencialidades con las que se enfrenta la consolidación de un enfoque sobre el desarrollo del espacio costero uruguayo.

La pauta de entrevista se estructuró en torno a cuatro módulos temáticos (medio ambiente, gobernanza/institucionalidad, participación social, y actividades económicas), y el análisis presentado en este trabajo surge de los discursos recabados. Éstos están fuertemente influidos por la posición institucional de los entrevistados. Así, sus opiniones deberían leerse como representativas de un posicionamiento institucional, más que como opiniones de carácter personal. En el siguiente cuadro se detalla la pertenencia institucional de los entrevistados.

**Cuadro 1: Número de entrevistas realizadas según sector**

Sectores	Personas Entrevistadas
Gobierno Local	16
Gobierno Nacional	16
Academia	9
Sociedad Civil	11
Total	52

A los efectos de sistematizar las distintas perspectivas y opiniones brindadas por los entrevistados, se impone repasar brevemente algunos de los conceptos que orientan el debate sobre la posibilidad de un desarrollo sustentable<sup>7</sup>. Con este fin, resulta de orden tomar, aunque sea de modo provisorio, una definición de desarrollo sostenible que nos sirva para avanzar. Probablemente la definición más aceptada, y al mismo tiempo, debatida, de desarrollo sustentable es la que se presenta en "Nuestro futuro común", también conocido como el "Informe Bruntland" (1987). Allí, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, que trabajó en el marco de las Naciones Unidas, presidida por la entonces primera ministra de Noruega, Gro H. Bruntland, define el desarrollo sostenible como aquel capaz de "asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" (1987:74). Esta definición ha alcanzado una gran popularidad y, de hecho, se ha instalado en el lenguaje común. Para ver esto alcanza consultar la definición de desarrollo sostenible que se encuentra en el diccionario de la Real Academia Española: "desarrollo económico que, cubriendo las necesidades del presente, preserva la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas." (www.rae.es)

No obstante el éxito de esta definición, sedimentada en el lenguaje común, es igualmente notoria la ambigüedad que implica. En consecuencia, desde que esa definición ha adquirido relevancia, las discusiones e intentos por precisar los contenidos de la misma fueron enormes y sería absolutamente imposible en este espacio dar cuenta de las distintas definiciones propuestas, así como del recorrido histórico del concepto<sup>8</sup>.

5 Se consideraron como departamentos costeros en este trabajo aquellos situados sobre el Océano Atlántico y el Río de la Plata: Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha.

6 Cabe destacar que uno de los grandes "actores ausentes" de esta selección lo constituyen los propios residentes de la zona costera. En este sentido, quisiéramos adelantar que su opinión será recabada a partir de una encuesta a realizarse como parte del mismo convenio (ECOplata - Facultad de Ciencias Sociales).

7 A los efectos de este trabajo los adjetivos "sustentable" y "sostenible" serán usados como equivalentes.

8 Para quienes estén interesados en esta discusión recomendamos los trabajos de E. Gudynas (2004), P. Rogers, K. Jalal y J Boyd (2008) y el artículo de F. Arocena presente en esta misma publicación.

La estrategia que seguiremos para aproximarnos al problema de definir la noción de desarrollo sostenible y las tensiones que implica, se centrará en retomar la interrogante que plantea H. Daly cuando se pregunta ¿qué es exactamente lo que debe ser sostenido en el desarrollo sostenible? (2002). Elegimos este camino ya que las diferentes respuestas a esta pregunta que ubica este autor, así como los distintos matices que ellas implican, serán las que utilizaremos como base conceptual para estructurar el análisis de los discursos recabados.

En el trabajo referenciado antes, Daly plantea que existen dos posibles formas de responder:

1. La **primera respuesta** es inclinarse por la idea de que es **la utilidad lo que debe sostenerse**, y por tanto, desde este enfoque lo que debería asegurarse es que no decline la utilidad per cápita de las generaciones futuras.
2. Una **segunda respuesta** lleva a inclinarse por la idea de que lo que debe sostenerse es el rendimiento físico "*physical throughput*" (Daly, 2002). Esta segunda forma de responder qué debe ser sostenido implica que **el capital natural debe permanecer intacto**, lo cual constituye un enfoque radicalmente distinto acerca del desarrollo sostenible.

Lo radical de esta diferencia en la definición se hace notorio si se recuerda que por capital natural se está aludiendo a la capacidad del ecosistema para sostener tanto el flujo de entrada de recursos naturales al sistema, como la capacidad de brindar servicios ambientales para los flujos de salida. (Daly: 2002) Así, mientras que para la definición de desarrollo sostenible resultante del primer enfoque un deterioro del capital natural puede ser equilibrado por más capital de formación humana, para la definición resultante del segundo enfoque esa idea es un sinsentido, tal como desarrollaremos más adelante.

A lo recién discutido, debe sumarse que la definición de desarrollo sostenible derivada de la segunda forma de responder la pregunta, y que convencionalmente se conoce como una definición "fuerte" de desarrollo sostenible, enfrenta a la economía al reto de reconocer e incorporar en sus fundamentos la existencia de restricciones físicas. Por su parte, las definiciones "débiles" de desarrollo sostenible, que resultan de la primera forma de responder la interrogante, plantean un escenario completamente distinto. En la medida en que estas últimas se inclinan por responder que es la utilidad lo que debe sostenerse, no se ven enfrentadas al problema de lidiar con restricciones provenientes de

las leyes de la física, más aun, el problema remite a la noción de utilidad, un concepto básico de la teoría económica tradicional.

A partir de los elementos someramente discutidos en el párrafo anterior, el autor plantea que se hace posible comprender la suerte diferencial que han corrido los dos enfoques, especialmente, pero no sólo, en el ámbito de la economía como disciplina académica. El enfoque de la utilidad ha resultado claramente el dominante, mientras que el enfoque centrado en la necesidad de mantener el capital natural intacto apenas si puede aspirar a un lugar dentro de la disciplina, a pesar de los esfuerzos por introducirlo realizados por autores como Boulding y Georgescu-Roegen (Daly: 2002).

El objetivo en este trabajo es mostrar la pertinencia de las distinciones antes presentadas, para analizar los discursos obtenidos de las entrevistas realizadas acerca de la relación entre crecimiento económico y medio ambiente.

Así, con el fin de ordenar las distintas tendencias que se enfrentan –y a veces complementan– acerca de los problemas relativos al manejo integrado y ambientalmente sustentable de la zona costera y su desarrollo, consideramos útil desde un punto de vista heurístico, plantear la existencia de dos modelos polares, que pueden considerarse como puntos extremos en un hipotético continuo de reflexiones acerca del desarrollo sostenible.

De aceptarse este ejercicio, por un lado, se encuentra el modelo que resulta más próximo a una definición débil de desarrollo sostenible, y que parte de los supuestos de la economía neoclásica. En un intento por llevar a su mínima expresión dichos supuestos, se puede retomar la idea de que ese modelo opera asumiendo una elevada capacidad de sustitución entre los diferentes recursos y, en particular, entre los diferentes tipos de capital: natural y humano. Siguiendo el planteo de Daly:

"Un presupuesto estándar de la economía clásica ha sido que los factores de la producción pueden sustituirse con suma facilidad. Aun cuando otros modelos de la producción han considerado que los factores no eran sustituibles en absoluto (...) el supuesto de la sustituibilidad ha dominado. (...) Si los factores son sustitutos, en vez de ser complementos, no existirá factor limitador alguno, y por tanto tampoco habrá ninguna era nueva basada en un cambio del papel limitador desde un factor a otro. Es importante, así pues, que tengamos muy claro el problema de la complementariedad por oposición a la sustituibilidad." (Goodland: 1997: 38)

En oposición a ese modelo cuyas características enunciaremos recién, aparece otro más próximo a una definición fuerte de desarrollo sostenible, que se plantea una revisión de los supuestos antes mencionados e incorpora restricciones menos afines a los supuestos de la economía neoclásica. Si bien este modelo no logra concretarse en un discurso tan sistemático y consistente como el basado en la economía neoclásica, confluye en cuestionar algunos de los supuestos de base del modelo aún dominante.

Los autores que pueden agruparse en esta perspectiva resultan menos confiados en la posibilidad de sustituir unos recursos por otros, y en su lugar, tienden a argumentar que los distintos tipos de recursos cumplen roles específicos en el sistema económico. Por tanto, más que como sustitutos casi perfectos unos de otros, deben ser considerados como complementarios en el marco de un sistema abierto que incluye restricciones físicas:

“¿Se puede sustituir la afluencia de recursos naturales (y las reservas de capital natural de las que procede) por capital de formación humana? Es evidente que un recurso puede sustituir a otro. Podemos transformar el aluminio en hilo eléctrico en vez de transformar el cobre. También podemos sustituir el capital con trabajo o el trabajo con capital (...) Dicho de otro modo: un recurso puede sustituir a otro, si bien de manera imperfecta, debido a que ambos desempeñan el mismo papel cualitativo en la producción: los dos son materias primas que sufren una transformación para convertirse en productos. De manera semejante, el capital y la mano de obra pueden sustituirse entre sí en medida considerable porque uno y otra desempeñan el papel de agente de transformación de recursos utilizados en producción conseguida. Sin embargo, cuando queremos sustituir entre sí los papeles del agente transformador y de los materiales que experimentan la transformación (causa eficiente y causa material), las posibilidades de sustitución se vuelven muy limitadas, y predomina la característica de la complementariedad.” (Goodland: 1997: 41)

Partiendo de las perspectivas desarrolladas más arriba, se procurará detectar los distintos posicionamientos y opiniones brindadas por los entrevistados, de modo de ubicarlos en el marco general de los modelos presentados<sup>9</sup>. Con este fin, se contrastarán los discursos que se aproximan al modelo más cercano a una

definición débil de desarrollo sostenible –que de aquí en más serán llamados “*productivistas*”, con aquellos más cercanos al modelo que se aproxima a una definición fuerte de desarrollo sostenible, que llamaremos “*preservacionistas*”<sup>10</sup>.

### La articulación entre economía y ambiente. Perspectivas y tensiones

Uno de los ejes principales que surge en los discursos de los entrevistados y que constituye un elemento central para la construcción de los modelos recién presentados, se relaciona con la posibilidad de combinar el crecimiento económico con el cuidado ambiental. Este eje implica, a su vez, una gradación que abarca desde posiciones discursivas en que la mera posibilidad de que exista una articulación entre estos dos elementos resulta un sinsentido, hasta matices respecto de cómo conseguirla, y especialmente, de qué elementos priorizar. Esto es: ¿qué es lo que constituye el primer paso para posibilitar un desarrollo sostenible: el crecimiento –más o menos regulado- a partir de la explotación de recursos, o la preservación de los recursos como un fin en sí mismo?

Para aquellos que se sitúan en una posición cercana a la que hemos llamado *preservacionista*, existe una confusión en el enfoque neoclásico que lleva a que se priorice el crecimiento económico y no la preservación de los recursos naturales. Estos últimos son, desde esta perspectiva, los únicos recursos que tienen un valor real y que eventualmente pueden sostener la creación de nuevos valores, siempre y cuando se los conserve. Por el contrario, para quienes se sitúan más próximos a la posición *productivista*, el razonamiento de la preservación de los recursos naturales conduce al absurdo de negar la capacidad de modificar el entorno. Así, desde esta postura, se identifican algunas cuestiones que se considera relevante señalar.

Un primer elemento recurrente es el acuerdo básico de que el desarrollo trae aparejado *per se* impactos (en ocasiones se utiliza el concepto de “costos”) ambientales. En este sentido, para algunos entrevistados la regulación o normativa ambiental cobra especial importancia en la medida en que es visualizada como una garantía que asegura el mantenimiento de los estándares básicos de calidad de vida para la población.

9 Lo cual no implica, en modo alguno, suponer que los entrevistados conocen la discusión anterior y tienen una posición tomada respecto de la misma.

10 Las denominaciones “*productivistas*” y “*preservacionistas*” surgen de los propios discursos de los entrevistados y fueron retomadas con el fin de anclar en el discurso obtenido la discusión de carácter conceptual más general.

Productivistas	Preservacionistas
<p>“...el desarrollo evidentemente siempre tiene un costo medioambiental, es una realidad ineludible, uno cuando hace algo está afectando algo eso no hay duda, lo que yo pienso es que hay que ver que la ecuación sea rentable, o sea si el costo / beneficio nos sirve. Pero evidentemente siempre que se haga algo se va a afectar algo y en ese sentido es cuestión de política estatal, y el análisis de los organismos encargados.”<sup>11</sup></p>	<p>“... si no se hace una evaluación estratégica del valor económico de los servicios del ambiente y cómo ellos dan un beneficio a la sociedad hoy, mañana y dentro de 50 y 100 años, no podés pensar en un desarrollo sostenible, porque si vos no acumulás los beneficios en el largo plazo, sólo ves la acumulación de la actividad económica en el corto plazo versus los impactos negativos en el corto plazo.”<sup>12</sup></p>
<p>“Lo seguro es cuanto mayor desarrollo, mayor presión sobre el ambiente. Eso parece natural que ocurra (...) Entonces desde el punto de vista del medio ambiente al desarrollar cosas, desarrollar la calidad de vida de la gente significa también asumir otro tipo de responsabilidades (...) Yo creo que el desarrollo o el crecimiento conllevan necesariamente la responsabilidad o el manejo de todos los impactos no deseados que ellos llevan.”<sup>13</sup></p>	<p>“... es un recurso natural que justamente tiene su riqueza en la disponibilidad de su “naturalidad” aunque sea relativa. Y el hecho de que la artificialización no sea cuidadosa está perjudicando al propio recurso”<sup>14</sup></p>

Mientras para algunos entrevistados el énfasis está puesto en la regulación de alcance estatal –a través de normativas nacionales–, para otros el alcance de la misma se sitúa más allá del Estado, específicamente, en el cumplimiento de los estándares internacionales sobre la calidad ambiental exigible.

Los argumentos esgrimidos en los discursos más próximos a la posición *productivista* tienden a privilegiar el cálculo costo-beneficio que se derive en cada caso de las inversiones o emprendimientos concretos. Esta línea argumental no difiere en cuanto a estructura en su aplicación medioambiental de otras posibles en el estudio de diversos fenómenos sociales. Se aprecia entonces, el uso de un lenguaje económico, resaltando expresiones tales como: “ecuación costos-beneficios”, “rentabilidad”, “costos medioambientales”, “beneficios” asociados a la valorización del mercado de suelo o a los diversos emprendimientos, por ejemplo.

En muchos casos, se establece una vinculación directa y autoevidente entre el desarrollo y la presión sobre el medio ambiente: la etapa civilizatoria actual, diagnosticada como de uso intensivo de tecnología, parece ineludiblemente generadora de “afectación al medioambiente”. Desde esta visión, la función de regulación y control de las consecuencias derivadas de la intensidad en el uso tecnológico, se atribuye primordialmente al Estado, aunque en ocasiones, el cumplimiento de estándares internacionales de calidad ambiental parece ser condición suficiente de desarrollo.

Más allá de estos matices, la posición *productivista* se caracteriza por el consenso que se detecta entre los entrevistados respecto a que no es posible pensar ningún desarrollo, ni siquiera uno que sea sustentable, sin que lo que se desarrolle sea en primer lugar y como prerequisite, el crecimiento económico. Desde este punto de vista, resulta un absurdo plantearse una limitación al crecimiento económico, especialmente en un país como Uruguay, considerado atrasado en términos del grado de explotación de diversos factores de producción. En consecuencia, el principal problema visualizado desde esta perspectiva se reduce a una adecuada administración de los recursos y las externalidades derivadas de su explotación.

Por otra parte, en los discursos más próximos al modelo *preservacionista*, es posible encontrar una posición antagónica a la anterior, invirtiendo los términos de la ecuación. En este sentido, la viabilidad de un desarrollo estará dada por la preservación de los recursos naturales y, específicamente, por la adaptación a la lógica y los tiempos propios de los insumos biológicos, físicos y químicos, en lugar de a la lógica y tiempos del mercado –sea éste más o menos intervenido por regulaciones estatales–.

### ¿Promover o limitar el crecimiento?

Si es posible constatar un parte aguas entre los distintos actores entrevistados, es la respuesta que dan a esta interrogante. Así, evidentemente existe una tendencia a proponer limitar el crecimiento entre los *preservacionistas*, mientras que lo opuesto ocurre entre los *productivistas*.

Al respecto, y desde este último enfoque, existen básicamente dos posturas. Por un lado, se justifica la

11 Entrevista 6, Gobierno Nacional.  
 12 Entrevista 14, Gobierno Nacional.  
 13 Entrevista 20, Academia.  
 14 Entrevista 18, Academia.



Productivistas	Preservacionistas
<p>“¿Cómo yo preservo pero no freno el desarrollo? (...) Porque muchas veces se habla de conservación, de preservación, de sustentabilidad, pero no se habla de desarrollo y este país necesita hablar de desarrollo. También esos recursos naturales pueden ser fuente de trabajo con criterios de sustentabilidad ¿verdad? Pero deben ser mirados también desde el punto de vista del desarrollo.”<sup>15</sup></p>	<p>“Yo creo que capaz, si uno mira en el corto plazo o a pequeña escala, y a veces sí, proteger el ambiente lleva no a pérdidas, pero sí a reducir algunas ganancias o a perder un poco en el corto plazo. Pero si uno lo ve a mediano o a largo plazo las cosas no son así. En varias partes del mundo, especialmente en los lugares que han impactado muchísimo su medio, uno piensa en Europa, ahora están en todo un proceso de conservar al máximo todo lo que tienen y de restaurar... lo cual es mucho más caro. Entonces si uno ve, un poco lo que hizo Europa, y ve toda la plata que involucra, digo... todo lo que ganaron pero todo lo que están gastando para restaurar ambientes, si hago el balance creo que no da muy bueno.”<sup>16</sup></p>

necesidad de promover el crecimiento por sí mismo, en la medida en que se da por supuesto que históricamente no ha habido un desarrollo mínimamente suficiente de la economía en general, y particularmente de la industria en Uruguay. Por otro lado, se detectan discursos que, compartiendo ese diagnóstico inicial de baja industrialización y relativo escaso desarrollo económico, no justifican por sí la promoción del desarrollo.

Las posturas tipificadas *-productivista* y *preservacionista*- se enfrentan: mientras que la primera se inclina más claramente por promover el crecimiento económico, la segunda se orienta, bien por disminuir el ritmo del crecimiento, o bien directamente por detenerlo. No obstante, incluso desde esta postura, el argumento que justifica esta línea de acción muchas veces tiene un carácter económico: la idea de que prevenir es más barato que curar.

Otros discursos, que van en el sentido de proponer como indispensable la limitación del crecimiento basado en la explotación de los recursos, y del recurso costero en particular, más bien tienden a defender esta postura por el valor en sí de los recursos naturales, y no por una más o menos plausible transformación de los mismos en valores expresables en términos monetarios.

Enfrentados a este escenario de clara oposición entre los modelos de desarrollo *productivista* y *preservacionista*, resulta evidente la dificultad para consolidar acuerdos mínimos que habiliten el diálogo entre estas posiciones. Esto es particularmente cierto si se agrega como limitante que el tipo de propuesta de lo que serían *desarrollos alternativos*, que podrían descomprimir el enfrentamiento, remite, en función de las entrevistas, a una oferta muy variada y que al mismo tiempo suele estar bastante lejos de representar alter-

nativas realistas. Esto es, o bien viables, o bien capaces de constituirse en elementos que aporten en niveles cercanos a las actividades que pretenden complementar o sustituir.

Vinculando los discursos de las dos posiciones que constituyen, en realidad, puntos extremos de un continuo, podría interpretarse que la preocupación productivista remite a un horizonte de corto o mediano plazo, mientras que la perspectiva preservacionista requiere una consideración de más largo alcance.

Uno de los puntos centrales de este debate es por tanto el “tiempo”, ausente en los discursos más lineales de la posición *productivista* y central en la mirada *preservacionista*. Sería ingenuo no considerar a su vez, que las diferentes instituciones a la que pertenecen los entrevistados, tienen temporalidades claramente definidas. Los plazos sobre los que opera un gobierno municipal, de alguna forma se miden en términos de “duración de mandato, o de gobierno”, y es en función de ellos que se evalúan los impactos, los resultados y los logros de la gestión. Es posible (aunque quizá en menor intensidad) extender esta lógica al gobierno nacional y a la presión que esta temporalidad acotada (quinquenal) ejerce sobre las decisiones estratégicas de la gestión.

Sin embargo, las diferencias entre ambos modelos no quedan acotadas a la consideración del tiempo, sino que inciden también en los horizontes espaciales manejados desde cada una de las perspectivas. En el próximo apartado analizaremos con más detenimiento esta temática.

15 Entrevista 26, Gobierno Nacional.

16 Entrevista 1, Academia.

**Horizontes temporales y espaciales en el marco de los dos enfoques presentados**

Las temporalidades tienen un valor específico para el abordaje sociológico, ya que como dice Elías: “El tiempo es único porque utiliza símbolos [...] para orientar en el incesante flujo del acontecer, en la sucesión de los eventos, en todos los niveles de integración: físico, biológico, social e individual. [...] es, como se ve, una síntesis simbólica de alto nivel” (1989: 24-26). Es el devenir, o más aún, la existencia de una pluralidad de secuencias en devenir, tanto sociales como físicas, biológicas o subjetivas, la que hace posible la noción de tiempo. “Si todo estuviera quieto no podría hablarse de tiempo [...] tampoco podría hablarse de tiempo en un universo que sólo contara con una secuencia única de transformaciones” (1989: 82). Manuel Castells, por su parte, llama la atención sobre el hecho constatado de que “El tiempo, en la naturaleza y en la sociedad, parece ser específico de un contexto determinado: el tiempo es local” (1998: 466)

Llevando estas dimensiones al tema del que es objeto este artículo, resulta pertinente el planteo de Wood cuando señala que “Temporal factors are of paramount importance because the degree to which society and nature operate in consonance or dissonance profoundly influences the health of the natural environment, the structure of the social system and, hen-

ce, the prospects of sustainable development” (Wood, 2008) Más aún, según este autor, las diferencias (e inconsistencias) en los supuestos temporales -tiempos, ciclos y tempos-, de diferentes disciplinas, implican serias dificultades para abordar investigaciones interdisciplinarias en la temática socio-ambiental, así como en la definición de agendas políticas.

Retomando estos aspectos, se puede avanzar sobre el discurso de los entrevistados, para hacer notar que existe una variabilidad en la concepción de la temporalidad desde una y otra posición. Como ya fue mencionado, entre las posiciones más cercanas al modelo *productivista* predominan claramente visiones de corto plazo, en cambio, entre los agentes cuyos discursos pueden ubicarse en el modelo *preservacionista* están implícitos diagnósticos construidos desde enfoques de largo plazo. Para los primeros, la dinámica temporal que parece imponerse a la hora de visualizar el ambiente todo, y en particular el costero, es una dinámica con tiempos asimilables a los del mercado -por ejemplo del mercado inmobiliario- o el de las demandas sociales en el marco de una competencia por adhesiones en términos de votos. Para los segundos, en cambio, la temporalidad podría considerarse más cercana a la de quienes abordan los problemas ambientales, y de la costa en particular, ya no desde la lógica de la gestión, sino desde una más equiparable a la de un observador informado pero “al margen” de la toma de decisiones.

Productivistas	Preservacionistas
<p>“Y ahí hay un problema que pasa por la coyuntura. Nosotros en el medio de la crisis económica, que tiene la lógica que tiene en un territorio como éste, que depende mucho de la inversión extranjera, que se mueve fundamentalmente por esa dinámica, se le agrega las presiones que tiene por el desempleo que son utilizadas a veces para pretender pasarle por arriba a la normativa”<sup>17</sup></p>	<p>“El tema central acá es que lo privado a nivel de la costa, en un 90%, es (...) de las inmobiliarias y bueno, yo considero que es el sector de la sociedad más atrasado. Son pocas las propuestas que tienen objetivos de décadas, y no simplemente una valoración inmediata de los terrenos.”<sup>18</sup></p>
<p>“El turismo, pero una cosa que siempre decimos, que el turismo son pocos meses. Pero en la costa la otra fuente de recursos es el desarrollo inmobiliario, la construcción, que esa emplea a mucha gente y la emplea todo el año.”<sup>19</sup></p>	<p>“... yo creo que también hay como una posición general que está implícita -no es una posición explícita- de ser muy atentos a la inversión en construcción como motor del desarrollo. Eso es tradicional en el Uruguay, no ha cambiado con un gobierno de izquierda. Entonces, toda inversión tiene ya una predisposición positiva del Estado, de los medios de comunicación, de los sindicatos. Entonces ya hay una predisposición positiva más allá de las consecuencias en el largo plazo. Las consecuencias en el corto plazo, crecimiento del empleo, de la inversión, de la actividad económica, en el mediano plazo puede ser que haya cierta prolongación de los efectos benéficos, pero en el largo plazo puede ser un elemento absolutamente nocivo”<sup>20</sup></p>

17 Entrevista 17, Gobierno Local.

18 Entrevista 22, Gobierno Nacional.

19 Entrevista 12, Gobierno Local.

20 Entrevista 42, Academia.

Otra dimensión en la que se expresan las diferencias resultantes de esta conceptualización *local* del tiempo que presentamos, deriva en reflexiones acerca del carácter irreversible de ciertas acciones. Por ejemplo, las modificaciones relacionadas a la antropización del territorio, los procesos de urbanización, y la expansión e instalación de la población a lo largo la faja costera, son consideradas de modo muy distinto. Las consecuencias que estos procesos generan en algunas zonas hacen que las mismas sean consideradas por varios entrevistados como habiendo perdido irremediablemente su carácter *natural*.

El debate reseñado en el párrafo anterior está claramente ejemplificado en el dilema relativo al camino que debería elegir la administración en Rocha: si continuar con el esquema implementado en Maldonado (claramente identificado con el aprovechamiento intensivo del modelo "sol y playa"), o por el contrario, apuntar a un tipo completamente distinto de desarrollo, poniendo en valor el grado de naturalidad y de diversidad ambiental de la zona.

También es posible identificar referencias relativas al carácter irreversible de otro tipo de acciones, particularmente a las relacionadas con la normativa implementada en el pasado, cuando la costa no era valorada como lo es en la actualidad. Así, la forma y distribución de los fraccionamientos realizados a mediados del siglo XX en zonas ambientalmente complejas, son visualizadas como impedimentos para una adecuada gestión territorial en la actualidad. Estas cuestiones "saldadas" por la normativa del pasado, representan hoy en día una importante limitación en la capacidad de acción sobre el territorio de los gobiernos locales.

En este sentido, la irreversibilidad que detectan los actores situados en una y otra posición adquiere referentes muy distintos. En términos generales, mientras que desde el enfoque *preservacionista* la irreversibilidad surge sobre todo como una propiedad indeseable de procesos de antropización que se verifican sobre el ambiente, desde el enfoque *productivista*, la irreversibilidad surge en relación a las normas e instituciones previas cuya modificación resulta "impracticable" en el periodo que implica la gestión.

La eliminación de recursos de gestión basados en "medidas de emergencia" que se tornan permanentes, la necesidad de adaptabilidad de medidas frente a modificaciones derivadas del cambio climático con evaluaciones de los efectos en horizontes temporales amplios, la necesidad de establecer proyectos a largo plazo (que de alguna manera están condicionados al desempeño y eventual continuidad de lo realizado du-

rante el periodo de gobierno), son algunos de los reclamos que se realizan desde el enfoque *preservacionista*. Así, durante las entrevistas, se va construyendo un discurso plagado de ejemplos concretos, que ilustran al recorrido de la gestión como ambiguo y errático.

La correlación de fuerzas entre los enfoques, así como el predominio y la hegemonía de los criterios *productivistas*, no se atribuye a afiliaciones políticas, a clases sociales, ni a un tipo de actor en particular. La complejidad en las articulaciones y lógicas determinantes, e intervinientes, en las decisiones (que favorecen uno u otro enfoque) hace extremadamente difícil un plan de acción para alterar el predominio *productivista*, tanto en el discurso como en la acción, visto desde los entrevistados que abogan por el enfoque *preservacionista*. No obstante, es posible detectar una tendencia mayor a incorporar enfoques de más largo plazo entre los académicos y las organizaciones ambientalistas no gubernamentales, mientras que la tendencia entre las autoridades de gobierno, ya sea departamentales, o nacionales, es a priorizar el corto o mediano plazo.

De forma análoga a lo que sucede con el tiempo, el espacio se significa distinto en cada uno de los modelos. En el modelo *productivista* la costa suele remitir a secciones de un continuo definidas políticamente. Para los entrevistados que se posicionan más cerca del abordaje *preservacionista*, la problemática costera trasciende no sólo las fronteras políticas internas, sino incluso, las fronteras nacionales.

El análisis que se realiza a la luz de los modelos construidos, permite detectar también una conceptualización diferencial respecto de qué elementos constituyen la costa, y fundan el diagnóstico que se da en relación a su estado ambiental. Para los *productivistas*, la concepción de la costa se reduce básicamente a la de un espacio privilegiado para la captación de divisas, mientras que para los *preservacionistas*, la costa constituye un espacio mucho más complejo, que termina siendo desmembrado y analizado desde cada uno de sus elementos constitutivos: agua, aire, tierra, etc. Desde esta segunda posición, cada uno de los elementos fue minuciosamente analizado en función de parámetros específicos, en el marco de un ejercicio de diagnóstico hiper-especializado que muestra escasa incidencia en los modelos de intervención y gestión.

En el siguiente apartado se analizará un eje de discusión en el que las variaciones por tipo de actor adquieren una mayor importancia relativa, aunque siempre quedan supeditadas a la posición del entrevistado en relación a los modelos planteados.

Productivistas	Preservacionistas
<p>"Yo personalmente y el gobierno departamental es partidario del puerto. Porque nos parece que un puerto... uno dice Montevideo es Montevideo porque tiene puerto, Buenos Aires es Buenos Aires porque tiene puerto. Un puerto abre unas perspectivas de desarrollo, de actividad económica fortísimas. Entonces, a priori, bárbaro"<sup>21</sup> .</p>	<p>"Estamos trabajando el tema del turismo responsable, sostenible y es una industria millonaria y tenemos departamentos como Maldonado y Rocha que son mega diversos no solamente desde el punto de vista ambiental, que incluye lo paisajístico, sino desde el punto de vista cultural con valores intrínsecos a cada localidad que le da una riqueza increíble (...) que hay que ponerle un valor"<sup>22</sup></p>
<p>"... los seres humanos tenemos un impulso vital a colonizar, a descubrir nuevos paisajes, capaz esa es la clave de las ofertas turísticas, la innovación de las ofertas y eso es un impulso y eso es un impulso que para detenerlo tendrías que poner muchísimo capital y decir "no, no, quiero que acá los 180 Km. de costa de Rocha desde la Laguna Garzón y el arroyo del Chuy sean santuarios de naturaleza", bueno esos costos los tiene que asumir alguien y es seguro que si se tomaran medidas en ese sentido tendrías una migración tal que esto se transformaría en un espacio vacío, por lo cual es muy difícil, por eso muchas veces se dice, "detengan las urbanizaciones en la costa", ¿qué herramientas yo puedo utilizar para detenerlas? yo puedo regularlas, mitigar los impactos, pero no puedo detenerlas, no puedo volver a cero la atropización, porque si no tú no tendrías dónde venir los primeros 15 días de enero a pasar las vacaciones, porque no sólo precisás el rancho en Valizas, precisás el supermercado."<sup>23</sup></p>	<p>"Crear otro tipo de actividades turísticas que no se basen sólo en lo que son ciudades turísticas sino en el turismo de observación de especies, de fauna, de flora, turismo de aventura, turismo de aprovechamiento de la producción artesanal (...) O sea complementariedad entre el turismo más extendido que es el de "sol y playa" con otras formas de turismo basadas fundamentalmente en la naturaleza y en la producción más vinculada a lo natural"<sup>24</sup></p>

### Los tres pilares del desarrollo sostenible en el marco de intereses contrapuestos y relaciones desiguales

Si partimos de considerar la definición tradicional de desarrollo sostenible que desde la cumbre de Johannesburgo ha quedado establecida, y que reconoce la relevancia de tres dimensiones –económica, ambiental y social-, es insoslayable abordar la interrelación entre estas tres esferas y los intercambios que se dan de unas a otras.

En este sentido, se destaca la pertinencia del concepto de *chantaje ambiental*<sup>25</sup>, el cual alude justamente a los procesos sociales y a las estrategias a las que recurren los actores económicos para hacer prevalecer sus intereses a costa de deterioros en la dimensión ambiental.

Analizando los discursos de los entrevistados, y más allá de los diferentes intereses que los mismos representan, las percepciones tienden a converger lla-

mativamente en relación a que en el Uruguay no están dadas las condiciones para que se puedan asumir los costos derivados de medidas políticas que protejan el medio ambiente.

De este modo, el intento por lograr equilibrar las diferentes dimensiones que involucra la posibilidad de un desarrollo sostenible en general, y de la zona costera en particular, está amenazado constantemente por la presión de intereses económicos. Estos intereses utilizan las necesidades materiales de más corto plazo de la población residente en sus zonas de influencia –así como las necesidades de legitimación de los gobiernos- como pretexto para seguir adelante con emprendimientos nocivos para el medio ambiente.

Es en este sentido que las reflexiones realizadas hasta aquí ponen de manifiesto otro elemento de interés: el carácter "post material" que revisten las preocupaciones acerca del medioambiente y sus implicancias en términos sociológicos. (Díez-Nicolás, J., 1995)

A este respecto, existe evidencia empírica a nivel internacional<sup>26</sup> de que la valoración de los recursos naturales queda habilitada sólo conforme se hayan satisfecho las necesidades de tipo inmediato, relativas a la capacidad de supervivencia definida en términos individuales: "The unprecedented wealth that has accumulated in advanced societies during the past genera-

21 Entrevista 5, Gobierno Local.

22 Entrevista 34, ONG's ambientalistas.

23 Entrevista 23, Gobierno Local.

24 Entrevista 18, Academia.

25 Por chantaje ambiental entenderemos aquí "...the public health price paid by communities that accept highly polluting industries in their neighborhoods in exchange for jobs and short-term economic gains" (Hartley, 2003: 484).

26 La principal fuente de la misma es The World Values Survey. ([www.worldvaluesurvey.org](http://www.worldvaluesurvey.org))

Gobiernos Locales
<p>"Pienso que hay dificultades, para mencionarte una, la ley de Ordenamiento Territorial en la cual se había depositado mucha expectativa. No sé si hay algunos vacíos legales de repente, o no hubo una buena actuación. Sin ir más lejos, ahora los gobiernos departamentales están enfrentados a tener que renunciar al interés en la propiedad de algunos bienes que estaban previstos, y es como un apuro, digo, para no entorpecer ciertas cosas, y no porque realmente seamos conscientes que debamos renunciar. No nos dio ni tiempo. A la bajada a tierra de la ley de Ordenamiento Territorial le falta justamente un poco más de cocina".<sup>27</sup></p>
<p>"DINAMA está desbordada, y eso produce dos problemas. Un problema es que demora muchísimo en expedirse, con lo cual genera falta de credibilidad. Si tú tienes tiempo de rápidamente expedirte, decir esto no puede ser así, por tales cosas... pero si pasan cinco meses, y en los cinco meses te dicen "mire, tiene que cambiar, esto no puede ser", parece que hay ineficiencia, y eso termina quitando autoridad al organismo. Y lo mismo, como no tiene gente para controlar, muchos saben que lo peor que pueden hacer es ir a pedir permiso. Porque si piden permiso, tienen que esperar un año, y si hacen sin decir nada, no pasa nada, no hay quien controle. Los controles faltan. Sé que faltan porque faltan recursos humanos"<sup>28</sup></p>
<p>"...por ejemplo cuando alguien viene a hacer un planteo de una inversión X, no puede ser de que tenga que hacer dos trámites cuasi independientes, y (...) que en uno de esos trámites te demoren dos años, no hay inversión que resista. (...) Porque no es así, la realidad es distinta, y bueno el dinamismo que nosotros percibimos en nuestra región, que tiene sus cosas favorables pero también tiene sus consecuencias negativas, este dinamismo implica tener cierta capacidad de respuesta, y no puede ser que la respuesta local sea tan diferente de la respuesta nacional, porque estamos hablando de una administración pública que debiera tener establecidos ya ciertos lineamientos atados, consensuados, de la forma que sea, y ahí nosotros hemos tenido muy serios problemas para poder consensuar"<sup>29</sup></p>

tion means that an increasing share of the population has grown up taking survival for granted" (Inglehart, 2009). Este cambio es el que habilita resituar el énfasis de las preocupaciones y pasar de valores relativos a la supervivencia hacia valores que remitan a lo que este autor denomina auto-expresión (*self-expression*). Justamente, y de acuerdo a los resultados de estos estudios, uno de los elementos que distingue a nivel mundial a las sociedades en las que priman valores post materiales, es la preocupación de sus ciudadanos por la protección del medio ambiente. "Self-expression values give high priority to environmental protection, tolerance of diversity and rising demands for participation in decision making in economic and political life" (Inglehart, 2009).

Si se acepta la evidencia que estos estudios aportan, resulta bastante comprensible que las posiciones discursivas más próximas al modelo *preservacionista* tiendan a manifestarse con más intensidad en los sectores de la academia y de las ONG's ambientalistas, y no entre las instancias de gobierno –ya sean de carácter nacional o local-, así como tampoco a nivel de la ciudadanía<sup>30</sup>. Esto se hace más comprensible si se man-

tiene presente el contexto específico de salida de crisis que signó el cambio de gobierno de 2005.

Así, la dimensión económica del desarrollo es sin dudas la que tiene mayor peso en el discurso de los actores, ya sea como resultado de que concretamente se considera que es imposible pensar en un desarrollo sin crecimiento –postura claramente adoptada por los entrevistados que se posicionan más cerca del modelo productivista- o por el hecho de que se impone como el principal obstáculo para quienes, ubicados más próximos a un modelo preservacionista, intentan debatir modelos alternativos de desarrollo.

#### **Percepción de la gestión sobre el territorio: articulando los modelos con el tipo de actor**

Más allá de las diferencias entre el modelo *productivista* y *preservacionista*, surge de las entrevistas analizadas un contexto en el que se perciben las actuaciones relativas al cuidado ambiental de los organismos del gobierno central como ambiguas y de trayectoria errática. Un ejemplo de esto son las apreciaciones que genera la ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOT). Si bien se reconoce que la aprobación de esta ley es indicativa de una preocupación por parte del gobierno, no está claro cómo se

trabajo. B. El crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo deberían ser las máximas prioridades, incluso si el medio ambiente sufre en cierta medida", Uruguay ocupa el lugar 15 empezando por aquel país en que la proporción de personas que se inclinan por proteger el medio ambiente es menor. Ver: <http://www.worldvaluessurvey.org>

27 Entrevista 11, Gobierno Local.

28 Entrevista 5, Gobierno Local.

29 Entrevista 17, Gobierno Local.

30 Al respecto cabe resaltar que entre los 56 países en los que la World Values Survey aplicó la pregunta "Aquí hay dos argumentos que algunas veces comenta la gente cuando se habla sobre el ambiente y el crecimiento económico. ¿Cuál de ellos se acerca más a su propio punto de vista? A. La protección del medio ambiente debería tener prioridad, incluso si ello produce un crecimiento económico más lento y alguna pérdida de puestos de



conducirá su implementación, qué capacidades se requieren para ello, cuáles son los recursos de los que se dispone y qué conflictos hará emerger. Lo que se sugiere entonces es que la LOT no zanja ni resuelve el debate entre perspectivas o enfoques sobre los modelos de desarrollo y tampoco parece haber sido capaz de promover, hasta el momento, un debate más amplio ni dirigir a la ciudadanía información suficiente para potenciar la participación sobre lo que está en juego. Esta situación se vive como una fuente de incertidumbre por los distintos actores, pero principalmente desde los gobiernos locales, que aún no parecen estar lo suficientemente involucrados en la discusión. La situación actual está caracterizada por una "conflictividad latente", que seguramente se hará manifiesta cuando comience a implementarse la reglamentación de la ley. Así, dada la incertidumbre que genera la LOT, los modelos que se construyeron para el análisis, si bien se sostienen, tienen que analizarse haciendo constante referencia al "tipo de actor" y, más en concreto, a dos de ellos: los gobiernos locales y el gobierno central.

Esta articulación entre el tipo de actor y la posición respecto al desarrollo sostenible (*productivista* o *preservacionista*) se expresa, por ejemplo, en el hecho de que la polarización discursiva entre los dos modelos de desarrollo presentados trasciende las afiliaciones partidarias. Tal como afirmó uno de los entrevistados: "no es un asunto que se corte por derecha-izquierda, ni de empresarios y trabajadores"<sup>31</sup>, sino que establece un clivaje mucho más difícil de identificar y especialmente de "estructurar". Los departamentos costeros en su mayoría tienen gobiernos locales de la misma fuerza política que el gobierno nacional. A pesar de ello, se concentran en las Intendencias gobernadas por ese mismo partido las críticas más duras al funcionamiento de los diversos organismos del gobierno central. Se percibe pues, que muchas discrepancias surgen de diferencias en las lógicas prevalecientes en los diferentes ámbitos, que inclinan a los entrevistados a ubicarse más cerca de uno u otro de los modelos de aproximación a la problemática del ambiente costero.

Estas diferencias constituyen un indicador más de los obstáculos para lograr gestionar la costa como una entidad específica y que trascienda las divisiones administrativas hoy vigentes. Del relevamiento realizado no surge con claridad que los actores vinculados a la gestión costera consoliden en sus discursos la idea de la costa como un territorio *integrado*. Si bien se detecta la aceptación de que la costa trasciende las fronteras

político-administrativas que definen el accionar de los gobiernos locales, no se jerarquiza la idea de un espacio institucional de gestión con autonomía relativa de las intendencias (aunque integrado por sus representantes) específico para la costa. Más bien, lo que se detecta, desde los gobiernos locales, es la reivindicación de mayor autonomía local para la gestión territorial y el cuestionamiento a la capacidad de escucha del gobierno central. Se deriva entonces que si el espacio costero fuera definido como una unidad que requiriese para su gestión de una institucionalidad que trascendiera las competencias y autoridades locales<sup>32</sup>, eventualmente se generarían nuevas tensiones y/o se intensificarían y complejizarían las que se presentan actualmente para la actuación específica de los municipios.

La consolidación de una figura (jurídica o institucional) que tratase a la costa como un espacio continuo, es percibida como una pérdida de poder, autonomía y capacidad de gestión por parte de los gobiernos locales. Esta percepción se enfatiza en los departamentos que tienen en la costa un área relevante para la captación de recursos y es generadora de identidad local.

Por otro lado, los gobiernos locales tienden también a expresar una visión crítica de las relaciones con algunos organismos nacionales (yuxtaposición de competencias, desfasaje en el *timing* de resoluciones, aprobaciones de permisos y toma de decisiones, diferencias en las lógicas desde la que se opera, etc.). La estrategia de distanciarse de los espacios institucionales que pueden eventualmente restringir la capacidad de decisión de las intendencias en sus territorios se entiende como "lo razonable" en muchos de estos discursos. No obstante, en general, sí se está de acuerdo con la necesidad de "coordinaciones" o espacios de intercambio.

En síntesis, la estrategia defensiva de las autonomías locales parecería ser uno de los elementos a tener en cuenta como potencial obstáculo en el proceso de institucionalización del espacio costero *integrado*, y para una gestión así concebida de la costa.

A pesar de lo presentado en las líneas precedentes, sería ingenuo no reconocer que lo que está en debate es el modelo de desarrollo pretendido, que se cataliza en esta investigación sobre la costa. Al mismo tiempo, este debate, intenso en los discursos de los informantes, no alcanza trascendencia como punto específico de la agenda pública, ni adquiere condiciones para su tematización efectiva por parte de la ciudadanía, y

31 Entrevista 42, Academia.

32 Más allá de las figuras institucionales que la propia ley de Ordenamiento Territorial de 2008 prevé, pero aún no operan.



queda más bien, restringido a un espacio relativamente acotado de entendidos o iniciados.

### Conclusiones

De la investigación realizada se desprende la existencia de diferentes visiones relativas a la articulación entre los tres pilares sobre los que se apoya el desarrollo sostenible: economía, ambiente y sociedad, sustrato sobre el que se mueven las percepciones sobre la gestión (pasada, presente y futura o ideal) de la zona costera del país. Asimismo, es posible constatar la existencia dos grandes grupos de posturas discursivas. Uno que condensa aquellas más próximas a una definición fuerte de desarrollo sostenible, en general más frecuentes en los actores pertenecientes al contexto académico o de las ONGs ambientalistas, aunque no sólo presentes en ellas. En contraste, se constata la existencia de otro grupo de discursos más próximos a una definición débil de desarrollo sostenible, en general más frecuentes entre los actores integrantes de instancias de gobierno nacional o departamental, pero tampoco exclusiva de éstos.

Dado ese escenario, el debate sobre el modelo de desarrollo a partir del cual orientar las acciones para la gestión costera, si bien no alcanza a la ciudadanía ni ha logrado colocarse en la agenda pública, es muy intenso entre los directamente involucrados. Salvo algunas iniciativas con impacto en espacios locales (como el puente de la Laguna Garzón, por poner un ejemplo paradigmático) no se ha logrado aún que la ciudadanía se apropie de la dinámica y conduzca el debate.

Dos "tipos ideales" de modelos de desarrollo, nominados como "productivista" y "preservacionista", contruidos como extremos de un continuo -en el que se ubican los discursos de los 52 entrevistados-, operan como recurso analítico para objetivar y condensar las distancias y diferencias que pueden ocasionar bloqueos y dificultades en los procesos de gestión costera integrada.

Para caracterizar los modelos se han priorizado algunos elementos: el horizonte temporal considerado para la gestión, la dimensión espacial que adquiere la conceptualización de la costa y el tipo de desarrollo pretendido (intensificando el crecimiento económico o limitando su ritmo), en función de las distintas formas de articular las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

Si bien las posiciones llamadas *productivistas* son claramente hegemónicas en los ámbitos que están más involucrados con la gestión política y administrativa

del territorio, no obstante, es importante hacer notar que su primacía no implica que los actores que se posicionan en este modelo desconozcan las limitaciones de una aproximación como la que se ven en situación de defender. Por el contrario, lo que resulta claro es la existencia de un reconocimiento del debate que mantiene legitimidad y que, si bien está lejos de ser agotado, está logrando, al menos, espacios reales de discusión y reflexión.

Esta conclusión, que podría mostrar un escenario relativamente optimista, debe ser matizada. Como se mostró también, existen grandes dificultades para articular los dos modelos de desarrollo, las cuales se derivan, en parte, de que las definiciones mismas de desarrollo sostenible son distintas para uno y otro. Sin embargo, las dificultades de diálogo no se reducen a diferencias derivadas del plano conceptual, sino que se potencian por dificultades de comunicación generadas por el entramado institucional existente, y por los intereses asociados a las mismas. Así, se mostró cómo la inscripción a espacios distintos dentro de la administración genera diferencias que se imponen incluso por sobre identidades políticas compartidas. Como se mencionó, la cercanía de los discursos de los entrevistados con uno u otro modelo no está determinada por la afiliación partidaria, o ideología política, sino que más bien remite al "ámbito" desde el que se opere (academia, gobierno local o nacional u ONGs ambientalistas).

Esta concepción diferencial, puede eventualmente constituir un problema en cuanto a las posibilidades de gestionar la costa como una entidad específica.

Para comprender la forma en que opera el proceso recién descrito resulta muy útil poner en contexto, histórico y teórico, las opiniones recabadas. Así, la noción de "chantaje ambiental" se muestra como una herramienta analítica relevante para contextualizar muchas de las opiniones relevadas. En particular, en el caso de los actores que están más expuestos a las demandas sociales y los intereses económicos y que, en términos generales, asumieron responsabilidades de gobierno y gestión hacia principios de 2005, en un clima de crisis e incertidumbres.

En un plano más inmediato, el manejo costero integrado ha sido consagrado en la aprobación de la ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en junio del 2008 -como marco regulatorio. No obstante, la reglamentación de dicha ley aún está en proceso y genera tantas expectativas como incertidumbres. A su vez, cataliza un enfrentamiento discursivo que se traducirá, necesariamente, en normativas

y acciones. El momento actual resulta crucial. El curso que determine este proceso aún no logra decodificarse claramente por el conjunto de los entrevistados, que esperan "signos y señales" a partir de las cuales probablemente se posicionen. En este sentido, el gobierno central (y en particular el MOTVMA, como el órgano que lidera el proceso de implementación de la LOT) aparece en una posición privilegiada para liderar un proceso de debate y, eventualmente de cambio, en el marco de una coyuntura política, social y económica marcadamente distinta a la de inicios de 2005.

### Bibliografía

- ARENA, G.; MALÁN, C.; JOSA, J.** 1999 "Estructura y actividad pesquera en la flota artesanal uruguaya que opera en el Río de la Plata (desde Nueva Palmira hasta Punta del Este)" en ECOPlata "Diagnóstico ambiental y sociodemográfico de la zona costera uruguaya del Río de la Plata. Recopilación de informes técnicos".
- AROCENA, F.** 2007 "Lineamientos de una estrategia de desarrollo sustentable de la zona costera en su dimensión social tomando como referencia estrategias que han sido implementadas en otros países". ECOplata, Montevideo.
- BOURDIEU, P.** 1998 "La esencia del neoliberalismo", en *Le Monde, París*.
- BRUNTLAND, G. H., et al.** 1987 "Nuestro futuro común: Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" (CMMAD), Alianza Editorial, Madrid.
- CARDEILLAC, J.** 2003 "La construcción social de la vejez en el Parlamento", Monografía Final de Grado, FCS, UdelaR.
- CASTELLS, M.** 1998 "La era de la información: La sociedad red.", Alianza editorial, Madrid.
- DALY, H.** 2002 "Sustainable Development: Definitions, Principles, Policies". Invited Address, World Bank, April 30, Washington, DC, USA.
- DÍEZ-NICOLÁS, J.**, 1995 "Postmaterialism and the Social Ecosystem." Wiese Publishing, Switzerland.
- ELIAS, N.** 1989 "Sobre el tiempo", Fondo de Cultura Económica, México.
- FERNÁNDEZ, S. et al.** 2003 "La pesca artesanal costera en Uruguay. Aspectos productivos, tecnológicos y ambientales." Infopesca Internacional N° 16.
- FILARDO, V.** 2009 "Impactos socio-territoriales del turismo" Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- GALLOPÍN, G.** 2006 "Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos". FODEPAL, Santiago, Chile.
- GOODLAND, R., et al** 1997 "Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland". Editorial Trotta, Madrid, España.
- GUDYNAS, E.** 2004 "Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible." CLAES. Ediciones Coscoroba. Montevideo, Uruguay.
- HARTLEY T.** 2003 "Environmental Justice: An Environmental Civil Rights Value Acceptable to All World Views" in Light, A., Rolston, H., eds. "Environmental Ethics: An anthology." Blackwell Publishing, Oxford, UK.
- INGLEHART-WELZEL.** 2009 Cultural Map of the World, [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org).
- MÉNDEZ, L. Y PIAGGIO, M.** 2007 "Desarrollo sustentable en zonas costeras uruguayas desde la dimensión económica". ECOplata. Montevideo.
- MUMFORD, L.** 1997 "Técnica y civilización", Alianza Editorial, Madrid, España.
- NACIONES UNIDAS.** 2002<sup>b</sup> "Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible." Nueva York.
- OCDE** 2003 "Revisiones de desempeño ambiental en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)", Santiago, Chile.
- ROGERS, P., JALAL, K., Y BOYD, J.** 2008 "An introduction to Sustainable Development". Earthscan. London, UK.
- VITANCURT, J. Y FAGETTI, C.** 1995 "Comunidades de Pescadores del Departamento de Rocha. Informe diagnóstico, recomendaciones y avances para un proyecto de desarrollo". Serie: Documento de Trabajo N° 1. PROBIDES. Rocha.
- WOOD, C.** 2008 "Time, cycles and tempos in Socio-ecological Research and Environmental Policy" In: Time & Society, N° 17, pag 261-281.

## Resumen

Construyendo un recorrido cuyos extremos son, por un lado el modelo productivista, y por el otro el modelo preservacionista, se ubican las variantes discursivas en torno al desarrollo sostenible y al manejo integrado de la zona costera, obtenidos de la realización de más de cincuenta entrevistas a informantes clave. Los entrevistados, todos vinculados al tema de la relación entre crecimiento económico y medio ambiente, provienen de diferentes ámbitos: gobierno nacional, gobiernos locales de los seis departamentos costeros del Uruguay, de la academia y de ONGs ambientalistas. Se busca caracterizar los modelos de desarrollo implícitos en sus discursos, ubicando las tensiones entre ellos, así como los obstáculos o posibles articulaciones para bloquear o favorecer la gobernanza, y en particular, la gestión integrada de la costa en el país.

**Palabras clave:** Desarrollo Sostenible / Manejo Costero / Ambiente.

## Abstract

On a continuum characterized on one side by the "productivist" model, and on the other by the "preservationist" model, discursive variants about sustainable development and integrated management of the coastal zone are allocated from over fifty interviews conducted over expert informants. The informants, all experts on the relationship between economic growth and environment, come from different areas: national government, local governments in the six coastal departments of Uruguay, academics and environmental NGOs. This paper aims to characterize the underlying development models in their speeches, assessing the tensions between them, and identifying the possible obstacles for joint governance, and for the integrated coastal management in the country.

Key works: Sustainable Development / Coastal Management / Ambient.

# Reflexiones sobre el papel del ordenamiento territorial en el desarrollo sostenible del espacio costero

Roberto Villarmarzo\*

*Con la vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en junio de 2008, se consolida en Uruguay la estrategia de gestión territorial en base a la planificación cuyos inicios pueden localizarse en la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el año 1990. La oportuna coincidencia en un único órgano de gobierno para las políticas territoriales y medioambientales ha confluído para la concepción de la Ley 18.308 y ha guiado las acciones para los avances en los aspectos normativos y de actuación territorial, particularmente en el espacio costero. Este instrumento legal se enmarca, además, en la transformación democrática del Estado en curso, al situar el centro de la gestión territorial en los gobiernos departamentales y fundar sus estrategias en la elaboración social para las políticas y su monitoreo. La nueva Ley se constituye, entonces, en una especial oportunidad para acometer los grandes desafíos de gestión del territorio costero. \*\**

Se trata aquí de enmarcar los conocimientos específicos propios del manejo medioambiental, integrando las nociones que aporta la disciplina del ordenamiento territorial a la gestión para el desarrollo sostenible del espacio costero.

La presente comunicación aborda la temática en ocho apartados, siendo el primero la presente introducción. Por el segundo y tercero de ellos se realiza una breve ilustración de los conceptos de territorio y de desarrollo territorial en la visión contemporánea.

---

\* Arquitecto, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Consultor en planificación territorial, gestión territorial y acondicionamiento urbano, diseño arquitectónico y urbano, proyecto y dirección de obras. Profesor Titular de Construcción en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Fue: Profesor Agregado de Anteproyectos y Proyectos de Arquitectura y Urbanismo, Director Nacional de Ordenamiento Territorial en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Director General de Acondicionamiento Urbano y Director de la División Espacios Públicos y Edificaciones en la Intendencia de Montevideo. Ha sido integrante del Consejo de la Facultad de Arquitectura y Decano Interino, Presidente y Directivo de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Registra una destacada actuación profesional, habiendo obtenido premios en Concursos Nacionales de Arquitectura. Ha dictado conferencias y realizado publicaciones en el marco de la disciplina. rvillarmarzo@hotmail.com

\*\* Este artículo se basa en la exposición realizada el 18-06-08 en el Primer Foro de Desarrollo Sustentable de la Zona Costera.

En el cuarto capítulo se encara la cuestión de la gestión territorial como parte de la gestión de gobierno para, en el quinto apartado, enmarcarla en el proceso de la reforma democrática del Estado uruguayo.

Se efectúa a continuación, en el sexto apartado, una relación acerca de las bases conceptuales de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, para pasar seguidamente a analizar la integración del enfoque de sustentabilidad ambiental en el modelo que propugna y cómo se aplica para la gestión en el espacio costero.

El ensayo culmina reflexionando sobre las oportunidades abiertas por la legislación territorial para el desarrollo sostenible de los territorios, en particular los costeros.

### Territorio

El territorio es más que un mero escenario o soporte, se concibe como el espacio geográfico que está asociado a un grupo humano. Es la sociedad humana la que otorga sentido y realidad al concepto de territorio.

Pero el territorio es también un factor de producción, un recurso natural y, como tal, el principal patrimonio de una comunidad. Y, también, una mercancía en la economía de mercado en que la sociedad contemporánea se desenvuelve.

La localización de actividades humanas en el territorio no es indistinta, la gestión para la disposición que encara una comunidad es una de las claves para el desarrollo humano y su sostenibilidad (Urruzola 2007).

El ser humano es territorial (Borja 1997). Y esta territorialidad tiene como consecuencia la identidad territorializada y que la administración se organice sobre la territorialidad: las normas y las instituciones son territoriales.

### Desarrollo territorial

Si bien en el habla común suele identificarse desarrollo con crecimiento, existe una clara distinción conceptual entre ambos: desarrollo va más allá del mero aumento de bienes o servicios y alude a cómo se distribuyen, a los modos establecidos para acceder a los frutos del crecimiento.

Sí esto es así cuando se trata de desarrollo económico, lo es claramente en otras construcciones del concepto y lo es para el desarrollo productivo, tecno-

lógico, social, institucional o ambiental, entre otros alcances.

Al plantear el concepto de desarrollo territorial, como en las otras concepciones de desarrollo, se vuelve necesario diseñar un sistema de indicadores que permitan comparar las situaciones, ya que desarrollo implica cambio en un sentido de progreso y éste es necesario medirlo.

En desarrollo territorial se incluyen, así, tres grupos de conceptos con lo que formular indicadores posibles de medir para comparar las situaciones en un determinado territorio.

En una primera categoría se pueden agrupar las condiciones particulares del medio geográfico que hacen a la contribución del territorio al bienestar. Refiere a aquellas calidades que constituyen la esencia de un territorio, esto es: su geomorfología, orografía, hidrología, microclima, riquezas del subsuelo, flora, fauna y los demás llamados recursos naturales. Puede incluirse entre éstos la población en su cantidad y distribución territorial.

En el segundo capítulo incluye las incorporaciones que la historia humana ha efectuado al territorio. Esto incluye el conjunto de dotaciones para las actividades que existen, tales como: redes de energía, sistema de vialidad, ferrocarril y transporte, facilidades de riego, entre otras. También aquí es posible abarcar las valoraciones sobre el capital humano existente, la institucionalidad de la sociedad humana del territorio.

Con la medición y análisis de la evolución de los dos conjuntos planteados se evalúa exclusivamente el crecimiento, el desarrollo de un territorio -como en las otras acepciones de desarrollo- valora las oportunidades para el acceso a los bienes y servicios territoriales. Cómo las personas, las comunidades, los emprendedores, acceden o no a los recursos territoriales, *naturales* o incorporados como dotaciones al territorio.

### Gestión territorial

La cuestión de la gestión territorial gira, entonces, en la facilitación o no y en qué forma, del desarrollo territorial. La gestión territorial es un componente de la más vasta gestión de la *cosa pública*, de la gestión de gobierno.

Y la gestión pública podrá ser *a demanda* cuando el gobernante atienda, en sus acciones y decisiones, las demandas de la sociedad, en función de su sensibilidad, su programa político o aún sus intereses (Exposición de Motivos 2006).

Frente a ella, se alza la política pública basada en la recolección sistemática de información, el seguimiento y la evaluación de las acciones y la planificación para las decisiones y regulaciones.

La planificación, en su acepción contemporánea, implica no sólo la elaboración y aprobación de planes -de suyo trascendente ya que involucra, para una sociedad, el conocimiento detallado de la realidad y la adopción de decisiones sobre el futuro común- sino, especialmente, la implementación de lo planificado, la actuación con la guía de los planes para la transformación de la realidad de acuerdo con los objetivos planeados.

Y, asimismo, el seguimiento en esta ejecución, el monitoreo técnico y ciudadano que habilita la evaluación tanto de los resultados como de los procesos y posibilita la revisión de aquéllos.

Esto implica el montaje y sostenimiento de sistemas de información territorial y el imprescindible fortalecimiento de capacidades para estos desafíos.

La sostenibilidad de los procesos de gestión en base a la planificación exige la participación de la sociedad, no sólo la elaboración de los planes de cara a la sociedad sino con su medular intervención.

### Reforma del Estado

La participación social no es accesorio o meramente legitimadora de los resultados, es sustancial tanto para la sostenibilidad, como se dijo, así como para la calidad y adaptabilidad de los planes y demás instrumentos (Laurinaga 1999).

Las garantías de la participación efectiva requieren el reconocimiento de derechos de las personas referidos al territorio, lo que asegura el acceso a la información y a la posibilidad de su actuación.

Y exigen que las decisiones, las acciones, la formulación de los planes, se lleven a cabo próximos al ciudadano. Por ello es imprescindible la descentralización política, para que sean órganos de gobierno próximos a la gente donde se concreten las pre-visiones sobre el territorio, sustento y patrimonio de la vida social.

La descentralización política es el principal instrumento para la participación social en la elaboración de políticas públicas, en este caso para la gestión planificada y sostenible del territorio.

La descentralización política, central en la transformación democrática del Estado, tiene dos procesos simultáneos -dos escalas-, por un lado implica el crecimiento en el rol de los gobiernos departamentales en la gobernabilidad territorial y por otro la imple-

mentación y sostenimiento de los gobiernos locales, en cumplimiento de la reforma de la Constitución de la República de 1996 que creó la materia municipal y que se encuentra aún pendiente.

El centro de los instrumentos de planificación territorial se localiza en los gobiernos departamentales los que, a través de las intendencias, deben desarrollar los instrumentos y su implementación y su aprobación por intermedio de las juntas departamentales.

Al tiempo, los futuros municipios serán claves en la formulación y seguimiento de los planes locales, instrumento capital en el sistema planificador para la gestión de los territorios.

### Legislación territorial

El 18 de junio de 2008 entró en vigencia la Ley N° 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, finalmente aprobada 18 años después de que fuera creado el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -que dispuso la necesidad de la adopción de políticas nacionales en la materia- y luego de tres lustros de iniciativas infructuosas y amplia discusión pública.

Tal como se presenta en la Exposición de Motivos de la mencionada Ley, la misma se inscribe en el marco planificador que se encuentra en construcción en el Estado para la implementación de las políticas públicas de desarrollo.

También allí se la encuadraba en el proceso para la democratización política y social, dentro del cual se comprende el reconocimiento de derechos que habilita la participación social.

Por lo que es un paso central en la descentralización efectiva y en la concreción del nuevo rol de las intendencias y los municipios -en proceso de creación parlamentaria-.

También la ley necesaria incluye la introducción de institutos para la implementación de planes de ordenamiento territorial y otros mecanismos municipales para la gestión planificada del territorio, así como la novedosa posibilidad de alianzas regionales y otros progresos en nuestro derecho positivo.

La regulación mediante la planificación territorial implica intervenir en el mercado de suelo (Ocampo 2005), teniendo entre sus propósitos la liberación de suelo en el mercado, con instrumentos para evitar su uso especulativo e institutos en vías de la fluidez del mercado.



Al tiempo, esta planificación implica el territorio como espacio de coordinación interinstitucional y ámbito de cooperación público privada.

La ley introduce, como se verá, entre sus objetivos sustanciales la sostenibilidad asentada en dos pilares: la sustentabilidad ambiental; lo que se apoya en la validación ambiental, con validación social, de los planes y demás instrumentos, para la integración social en el territorio con equidad (Olmedo 2008).

La ley 18.308 de 18-06-08 (con la redacción dada a dos de sus ochenta y cuatro artículos en la pequeña modificación por la ley 18.367 de 10-10-08), tiene ocho títulos.

Los dos títulos iniciales introducen las disposiciones generales y los derechos y deberes territoriales de las personas. Entre las disposiciones generales vale subrayar la declaración de interés general para el ordenamiento territorial y sus instrumentos, lo que permite delimitar el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad. También, además de la materia comprendida y los principios rectores, declara a los instrumentos como de orden público, dispone que el ordenamiento territorial es un cometido esencial del Estado y establece que sus determinaciones son vinculantes para todas las personas, físicas o jurídicas, tanto privadas como públicas.

La incorporación de derechos territoriales, junto con la enumeración de los deberes que su ejercicio conlleva, es una innovación sustancial, ya que sólo por el reconocimiento de derechos se habilita efectivamente la participación social en el ejercicio de la gestión planificada que se persigue.

En el tercer título se detallan los instrumentos de planificación -de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible según el texto legal- para el territorio, tanto nacionales (las Directrices Nacionales y los Programas Nacionales) como regionales (las Estrategias Regionales).

Como el centro de la gestión territorial que se implanta radica en los departamentos, son los instrumentos de ese ámbito los vertebradores de la planificación establecida (Sarlo 2007). Son estos: la Ordenanza Departamental -piedra angular del conjunto-, las Directrices Departamentales, los Planes Locales y los instrumentos Espaciales (planes parciales, planes sectoriales e inventarios y catálogos de protección de bienes y espacios).

Por el cuarto título se incorporan al derecho positivo uruguayo institutos jurídicos de efectiva aplicación para la planificación sostenible del desarrollo.

La facultad de categorizar el suelo en el territorio -que siempre han tenido los gobiernos departamentales a efectos impositivos- se amplía para la planificación de territorio, fundando a partir de ella el régimen de facultades y obligaciones de la propiedad inmobiliaria, según la categoría y subcategoría de suelo.

Es en este cuarto título que se encuentran los capítulos de sustentabilidad ambiental para el ordenamiento territorial -que se tratará más abajo- y de coordinación entre las políticas de vivienda y de suelo.

Siendo que la planificación planteada no se agota en la elaboración y aprobación de los planes y otros instrumentos -a efectos de regular conductas-, sino que tiene por fin primordial su utilización para la acción de gobierno, un apartado central de la ley está constituido por su título quinto. En éste se introducen herramientas jurídicas efectivas para la actuación y el control en materia territorial.

El sexto título regula la participación social en el ordenamiento territorial y por el séptimo se estructuran los mecanismos para la imprescindible coordinación interinstitucional y la solución de contenciosos.

Finalmente, por el octavo y último título, se determina la vigencia y aplicabilidad inmediatas y se disponen algunas modificaciones a otros textos legales para su ajuste con esta nueva ley. Vale destacar que se incorporan nuevas facultades a las intendencias y a las juntas departamentales en lo referido a la materia.

### Integración del enfoque ambiental

Como quedó expresado, en el capítulo específico -el IV, con cinco artículos- del Título IV *La Planificación para el Desarrollo Sostenible* de la ley 18.308 de 18-06-08, se incluyen una serie de disposiciones referidas a la sustentabilidad ambiental en el ordenamiento territorial.

Por el artículo 47 se establece el procedimiento ambiental obligatorio en la elaboración de los planes y demás instrumentos, introduciendo -por primera vez en América Latina- la Evaluación Ambiental Estratégica que debe integrarse en el proceso de su formulación. Frente a la naturaleza *ex post* del Estudio de Impacto Ambiental, la EAE es una herramienta *ex ante* que facilita la validación socio-ambiental para las decisiones sobre el territorio mediante la planificación.

Seguidamente se disponen criterios para la exclusión cautelar de suelos de todo proceso urbanizador, lo que se amplía para el caso del espacio costero en dos artículos referidos específicamente a éstas. También con criterio precautorio se disponen así preceptos

para la protección de zonas costeras y la prevención de impactos territoriales negativos en dichas áreas.

En un sentido de profundización de las mencionadas determinaciones, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial vino elaborando, hasta el primer semestre de 2008 y adelantándose a la aprobación de la Ley, un proyecto de ley de Directriz Nacional del Espacio Costero. Este proyecto tuvo un extenso proceso de discusión pública, especialmente en la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, así como de debate académico específico con el apoyo del Programa EcoPlata.

Este proyecto de ley registra el antecedente de los trabajos llevados a cabo en el año 2004, en que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, con la intervención de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, elaboró un proyecto de decreto en ese sentido.

Cabe anotar que las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible son uno de los instrumentos de ámbito nacional creados por la Ley 18.308 de 18-06-08, teniendo por objeto la definición de las bases estratégicas generales en materia territorial y los grandes lineamientos para el ordenamiento del territorio nacional.

Entre las definiciones de su objeto se lee: *La determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales.*

En el proyecto de ley de Directriz Nacional del Espacio Costero se proponen medidas de protección y desarrollo sustentable para el territorio costero oceánico y de los grandes ríos y lagunas del país. Se plantean tres dimensiones de unidades territoriales para la regulación: zonas de conservación y recuperación ambiental, zonas de intervención sostenible y cuencas hídricas asociadas al espacio costero.

Establece mecanismos institucionales para la gestión planificada del espacio costero, con intervención de los gobiernos departamentales y el Estado, así como para la participación social. Se incluyen previsiones para el monitoreo y la evaluación, así como la participación de la comunidad académica, especialmente a través de la Universidad de la República.

## Conclusión

El proceso relatado constituye una singular oportunidad de asegurar la sustentabilidad ambiental para

las políticas, planes, programas y proyectos territoriales en el espacio costero.

Lo que incluye la capacidad de valorar socialmente los costos y beneficios de las decisiones y de las actuaciones en el territorio.

Se institucionalizará así la posibilidad de integrar las consideraciones ambientales en la gestión territorial de los territorios costeros a través de la planificación.

Lo que viabiliza la construcción participativa de gestión planificada del territorio, ambientalmente sustentable y con equidad social, en un enfoque de cooperación.

## Referencias bibliográficas:

**BORJA, JORDI Y MANUEL CASTELLS** (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.

**"Exposición de Motivos" del Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible** enviado por el Poder Ejecutivo a consideración del Parlamento el 11 de setiembre de 2006 (se encuentra disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/>).

**LAURNAGA, MARÍA ELENA** (1999) "La descentralización como estrategia de profundización democrática: un debate necesario", en *Descentralización y democracia. Un debate necesario*, Montevideo, Agencia Española de Cooperación Internacional, Intendencia Municipal de Montevideo.

**Ley N° 18.308 "Del marco regulador general del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible"**, de 22 de mayo de 2008, promulgada el 18 de junio de 2008 (puede consultarse en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/>).

**OCAMPO, JOSÉ ANTONIO** (2005) *Más allá del consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, México D.F., CEPAL Serie estudios y perspectivas N° 26, Naciones Unidas (disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones>).

**OLMEDO PÉREZ, SEBASTIÁN** (2008) *La formación de un derecho uruguayo sobre la ordenación territorial. Apuntes jurídicos sobre la ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible del Uruguay*, Sevilla, Convenio de Cooperación Junta de Andalucía - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

**SARLO, OSCAR** (2007) "Técnica legislativa y fortalecimiento institucional departamental", en *Técnica y función legislativa en juntas departamentales*, Montevideo, Programa Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y los gobiernos departamentales, Congreso Nacional de Intendentes, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

**URRUZOLA, JUAN PEDRO** (2007) *Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable*, Montevideo, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Universidad de la República, Cuadernos del Territorio, Serie Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial.

### Bibliografía general

**CORAGGIO, JOSÉ LUIS** (1999) *Desarrollo local en áreas metropolitanas*, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.

**LEFEVRE, HENRI** (1969) *El Derecho a la Ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.

**MÉNDEZ, LUCIANA Y MATÍAS PIAGGIO** (2007) *Desarrollo sustentable en zonas costeras uruguayas desde la dimensión*

*económica*, Montevideo, ECOplata, Publicación periódica, Unidad de Gestión Editores.

**PAREJO ALFONSO, LUCIANO** 2007 "Condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos y régimen básico de suelo", en: *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales XXIX*, Madrid, Tercera Época N° 152-153, Ministerio de Vivienda.

**PRÉVÔT SCHAPIRA, MARIE-FRANCE** (2000) "América Latina: la ciudad fragmentada", en *Revista de Occidente*, Madrid, N° 230/231.

**MÉNDEZ, LUCIANA Y MATÍAS PIAGGIO** (2007) *Desarrollo sustentable en zonas costeras uruguayas desde la dimensión económica*, Montevideo, ECOplata, Publicación periódica, Unidad de Gestión Editores.

**PITANGA DO AMPARO, PAULO Y JACQUES SALOMÓN CRISPIN SOARES PINTO** (2005) *Para pensar una política nacional de ordenamiento territorial*, Brasília, Ministério da Integração Nacional.

### Resumen

La comunicación aborda la temática en ocho apartados, siendo el primero la introducción. Por el segundo y tercero se realiza una breve ilustración de los conceptos de territorio y de desarrollo territorial en la visión contemporánea. En el cuarto capítulo se encara la cuestión de la gestión territorial como parte de la gestión de gobierno, para, en el quinto, enmarcarla en el proceso de la reforma democrática del Estado uruguayo. Se efectúa a continuación una relación acerca de las bases conceptuales de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, para pasar seguidamente a analizar la integración del enfoque de sustentabilidad ambiental en el modelo que propugna y cómo se aplica para la gestión en el espacio costero. El ensayo culmina reflexionando sobre las oportunidades abiertas por la legislación territorial para el desarrollo sostenible de los territorios. Se trata de enmarcar los conocimientos específicos propios del manejo medioambiental, integrando las nociones que aporta la disciplina del ordenamiento territorial a la gestión para el desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** Ordenamiento territorial / Gestión planificada / Manejo costero integrado.

### Abstract

The communication applies to the subject in eight sections, being the introduction the first. By the second and third chapter gives a quick view of both concepts of territory and land development in contemporary vision. The fourth chapter approaches the territorial management matter as a part of the governance, so that, in the fifth frame, include it in the process of democratic reform of the Uruguayan State. Afterwards, a comparison on the conceptual bases of the Ordenamiento Territorial and Sustainable Development Law, as a way of analyzing the integration of environmental sustainability approach in the model defended and see how it applies to the coastal area management. The essay ends with a meditation on the opportunities opened up by the territorial legislation for the sustainable development of the territories. It tries to illustrate the specific knowledge characteristic of the environmental treatment, integrating notions that land planning regulation gives back to the discipline of land sustainable management.

**Keywords:** Land administration / Planned management / Integrated coastal managing.

# “No hay nada que demostrar, Botnia va a contaminar”

## Un análisis del discurso de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú

François Graña<sup>1</sup>

*Mediante el análisis del discurso, procuramos entender y describir la percepción que tienen del conflicto entablado en torno a la fábrica de celulosa Botnia instalada en Fray Bentos, los principales actores involucrados en el mismo. En este artículo focalizaremos el discurso de los activistas responsables del corte del puente internacional Fray Bentos-Puerto Unzué desde hace dos largos años. Éstos están convencidos de que dicha fábrica contaminará la región, lo que los afectará gravemente; esta convicción da sentido a su existencia como colectivo. El marco teórico del análisis es la “gobernanza” o búsqueda de acuerdos mediante la negociación entre actores enfrentados. Pretendemos aportar un insumo de saber con vistas al conocimiento cabal de la perspectiva que vertebra los dichos y posicionamientos de cada uno de los actores. En nuestra hipótesis, este insumo -junto a otros- podría revelarse útil en un eventual escenario de discusión y negociación con vistas a la comprensión mutua y al acuerdo.*

Este artículo se inscribe en un estudio del discurso de los principales actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos<sup>2</sup>. Buscamos entender y describir el posicionamiento de cada uno de estos actores, con la finalidad de aportar un insumo de conocimiento a la comprensión del conflicto desatado en torno al referido emprendimiento industrial, que ya inició sus actividades productivas a fines de 2007. Nos ocuparemos aquí de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG).

La ACAG fue constituida por un grupo de vecinos de esa ciudad. Los movía una preocupación: la segura contaminación generada por las fábricas de celulosa

que debían instalarse a unos treinta kilómetros de allí. Esta convicción, transmitida por grupos ambientalistas locales bastante antes del inicio de las obras de construcción de Botnia, nunca fue puesta en tela de juicio por este grupo (Reboratti, 2007). La notoria inflexibilidad de sus posiciones -“sí a la vida, no a las papeleras”- deriva de dicha certidumbre, constituida en credo incuestionable para los asambleístas. Con la progresiva consolidación del movimiento social, esta convicción se erigió en componente identitario del mismo: sin ella, la Asamblea perdería su propia razón de existencia.

1 Doctor en sociología por la Facultad de Ciencias Sociales (Montevideo), investigador y docente de la Universidad de la República. [francois0851@gmail.com](mailto:francois0851@gmail.com).

2. Versión modificada y resumida del Cap. VII del libro del autor “Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray bentos”, CSIC, Montevideo, 2010; pp. 239-280.

¿Están realmente convencidos estos activistas que tienen razón? A nuestro criterio, el punto no ofrece duda alguna. Es también evidente que han ido muy lejos en su determinación: a los cortes de puentes internacionales -medida ya muy beligerante- han agregado anuncios diversos de acciones aun más directas de boicot a la empresa finlandesa. No abundaremos aquí en información sobre el punto dada la amplia cobertura de prensa que ha merecido este diferendo en los tres últimos años. El caso es que los vecinos nucleados en ACAG *creen efectivamente* que no deberán cesar sus actividades de protesta hasta tanto no se constituya un movimiento social capaz de expulsar a Botnia de la región; y al tiempo, están persuadidos de que esto sucederá tarde o temprano... a condición de seguir movilizados.

Nos hemos interesado por los términos en que los asambleístas expresan estos propósitos. Esto nos llevó hasta Arroyo Verde<sup>3</sup>; allí entrevistamos a cinco miembros de ACAG en noviembre de 2007 (tres de ellos, connotados voceros del movimiento). Hemos trabajado con sus palabras haciendo de cuenta que constituyen aproximaciones convergentes: nos concentramos en aquellas apreciaciones que permiten elaborar una única descripción coherente del enfoque de la Asamblea. Por esto, el resultado final que aquí sometemos a lectura es una hipótesis interpretativa y no una "descripción fiel" de los dichos de nuestros entrevistados (Pinto, 2006; Alonso, 1998; Navarro y Díaz, 1998).

En la exposición que sigue, comenzaremos con las líneas teórico-metodológicas que enmarcan este trabajo. Recorreremos luego las razones de esta certidumbre de ACAG respecto de la grave amenaza que se cierne sobre su ciudad y la región toda; la planta de celulosa se presenta como un "monstruo" que integra un "modelo forestal" contaminante, extranjerizante e insustentable. Renglón seguido, veremos cómo esta amenaza significa para ellos deterioro de la calidad de vida, mayor desocupación, incremento de probabilidades de contraer cáncer y malformaciones genéticas; estudios de impacto carentes de credibilidad, errores y mentiras en los controles estatales, manipulación de la opinión de los uruguayos, se combinan para potenciar la gravedad de la situación. Nos ocuparemos más adelante de cierto sentimiento de pertenencia a una causa superior que cohesionan al grupo; estos activistas se autoperceben en una situación excepcional que reclama de ellos

un espíritu de lucha y de entrega personal igualmente extra-cotidianos. Examinaremos luego otra certidumbre: la de la existencia de un movimiento regional en ciernes que crecerá hasta desalojar la fábrica finlandesa; esta certidumbre distorsiona la perspectiva de los asambleístas acentuando la tendencia a suplantar la realidad por sus deseos y expectativas. Después, profundizaremos en las implicancias de esta perspectiva distorsionada; la indiferencia o el descrédito que hoy los rodea no tiene importancia: *en el futuro* esas mayorías terminarán plegándose a la ACAG porque ésta detenta la información veraz. Finalmente, ahondaremos en las consecuencias de una visión unilateral de *la información* que los asambleístas dicen detentar; la opinión de quienes no la tienen, carece de legitimidad y por tanto no es tenida en cuenta por ellos.

### Referencias teóricas y metodología empleada

El trabajo aquí presentado se enmarca teóricamente en la perspectiva de la "gobernanza" (Graña, 2010; 2005; 2005a). Esta noción sugiere una modalidad horizontal de gestión del poder, de búsqueda de acuerdos mediante la negociación de los distintos actores sociales; se ha pretendido que este modo de gestión del poder se contrapona al gobierno jerárquico tradicional asentado en el principio de autoridad estatal. La literatura reciente que se ha ocupado del concepto, sugiere nuevas prácticas colectivas basadas en la búsqueda de acuerdos; se parte del entendido que el Estado moderno de tipo "vertical" ha agotado su capacidad para organizar la toma de decisiones en las democracias representativas. Se le han atribuido contenidos muy diversos al término "gobernanza"; pero a despecho de esta diversidad, en la mayor parte de sus acepciones se postula la tendencia de las fronteras público-privado a hacerse de más en más difusas, se enfatiza la necesidad de mecanismos de autogobierno que puedan prescindir del Estado, y se estimula la creación de estructuras de gestión emergentes de sistemas de interacción múltiple de sujetos colectivos (Querol, 2004; Mayntz, 2001).

Por otra parte, es un hecho que la dilucidación de problemas complejos no siempre se logra a través de la negociación ni por consenso; ni siquiera la *búsqueda de acuerdos* es necesariamente un interés compartido por todos los involucrados en situaciones conflictivas. En este sentido, la noción de gobernanza que hacemos nuestra no supone *necesariamente* la posibilidad de acuerdos reales. En cambio, nos servirá como "utopía" para desde ella procurar entender el posicionamiento de cada uno de los actores considerados. Por ello, dire-

3 Paraje situado a dos kilómetros del puesto fronterizo y del puente internacional General San Martín que une Puerto Unzué con Fray Bentos; allí se hace el corte de la ruta y es asimismo lugar de encuentro regular para la realización de las asambleas de ACAG



mos que el supuesto de que todos los actores comparten el mismo interés en llegar a acuerdos, tiene para nosotros una finalidad *metodológica*: facilitar la descripción y comprensión de la representación que cada actor se hace del emprendimiento en cuestión. En definitiva, la gobernanza es un enfoque y no una garantía de que los actores se pongan efectivamente de acuerdo; el análisis de sus dichos *como si* todos tuvieran en su horizonte la negociación con los demás, favorece en el investigador la comprensión de sus argumentos.

Nos proponemos *entender y describir* el posicionamiento de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa Botnia. La herramienta que empleamos para ello es el *análisis del discurso*. Nos interesa el discurso en su condición de práctica social que arraiga en contextos definidos y que entabla con ellos relaciones de mutua dependencia. Diremos que *los discursos son prácticas sociales vehiculizadas por usos orales o escritos del lenguaje, destinadas a producir significado o sentido<sup>4</sup> en contextos socio-culturales dados*. Las relaciones entre "discurso" y "vida social" son de naturaleza *inter-generativa*: el discurso existe *para y por* la interacción social, la produce y también es producido por ella. Cuando hablamos y escuchamos, cuando escribimos y leemos, estamos actuando como co-productores de discursos cuyo sentido enraiza en contextos lingüísticos, cognitivos y socio-culturales determinados. Las luchas de poder, las relaciones de dominación y de resistencia, la constitución de identidades socio-culturales, los vínculos de solidaridad, la eterna tensión entre igualdad y desigualdad, ocurren *en y a través de* empleos discursivos del lenguaje: "... el discurso -los discursos- nos convierten en seres sociales y nos caracterizan como tales" (Calsamiglia y Tusón, 1999). De lo anterior se desprende que el estudio científico de los discursos es una vía de acceso a la comprensión del mundo social humano.

La técnica empleada es la entrevista semi-estructurada, y ha sido aplicada a informantes calificados de los principales agentes centrales involucrados en el conflicto desencadenado en torno a la implantación de la empresa finlandesa en Fray Bentos: la propia Botnia, el gobierno departamental, los técnicos de la Dirección Nacional de Medio Ambiente que intervinieron en la evaluación del impacto ambiental, los "asambleístas" de Gualaguaychú, ambientalistas de ONGs que han cuestionado la instalación de la fábrica, dirigentes sindicales, vecinos fraybentinos. La mayor parte de las

entrevistas fueron realizadas entre enero y noviembre de 2007.<sup>5</sup> En publicaciones anteriores (Graña, 2010; 2007) nos habíamos ocupado de los representantes de Botnia y del gobierno, dirigentes sindicales, investigadores universitarios, ambientalistas y científicos contratados por la empresa finlandesa para el estudio previo de impacto que dispone la ley. Nos centraremos aquí exclusivamente en el análisis del discurso de los activistas gualeguaychuenses, al que damos paso renglón seguido.

### **Celulosa y monocultivo contra desarrollo sustentable**

Los asambleístas están profundamente persuadidos de que la planta de celulosa instalada a unas decenas de kilómetros de su ciudad representa una "grave amenaza" para ellos porque conlleva la "destrucción del medio ambiente de esta zona, la destrucción de nuestra economía y de nuestra salud" (Asambleísta 2). Esta convicción irreductible vuelve peligrosa e irresponsable a sus ojos cualquier actitud contemporizadora.

La contaminación segura es el argumento más recurrente entre los asambleístas; sin embargo, para ellos éste es el aspecto más visible de una problemática global: el modelo forestal, marco referencial permanente de las alusiones a Botnia, que "...nos afecta a nosotros, afecta directamente al turismo, al modelo de vida, al desarrollo sustentable". Estos enormes emprendimientos forestales eslabonados a la producción de celulosa necesitan mucha superficie plantada, "no les alcanzan las hectáreas del Uruguay" y su tendencia inexorable es a la expansión. De no mediar la resistencia social en que está involucrada la Asamblea, esta expansión no tendría límite alguno y "estos monstruos" ya se habrían apoderado de muchas más tierras.

Este es uno de los puntos fuertes en la misión que se sienten llamados a cumplir con su movilización. Deberán hacer comprender al gobierno que los pueblos exigen "modelos de desarrollo sustentable" que pongan coto a la voracidad del monocultivo estimulado por el lucro. El gobierno argentino "va a tener que parar el desarrollo de un monocultivo como pretende... pretende esteeeee... como pretende Botnia o pretende el proyecto celulósico" (Asambleísta 3). Resuena en las

4 En esta exposición nos tomaremos la libertad de prescindir de las distinciones entre ambos términos

5 Entre octubre de 2004 y agosto de 2005 habíamos hecho 12 entrevistas exploratorias. Las realizadas en 2007 fueron 32 de 30 a 60 minutos de duración, más 106 entrevistas de 3 a 8 minutos realizadas a vecinos de Fray Bentos.



palabras de nuestros entrevistados, la idea de que el destino los ha puesto allí precisamente para cumplir un designio popular, para desempeñar una función insustituible de alerta y de salvaguarda de intereses colectivos que los trascienden. Nos ocuparemos de esto más adelante.

¿En qué consisten más precisamente estos "modelos" que "el pueblo les está exigiendo" al gobierno, cuáles son las alternativas al monocultivo y a la forestación que tienen *in mente* los asambleístas? ¿En qué están pensando cuando se refieren -y lo hacen a menudo- al "desarrollo sustentable"? Veamos:

"Yo espero que ... que los pueblos se unan y... esteeee... y que sepan a tiempo echar raíces y proteger esa... esa fuente de recursos interminable como es el carácter multiproductivo: que haya ese... esa gente con sus micro emprendimientos, de... estee... muy simples, con las crías de animales y con todo ese carácter que es propio de... como es el Uruguay, como es de esta zona. Eso nos pertenece a los latinoamericanos, a la gente de acá, de modo que hay que tener mucho cuidado. Muchísimo cuidado".

Son esas actividades productivas "muy simples" y propias de "la gente de acá" que se ven gravemente amenazadas por Botnia y el proyecto forestal. En este discurso, nos parece que las nociones de "desarrollo sustentable" y "carácter multiproductivo" designan de manera difusa un "carácter que es propio" y que debe ser protegido, defendido del asedio foráneo. Estas expresiones, en definitiva, son mucho más *alusivas* que *conceptuales*. Es que, notoriamente, no pretenden abrir una discusión técnica en torno a la noción de "desarrollo sustentable", sino que denominan con ella a un idílico *modus vivendi* propio, patrimonio de "nuestra gente". El reiterado atributo "multiproductivo" alude a la protección de las pequeñas explotaciones, que se asocia al modo tradicional de hacer las cosas. Así, el salvataje de estos "micro emprendimientos" aseguraría una "fuente de recursos interminable" que se busca poner a resguardo del capital transnacional. Por último, las palabras finales -con las que se cierra también la entrevista- son pronunciadas lentamente, suenan como un alerta enfático y amenazante. Nos recuerdan que la sola condición de "extranjero" y "multinacional" de los emprendimientos cuestionados justifica por sí misma el rechazo de que son objeto.

Así, en la perspectiva de la ACAG la planta de celulosa integra un modelo productivo que incluye monocultivo y extranjerización de la tierra, cuenta con la convivencia de los gobiernos locales y constituye una

amenaza para los productores locales. Examinaremos ahora qué dicen de los efectos ambientales y sociales, en qué basan la desaprobación más radical que los moviliza; también nos dirán porqué esta sensibilidad no es compartida por otras víctimas muy directas de lo que se viene: los fraybentinos.

### "Ese monstruo vino a sacarnos de nuestras casas"

La situación extraordinaria en que se sienten involucrados estos activistas, es vivida con mucho dramatismo personal. En sus relatos, la instalación de la fábrica de celulosa del otro lado del río se presenta como un "monstruo" que ha venido a sacudir una existencia apacible, a trastocar todos los proyectos de vida, a amenazar su salud y la de sus hijos.

Al tiempo, los asambleístas son conscientes de que no todos los habitantes de la región así amenazada comparten esta percepción catastrófica. Entre ellos se encuentran en primer lugar los fraybentinos (y por extensión los uruguayos en general); si este emprendimiento supone una "grave amenaza" a 27 kilómetros de distancia, con más razón debería serlo para quienes viven y trabajan en las inmediaciones de la fábrica de celulosa. Sin embargo, es notorio que del otro lado del río no hay nada que se parezca a un sentimiento colectivo de malestar o desaprobación, salvando manifestaciones minoritarias de escasa gravitación. Nos dice un asambleísta "histórico", participante del movimiento desde sus inicios en 2003:

"...no hay nada que demostrar, basta saber lo que es Botnia para saber que va a contaminar (...) Un técnico, un científico, una persona bien informada, pero no puede dudar jamás de que esta planta es altamente contaminante" (Asambleísta 2)<sup>6</sup>

Si "no hay nada que demostrar", si no hay espacio para la duda, ¿porqué entonces los vecinos de Fray Bentos no parecen haberlo percibido? Dada la importancia central que tiene para el movimiento una certidumbre sin fisuras, el punto es muy delicado y los asambleístas no lo ignoran. Es así que han hilvanado un argumento contundente, tan firme como la propia convicción de que la catástrofe es inminente; en palabras de este mismo entrevistado:

"...aquel ciudadano de allá es un ser humano igual que yo, que piensa y reflexiona. En ese sentido tendría que dudar de mi aseveración. Pero no la dudo de ninguna manera, porque él es un ciudadano igual que yo

6 Con los subrayados en ésta y otras citas textuales, indicamos un énfasis marcado y un tono de voz más fuerte.

pero que está absolutamente mal informado, desinformado y mal informado, mientras que creo que nosotros podemos darnos ... en fin... la certeza de que nos hemos informado de tal manera de que no cabe la menor duda de que ésta es una gravísima amenaza"

Nobleza obliga: el proclamado carácter democrático y deliberativo del movimiento supone un respeto de principio hacia el "ciudadano común". La contracara de la desconfianza hacia los poderes públicos y hacia "los políticos" en general, es la toma de partido por el pueblo trabajador, sencillo y crédulo. La diferencia radica entonces en la información: el ciudadano que no percibe la "gravísima amenaza" es el que no está informado, o peor aun, ha sido "desinformado" (nuestro entrevistado empleará varias veces ambas expresiones juntas). En definitiva, la certeza de la existencia de una "gravísima amenaza" reposa sobre otra certeza: la de que los asambleístas están bien informados.

Pero ¿de qué "manera" se han informado quienes están mal informados o desinformados, y qué criterio permite discernir claramente que una manera es errónea y que la otra brinda una certeza sin espacio para "la menor duda"? Todo indica en este punto una convicción lindante con el acto de fe. Sus propias palabras lo han llevado a enfrentar la opinión -errónea- de quienes están "mal informados y desinformados", con su propia opinión fundada en una información que no admite "la menor duda". ¿Cuál es esa información? No nos lo dice, sencillamente porque su certidumbre es *previa* a cualquier información; y es tan sólida como la enorme chimenea de la "pastera" que se encuentra a unos tres mil metros del lugar en que lo entrevistamos. *Sabe* que ninguna información superviniente hará por sí misma que cambie su opinión, pero *sabe también que esto no es públicamente defendible porque dejaría de ser convincente*.

El movimiento pretende persuadir con argumentos fundados en "informaciones objetivas" y verificables que otros se empeñarían en esconder o deformar. Quien denuncia el engaño del adversario, sólo resulta creíble si demuestra a las claras que su discurso no está cortado con la misma tijera. En cierto modo, queda aprisionado por un "imperativo de transparencia" que deberá preservar con todo celo. Pero además, la horizontalidad, la democracia directa y la renuncia a liderazgos personales constituyen atributos muy reales de este movimiento caracterizado por un "estado de asamblea" permanente. Razón de más para que hagan del juego de "cartas vistas" el santo y seña de un colectivo que se declara en guerra abierta contra la manipulación y los dobles discursos. En nuestra hipótesis, *el*

*entrevistado sabe que sus palabras no deben trasuntar ninguna duplicidad, pero tampoco puede dejar entrever que su certeza es inmune a cualquier información superviniente.*

Los asambleístas sienten que en definitiva no hay razón alguna para que el fervor contagioso que comparten sea privativo de Gualeguaychú; esta misma "fuerza latente" que allí hizo eclosión, *puede y debe* manifestarse en otras partes de la región. A esta regionalización del movimiento protestatario apuesta decididamente la Asamblea. Pero es evidente que esto no ocurre todavía; veamos qué forma toma en la cabeza de los activistas este desajuste entre realidad y deseos.

### La mayoría que no participa, no cuenta

El movimiento de protesta deberá ampliarse hasta lograr la expulsión de la fábrica de celulosa; hoy son minoría en la región, pero dejarán de serlo indefectiblemente. A ojos de los asambleístas, crecen día a día las manifestaciones de esta fuerza latente en cuya existencia cifran todas sus esperanzas. Llegan continuamente a sus manos notas de apoyo, declaraciones y abajo firmados -a menudo redundantes- así como cadenas de adhesión replicadas una y otra vez por correo electrónico. Este flujo incesante es muy real, aunque probablemente esté magnificado por el doble efecto de las expectativas de los asambleístas y la proliferación de asambleas, grupos de vecinos, coordinadoras y otras instituciones de fácil constitución pero a menudo de escasa entidad real. La atmósfera reinante es de animación y optimismo subidos; sin embargo, los asambleístas *saben* que no se ha puesto en pie *todavía* un verdadero movimiento social amplio, que la tan ansiada rebelión regional masiva continúa siendo una promesa de futuro. ¿Qué decir entonces de los ciudadanos que no se sienten -todavía- involucrados? ¿Cómo calificar a esta mayoría que permanece silenciosa? ¿Cómo explicarse que tanta gente siga indiferente a lo que ocurre? Es claro que con el paso del tiempo, estas preguntas se vuelven más acuciantes; la necesidad de tener respuestas claras sólo puede crecer día a día, dado que *todo depende de la ampliación del movimiento contestatario*:

"...Y el que no participa de esto, porque hay una gran mayoría, y no es una cuestión de que apoye o no apoye la causa ... hay una gran mayoría que sigue paseando, sigue viviendo la vida de una ... de una manera *light*... pero eso ocurre en todas partes, así que es una muestra que no cuenta. Esa partecita, toda esa gente que no participa... toda esa gente que no parti-

cipa, es una muestra como si fuera un voto en blanco: no cuenta" (Asambleísta 3)

Nuestro entrevistado no disfraza su fastidio por esta "gran mayoría" de no participantes que "sigue paseando" y viviendo una vida "light". Los asambleístas entienden que ciertas circunstancias excepcionales los han llevado a tomar conciencia de una "grave amenaza" que se cierne sobre todos por igual. Ya nada es como antes, la tranquilidad relativa de un pasado reciente ha dado lugar a la sensación de encontrarse en el ojo de la tormenta, en el propio centro de "un gran problema mundial"; en contrapartida, esta situación extraordinaria brinda a los lugareños "una oportunidad de cambio histórico"<sup>7</sup> sin precedentes que no debe desaprovecharse. Su sentido de responsabilidad ciudadana y su sensibilidad social se encuentran fuertemente aguijoneados por una situación que no debería dejar a nadie indiferente.

Esa enorme planta industrial se erigió en plazos absolutamente inusuales en esta parte del mundo; ello estimula la sensación de urgencia y excepcionalidad de las circunstancias presentes. Los asambleístas sienten haber contraído responsabilidades perentorias e irrenunciables; el ciudadano descomprometido "sigue paseando": esto es, no entiende que el tiempo de la frivolidad ha quedado atrás y que las nuevas circunstancias llaman al deber, a la entrega personal, a la "lucha permanente mezclada con las actividades de la familia".

La analogía de los votantes en blanco es muy ilustrativa: han decidido autoexcluirse, por lo que -sea cual sea su número- no se los debe tener en cuenta. En otros términos, esta mayoría -que sí cuenta a la larga- no debe contar *hoy* como criterio de verdad. Los asambleístas actúan para la posteridad, guían sus comportamientos y decisiones presentes en función de la constitución *futura* de grandes mayorías regionales tras sus mismas banderas de lucha. Fijemos la atención en lo que parece un trastocamiento que en cualquier otro contexto pasaría por un lapsus sin importancia: la gente que no participa y sigue ocupada en pasear y llevar una vida *light* es "la gran mayoría" y a la vez "esa partecita". Son los más, pero a la vez los menos... ¿Cómo se salva esta contradicción formal? Sólo la entenderemos si la interpretamos como una tensión real: esta "gran mayoría" puede ser considerada *como si* fuera una minoría *porque está condenada a serlo* en un futuro sin fecha pero no por ello menos seguro. Esta tensión se repite con el empleo de la expresión

"muestra" en ese mismo fragmento para designar a esa mayoría indiferente: en su acepción corriente ese término sugiere una cantidad pequeña.

¿Porqué la instalación de *esta planta de celulosa en particular* ha generado tanta protesta, en una región -Entre Ríos- que cuenta con numerosas "pasteras" que emplean cloro elemental -más contaminante- en lugar de dióxido de cloro? Examinemos un curioso recurso argumental empleado por el Asambleísta 2 para demostrar que, en definitiva, Botnia no será menos contaminante que las fábricas de celulosa ya instaladas en Entre Ríos en base a cloro elemental:

"...la última reglamentación de la Secretaría de Medio Ambiente argentina las obliga a todas las empresas que trabajan con cloro libre a someterse al dióxido de cloro, por lo tanto se van a asemejar a estas... Esta no tiene ningún método superior a lo que ahora ordena Argentina que tengan sus propias pasteras (...) Así que no va a ser menos contaminante Botnia en cuanto al sistema de producción". (Asambleísta 2)

Se compara aquí la tecnología *efectivamente empleada* por la fábrica finlandesa, con la que *deberán adoptar* las empresas actualmente instaladas en la región cuando entre en vigor una reglamentación que no tiene aun sanción legislativa en el momento en que escribimos estas líneas. ¿Les bastará entonces que Argentina -en este caso, el gobierno- *ordene* a "sus propias pasteras" la reconversión tecnológica? Esta confianza en la aplicación futura de una normativa oficial, contrasta fuertemente con la desconfianza radical a "los políticos" y al gobierno convertida en verdadero santo y seña de los asambleístas. En base a esto, concluye nuestro entrevistado rotundamente que "no va a ser menos contaminante Botnia en cuanto al sistema de producción".

Pero no es éste el argumento central esgrimido por la Asamblea para movilizarse contra Botnia y no hacerlo -al menos con similar intensidad- contra las demás pasteras locales. Sobre esto precisamente discutiremos en el siguiente apartado.

### **"A nosotros no nos interesa la soberanía de Uruguay"**

En las consideraciones precedentes seguimos la huella de un discurso basado en la idea de que la opinión del otro está enajenada, al punto de que ya no se trata siquiera de *su opinión* sino la de intereses espurios que lo han engañado y hablan por su boca. Se abrigan esperanzas de que ese ciudadano -fraybentino, uruguayo, pero también la "gran mayoría" de coterrá-

7 Asambleísta 3

neos entregados a una vida *light*- abra por fin los ojos. Pero mientras eso no ocurre, seguirá víctima de gobiernos perversos y de la rapacidad del capital extranjero. Este discurso alcanza su zenit cuando los asambleístas se defienden del reproche de "intromisión" en el derecho de sus vecinos a disponer soberanamente de su territorio. Veamos el punto.

Hemos preguntado al Asambleísta 2 por su reacción ante "el reproche de intromisión en asuntos que competen estrictamente a los uruguayos". Esta fue su respuesta:

"Y bueno, yo insisto en lo mismo de antes: probablemente esa gente no esté informada de qué se trata, cree... está informada de otra cosa, y tiene cierto derecho a decir 'si las cosas son así como las pinta mi gobierno, los argentinos quieren meterse en cuestiones internas mías', lo cual es desinformación. Pero aparte, es mala intención de quienes conociendo la situación, foguean este tipo de... de oposición".

Si la gente supiera realmente "de qué se trata" no reprocharía a la Asamblea de Gualleguaychú sus posiciones ni sus iniciativas: es decir, los reproches dirigidos a la Asamblea reposan por entero en la desinformación. En la medida en que la información lo es todo, la desinformación despoja de toda legitimidad a quien la padece. Los malintencionados que los manipulan a sabiendas -sin duda el gobierno uruguayo- conocen "la situación", *por tanto* no pueden ignorar las graves consecuencias de la implantación de esa industria, *por tanto* mantienen en el engaño a sus compatriotas. Puede así entenderse el énfasis puesto en los "manipuladores" y no en los "manipulados" que "creen" en su gobierno. En las palabras finales de nuestra cita, reproducimos con puntos suspensivos una breve pausa; ésta denota la búsqueda de la palabra adecuada, o bien la duda en emplear efectivamente el término elegido. Sea como sea, la expresión con que se alude aquí a los uruguayos "desinformados" traiciona los deseos de los ambientalistas: la "oposición" suele ser minoritaria... pero es evidente que el malestar con ACAG está lejos de ser minoritario del lado uruguayo.

Planteamos a otro entrevistado que los dichos y acciones de la Asamblea eran interpretados por numerosos fraybentinos y uruguayos como una intromisión, y que sus palabras podían ser: "Esos son problemas sobre los que nosotros nos tenemos que ocupar, ¿porqué se vienen ustedes a meter?". Esta es su respuesta:

"Es verdad, lo escuché y lo leí y lo he discutido en más de un foro a ese tema. Por eso yo te dije que yo estoy hablando como un miembro de la Asamblea Regional también. Es decir, yo ya estoy yendo a Uruguay

desde... junio de este año empecé a trabajar en Uruguay (...) Y entonces empecé a conocerlo al Uruguay de adentro que yo te digo. Entonces yo digo: ahora puedo aportar, ¿porqué puedo decir? Porque yo no la quiero en Uruguay; tampoco la quiero en Argentina este tipo de industria..." (Asambleísta 1)

Para contestar a nuestra pregunta el entrevistado dio un giro en la perspectiva adoptando una inversión regional; desde este nuevo lugar que trasciende su localidad puede hacerse cargo, ahora sí, de "lo que hace el mundo" (o al menos, el país vecino). El recurso a la Asamblea Regional proporciona de este modo un nuevo ángulo de mira; visto desde allí, el problema de la proximidad de la industria contaminante ya no está en el centro de la escena: ahora ya no es cuestión de que no ensucien "mi patio" ni de que "cada uno cuida su casa", sino que "este tipo de industria" es indeseable tanto en Uruguay como en Argentina. Si el lector tuviera oportunidad de escuchar toda la entrevista, lo sorprendería el continuo vaivén en los argumentos de nuestro informante. Escasos minutos más tarde, volverá a decirnos que el rechazo a la pastera se debe a que utiliza agua del río "que también es nuestra", y que la contaminación de la chimenea alcanzará su ciudad: es decir, volverá al *leit motiv* de la resistencia al invasor desde la trinchera local. Así, los argumentos "regionalistas" y "localistas" se alternan en distintos momentos de la exposición de sus ideas; sostenemos que esta ambivalencia no es una "incoherencia" sino que forma parte integral de su discurso.

Nuestro asambleísta continúa, no ha terminado aun su respuesta. En las palabras que siguen, asistiremos a la anulación completa del otro, directamente suplantado por el propio hablante.

"Entonces por eso digo: yo no me quiero meter en el Uruguay ni a manejar su política y su soberanía... Pero yo digo, y pienso, si yo estuviera en ese campo, si yo tuviera ese tambo o esta plantación o esta quinta, ¿me gustaría que pusieran eso? ¡Ni acá ni allá, bajo ningún concepto!"

La primer proposición es una declaración de intenciones de "no injerencia" que parece contradecir la afirmación que introduce. Pero en realidad no hace más que realzar esa idea expresada en condicional, que culmina con subido énfasis en la voz (lo hemos representado con signos de exclamación). Desde la perspectiva supra local adoptada, los asambleístas parecen sentir que su propia experiencia directa es intercambiable con la de cualquier habitante de la región: si a mí no me gusta que me instalen una pastera, no le gusta a nadie "ni acá ni allá". No hay lugar aquí para otra opi-

nión. La inminencia de la grave amenaza que se cierne sobre toda la zona, adquiere connotaciones de virtual Estado de emergencia con suspensión *sine die* de los derechos ciudadanos; la entidad que pretende velar a largo plazo por estos derechos -en este caso la Asamblea Regional- se abroga la facultad de conculcarlos temporalmente para así estar en libertad de defenderlos. En esas circunstancias, la frontera binacional constituye una falsa línea de demarcación; la noción de "soberanía" ha naufragado en el río Uruguay. Y sin duda alguna, la responsabilidad es de la empresa finlandesa y del gobierno uruguayo.

"¿Porqué pretenden ellos del otro lado resolver nuestros problemas cuando en realidad se supone que somos grandes, sabemos lo que hacemos, y se está haciendo las cosas como se debe?", ha sido esta vez la pregunta que hemos puesto en boca de cierto fraybentino ficticio, solicitando al tercer entrevistado su reacción. Éste nos habla de la incomprensión por parte de los vecinos como quien se refiere a los daños colaterales -lamentables pero inevitables- de una guerra justa que se encuentra precisamente en su "momento fuerte".

"Sí, sí, yo lo entiendo totalmente, yo creo que del otro lado, con los pies sobre la tierra uruguaya, sentiría lo mismo. Pero...eee... es difícil cuando se está en un momento un poco... fuerte de la lucha, es difícil entrar y hacerles comprender de que uno lo que está respetando es totalmente la soberanía del Uruguay, hasta yo digo como gualeguaychuense que no nos molesta para nada que hagan sus emprendimientos de manera tal de que no afecten las cuestiones comerciales, los impactos acá". (Asambleísta 3)

Sus palabras son muy cuidadas y aun respetuosas; reconoce que "sentiría lo mismo" en idénticas circunstancias, es decir, se pone *realmente* en lugar de sus vecinos. Imaginándose por un momento "con los pies sobre la tierra uruguaya", percibe muy bien que esa incomprensión es entendible e inevitable, tan inevitable como esa misma lucha que no puede ni debe detenerse. Este punto es particularmente esclarecedor: *el movimiento no necesita de la comprensión de todos aquellos implicados por las consecuencias de sus decisiones*. Recordemos que la Asamblea ha contado con el beneplácito de los poderes públicos argentinos, lo que le confiere un gran margen de libertad para el despliegue de sus estrategias de acción. Así, este colectivo tiene mucho poder de acción autónoma y lo emplea sin otros límites que los impuestos por la asamblea autoconvocada. Recapitemos; nos parece que la conciencia de

ese singular poder se trasluce de tres maneras en este fragmento de entrevista:

- i. Los asambleístas se sienten autorizados a prescindir de la comprensión de los fraybentinos: "tendrán que aguantar un poco más, ya verán que tenemos razón", podrían ser sus palabras; pasado el "momento fuerte" de la lucha, contarán con más tiempo y disposición para "entrar y hacerles comprender" que su soberanía no ha sido avasallada.
- ii. La sensación de contar con un gran poder de decisión autónoma induce cierta magnanimidad en las palabras de nuestro entrevistado: por un lado "no nos molesta para nada que hagan sus emprendimientos" siempre que no nos afecten a nosotros; por otro, habrá que "hacerles comprender" -cuando la lucha lo permita- qué es soberanía.
- iii. Del punto anterior se sigue cierta noción de *soberanía tutelada*; en prueba de estar "respetando totalmente" la soberanía uruguaya, el asambleísta nos dice que ellos aceptarán cualquier emprendimiento siempre que no tenga "impactos acá"; se sobreentiende que la ACAG detenta por sí y ante sí la capacidad y autoridad para juzgar sobre el punto.

Los *verdaderos problemas* que sufre la región no pueden esperar a que los más salgan de su engaño, porque para entonces será demasiado tarde. Puede entenderse que en este clima colectivo, las pretensiones de fraybentinos y uruguayos a decidir por sí mismos suenen diversionistas y aun "xenofóbicas"; son las palabras del asambleísta 1:

"...Se generó muy claramente un proceso que nosotros le decimos xenofóbico. Por el lado uruguayo dicen que nosotros queremos manejar la soberanía del Uruguay. Todo lo contrario: a nosotros no nos interesa la soberanía de Uruguay; la soberanía de Uruguay ¡es de Uruguay!"

La afirmación "a nosotros no nos interesa la soberanía de Uruguay", ¿debe ser entendida al pie de la letra? Creemos que sí, y esto en la doble acepción posible de estas palabras. Por una parte, el entrevistado responde al reproche formulado "por el lado uruguayo"; en este sentido, la frase equivale a decir "no, no queremos manejar la soberanía del Uruguay", esto es, "no nos interesa hacerlo". Pero por otra parte, "no nos interesa" quiere también decir "no nos importa"; el contexto discursivo que venimos examinando justifica a nuestro criterio esta hipótesis interpretativa. Finalmente, las últimas palabras vuelven a indicarnos el naufragio de la noción de "soberanía"; el término ha perdido especificidad, se reduce a un vago atributo



personal, a una cualidad tan respetable como genérica u obvia.

Los asambleístas sienten estar actuando en nombre de intereses regionales gravemente lesionados, a *sabiendas* de no contar con la aquiescencia de gran parte de los damnificados: la excepcional urgencia de la situación planteada así lo requiere. Pero además, la seguridad de estar haciendo lo correcto se encuentra solventada por el apoyo sin desmayos de los poderes públicos. Estas certidumbres llevan muy lejos las atribuciones que se abroga la ACAG; es lo que hemos querido poner a consideración del lector en este último apartado.

### Algunas conclusiones

"Botnia va a contaminar": estas palabras encierran la principal razón de existencia de la ACAG. Asimismo, sus miembros están persuadidos de que ésta es apenas la parte más visible de un gran problema. Monocultivo, agotamiento de las reservas hídricas, ruina de los chacareros, extranjerización de la tierra, expansión de las multinacionales, colapso del turismo, fin del desarrollo sustentable, constituyen otros tantos eslabones de una siniestra concatenación de acontecimientos solidarios con la producción de celulosa. Este saber inquietante ha conmovido sus rutinas; terminó para ellos la siesta y la vida *light*, temen por su calidad de vida y su salud, se angustian por el futuro de sus hijos. Pero el drama personal no los ha paralizado sino que por el contrario ha cargado las pilas de la acción y del sentido de responsabilidad social. Se sienten así catapultados hacia una lucha que no hace más que comenzar.

Para estos vecinos de Gualeguaychú, la excepcionalidad de la situación que les toca vivir se debe a un simple hecho: la planta finlandesa decidió instalarse allí, a escasos treinta quilómetros de su ciudad. Esta circunstancia los ha arrancado para siempre del letargo de la ignorancia, una nueva conciencia los ilumina. Y con ella, ha nacido un imperativo ético que los empuja al compromiso, que les impone la obligación de movilizarse y denunciar; han debido salir de sus casas, se han despedido de la rutina apacible de un pasado reciente, ya nada volverá a ser lo que era. El destino ha puesto en sus manos "una oportunidad de cambio histórico". Un sentimiento extra-cotidiano se apodera de los asambleístas: *tienen una misión que cumplir*; ante ella cesan todas las pequeñeces personales, cada cual deberá sumar su modesto aporte a un emprendimiento colectivo que no admite demora y que no se detendrá a esperar a nadie.

¿Cómo explican los asambleístas que sus vecinos de la otra orilla -tan o más expuestos que ellos al "monstruo" culpable de sus desvelos- no compartan su versión de lo que allí sucede? Es que los fraybentinos no están informados, en tanto que ellos se han "... informado de tal manera de que no cabe la menor duda de que ésta es una gravísima amenaza". Hemos señalado que nuestros entrevistados no fueron más allá de esta constatación; es que *no necesitan hacerlo* porque su seguridad es más un acto de fe que un resultado de la deliberación con libre circulación de opiniones. Los asambleístas se expresan como seguros poseedores de un saber fulgurante que han adquirido de una vez para siempre. En este sentido, "la información" es para ellos cierta *revelación* que les abrió los ojos y los puso a salvo del engaño; a su amparo, ya nadie podrá manipularlos. Se entiende así que quienes no han tenido la misma suerte y por tanto continúan con los ojos cerrados, sean presa fácil del ocultamiento y la mentira. Esta versión del diferendo entre *ellos* y *nosotros* (cfr. Aboud y Museri 2007:23) -léase fraybentinos y nosotros, entrerrianos indiferentes y nosotros, etc.- justifica la tarea misionera de mostrarles el camino, asumiendo sin traumas el riesgo de no ser inmediatamente comprendidos.

No hay ninguna especificidad antropológica o sociocultural que distinga a este grupo de vecinos de *tantos otros nucleamientos locales* constituidos en torno a convicciones que se comparte intensamente y se defiende con pasión. Ciertamente: *desde mucho antes del diferendo* los gualeguaychuenses se han caracterizado por un subido sentimiento de pertenencia local, experiencia participativa y apego a su medio ambiente, su paisaje y su río. Pero en definitiva todo esto es más de lo mismo en relación con otras comunidades vecinales fuertes, y no un atributo esencial que los constituya en categoría aparte. En este sentido, hemos tenido la sensación de estar describiendo rasgos identitarios de una "minoría de preferencias intensas" (Palermo 2007:193) similar a muchas otras. Y sin embargo, *la ACAG no lo es*.

Mal puede imaginarse la notoriedad pública alcanzada por la Asamblea de Gualeguaychú y el enorme poder de que disponen para hacer oír reclamos locales cortando un puente internacional, sin la cooperación con los poderes públicos y la legitimación por parte de éstos de un "pretendido derecho a afectar derechos" (Palermo y Reboratti 2007:11). En definitiva, son estas circunstancias *exógenas* al grupo de vecinos nucleado en ACAG que lo vuelven atípico respecto de otros movimientos vecinales; sin el sostén municipal, provin-



cial y a menudo nacional, los cortes de ruta hubieran durado *horas*, no años. Sin estas medidas y todas sus implicancias políticas y socio-económicas, la Asamblea habría tenido similar relevancia a la de otros grupos de vecinos organizados en torno a intereses corporativos. Son estas circunstancias externas que explican la enorme lupa con que los medios observan lo que sucede en ese rincón del mundo; y según atendamos a troyanos o a troyanos, este grupo de vecinos aparece ungido con el óleo de los héroes de grandes causas o marcado con el odioso estigma del fundamentalismo. Huelga agregar que no compartimos ninguno de estos dos juicios polares; como todas las simplificaciones, sacrifican los matices, petrifican la vida social, congelan su fluidez.

Hemos querido entender a los asambleístas -sus palabras, su comportamiento colectivo- mirándolos con sus propios ojos. El resultado de este propósito no es, no puede ser, un mero calco de lo que estos activistas dicen de sí mismos (para eso hubiera bastado con la transcripción de las entrevistas). Muy al contrario, hemos *interpretado* estos dichos, aventurándonos a menudo en el terreno -resbaladizo y opinable- de lo que quieren decir. Esperamos con esto aportar un material más para la comprensión de la perspectiva propia de cada actor involucrado en el conflicto de las "papeleras". Esta comprensión nos parece útil llegada la hora de construir un genuino diálogo social.

### Bibliografía citada

- ABOUD, L. Y MUSLERI, A.:** "En caída libre. Del diferendo al conflicto", en Palermo V. y Reboratti C., (comp.): *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos*, Edhasa, Bs. Aires 2007, pp. 15-56.
- ALONSO, E.:** *La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa*. Edit. Fundamentos: Madrid 1998.

**CALSAMIGLIA H. Y TUSÓN A.:** *Las cosas del decir*, Editorial Ariel S.A., Barcelona 1999.

**GRAÑA, F.:** Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos. CSIC, Montevideo, 2010.

**GRAÑA, F.:** "Botnia, actores sociales y gobernanza", en Palermo V. y Reboratti C. (comp.): *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos*, Edhasa, Bs. Aires 2007, pp. 93-127.

-- : "Actores sociales y gobernanza. Percepciones encontradas ante la instalación de una planta de celulosa sobre el Río Uruguay", en *Barbarói* n° 24, Universidade de Santa Cruz do Sul, enero/junio 2006, pp. 21-53.

-- : *Diálogo social y gobernanza en la era del 'Estado mínimo'*, CINTERFOR-OIT, Montevideo 2005.

-- "Todos contra el estado: Usos y abusos de la 'gobernanza'", en *Espacio Abierto*, Volumen 14, Nro. 4, octubre-diciembre 2005, Maracaibo, pp. 501-529.

**MAYNTZ, R.:** "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia* n° 21, Caracas 2001.

**NAVARRO, P. Y DÍAZ, C.:** "Análisis de contenido", en Delgado, J. M. y Gutiérrez, J. (eds.). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Síntesis S.A, Madrid 1998, pp. 177-224.

**PALERMO, V.:** "Papeleras: sacando las castañas del fuego", en Palermo V. y Reboratti C., *Del otro lado del río*, Edhasa, Bs Aires 1997 pp. 187:238.

**PALERMO, V. Y REBORATTI C.:** *Del otro lado del río*, Edhasa, Bs Aires 1997.

**PINTO, C.:** "Elementos para una análise do discurso político", en *Barbarói* N°24. Santa Cruz do Sul, Universidade de Santa Cruz do Sul 2006, pp. 87-117.

**QUEROL, C.:** "Gobernanza y desarrollo sostenible (Cataluña)", en *Diálogos na Universidade de Vigo*. Disponible en: <http://webs.uvigo.es/dialogos/biblioteca/cataluna.pdf>, consultado en febrero 2005.

**REBORATTI, C. (2007):** "Ambientalismo y conflicto ambiental en el río Uruguay", en Palermo V. y Reboratti C., *Del otro lado del río*, Edhasa, Bs Aires 1997 pp. 129-148

**Resumen**

Este artículo se inscribe en un estudio de actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa Botnia sobre el río Uruguay, en la frontera con Argentina. Nos ocuparemos aquí de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú (Argentina), protagonista desde hace tres años de los cortes del puente General San Martín que comunica ambos países. Estos vecinos argentinos sostienen que no deberán cesar sus actividades de protesta hasta tanto no se constituya un movimiento social capaz de expulsar a Botnia de la región. Analizaremos los términos en que expresan estos propósitos, buscaremos describir y entender su posicionamiento. Pretendemos así contribuir a la comprensión de dicho conflicto, con vistas a aproximar las distintas perspectivas que lo abordan.

**Palabras clave:** Actores sociales / Gobernanza / Discurso.

**Abstract**

This article is part of a study of the social actors involved in the set up of Botnia paper mill on Uruguay river, on the border between Uruguay and Argentina. We focus in particular on the so called Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú ( Environmental Assembly of Citizens of Gualaguaychú) (Argentina), which, for the past three years, have led the continual blockage of international bridge 'General San Martín' which links both countries. These activists argue that their protest should not cease until a social movement materializes, strong enough to lead to Botnia's expulsion from the region. We endeavour to analyze the terms of these proposals. We thus aim to contribute to further understanding this conflict, with a view to shortening the distances between the different perspectives at stake.

**Keywords:** Social Actors / Governance / Speech acts.

# ¿Quién habla de forestación?

## Polisemia ambiental y conflictos sociales en Uruguay

Antonio Graziano<sup>1</sup>

*Uruguay, junto con otros países de la región, se encuentra en la latitud ideal para establecer monocultivos forestales y presenta importantes ventajas para la producción de celulosa. Por esto, algunas empresas del norte están llevando a cabo importantes inversiones en el país con el objetivo de revitalizar sus ganancias de "papel". Hablar de forestación y celulosa en Uruguay significa hablar de economía y desarrollo, pero también del tema ambiental y de cómo los diferentes agentes sociales perciben los riesgos e impactos al medio ambiente como consecuencia de estas actividades. La subjetividad de actores individuales y colectivos implica la creación de múltiples significados y sugiere mirar con atención a la presencia de conflictos socioambientales y a su resolución a través de la construcción compartida del medio ambiente.<sup>2</sup>*

En 2003 en Uruguay se anuncia la construcción de una industria de pasta de celulosa por una empresa europea. Asimismo, se registran las primeras protestas en contra de este emprendimiento. En la ciudad argentina de Gualaguaychú, una protesta local fomenta un contencioso diplomático entre Argentina y Uruguay que recibe atención de parte de la opinión pública. Menos atención reciben los conflictos vinculados al modelo forestal y limitados al territorio nacional (Alvarado, 2007; Graña, 2007). El presente artículo propone una reflexión sobre la semántica del medio ambiente a través de la construcción de parte de los diferentes agentes sociales a lo largo de la cadena forestal en Uruguay.

Se estudiarán los discursos recolectados a través de entrevistas y artículos periodísticos, comunicados, documentos oficiales, sitios Web y entrevistas directas entre 2006 y 2008. Estos documentos serán analizados a través de la técnica del análisis de discurso. En el

caso de la análisis de una entrevista, esta representa un continuo diálogo con el texto que puede tomar la forma de una renovada conversación con el entrevistado (Kvale, 1996). Además, el investigador es representante de su propia subjetividad pero a su vez interpreta sobre lo ya interpretado, según un mecanismo de doble hermenéutica (Giddens, 1967). Asimismo, un mismo término tiene una significación diferente para los diferentes actores, que actuarán cada uno según la correspondiente significación subjetiva (Graña, cit.). Estas consideraciones valen también para el análisis de contenidos de los otros documentos utilizados.

Luego de una descripción de los principales acontecimientos en Uruguay, el cuerpo del artículo se divide en tres secciones. Una sección presenta los principales actores del ámbito institucional y no institucional que juegan en la cancha forestal en el país. Sigue una descripción de las percepciones de los riesgos e impactos ambientales del modelo forestal. Más adelante, se

1 Estudiante de Maestría en Sociedad y Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo [antoniograziano76@gmail.com](mailto:antoniograziano76@gmail.com)

2 El autor agradece al Prof. Alfredo Falero por sus comentarios sobre la temática del artículo y a la Lic. Cecilia Callejas, por la revisión del castellano.

describe cómo estas percepciones generan conflictos, relativos a diferentes escalas espaciales, y cómo estos conflictos están relacionados entre ellos. Finalmente el artículo presenta algunas conclusiones, sugiriendo futuras reflexiones para un debate aún abierto.

### Latitud Uruguay

“Uruguay, junto con Australia, se encuentra en la mejor latitud del mundo para la cultivación de eucaliptos” explica un agrónomo uruguayo experto en temas forestales<sup>3</sup>. El país presenta ventajas para la producción de celulosa. Gracias a su latitud geográfica, se posiciona en la pradera húmeda de la cuenca del Río de la Plata por lo cual las características del clima y del suelo favorecen el crecimiento de varias especies de Eucaliptos, árboles no autóctonos. A esto se agrega su latitud política, debido a un sistema político estable y a la garantía de negociaciones transparentes con las instituciones, y su latitud económico-financiera, por el bajo costo de la tierra y el trato favorable para los inversores extranjeros con relación a los impuestos y a los costos de extracción, procesamiento y exportación de materias primas. Finalmente, el país se ubica en una posición estratégica, cerca de vías fluviales y marítimas que favorecen el transporte hacia los mercados globales.

La forestación con especies no autóctonas recibió un importante impulso en los 80'. La primera ley forestal, del 1968, impulsaba el desarrollo forestal para abastecer el mercado interno, principalmente de madera combustible, de árboles para la protección de cultivos, suelo y agua y el uso del monte para la recreación y el turismo. La segunda ley forestal, del 1987, promueve las plantaciones para uso industrial y la protección del monte nativo. Como consecuencia, se ofrecieron subsidios a la plantación, exoneraciones de tributos fiscales, créditos blandos, exoneración de aranceles de importación como incentivos para inversiones extranjeras y nacionales no agrícolas. Desde 1990 a 2006 las hectáreas forestadas con especies no autóctonas pasaron desde 50.000 a 750.000 (Carambulla y Piñeiro, 2006).

En octubre de 2003, bajo el gobierno de Jorge Batlle (Partido Colorado) se autorizó la instalación de una planta de pasta de celulosa (también llamada pastera) por parte de la empresa española Ence. En febrero de 2005, pocos días antes de la asunción del presiden-

te Tabaré Vázquez (Frente Amplio), se autorizaba el avance de otra pastera de parte la empresa finlandesa Botnia. Ambas industrias iban a ser construidas en las cercanías de Fray Bentos, ciudad situada en la margen oriental del río Uruguay (Aboud y Museri, 2007). En 2006, Ence decidió relocalizar su proyecto en Conchillas, ubicada más al sur, en la orilla uruguaya del estuario del río de la Plata, en el departamento de Colonia. En los últimos meses de 2007 la empresa Botnia finalizó su pastera y empezó la producción mientras que en la mitad del 2008 Ence recibió la autorización del Ministerio de Medio Ambiente para la instalación de su industria en Conchillas. A principios de 2009, la construcción de esta industria se encuentra estancada, debido a falta de fondos <diario uruguayo la República, 18/02/09>.

Contemporáneamente con los hechos descritos anteriormente, se registraron algunos acontecimientos que involucran actores institucionales y no institucionales. En Argentina se conformó la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG), que ha sido apoyada en diferentes ocasiones por el gobierno provincial de Entre Ríos y por el gobierno argentino. Este último, en particular, pedía el respeto del Tratado Bilateral del Río Uruguay (1975) y auspiciaba el manejo de la cuestión por parte de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). El 20 de abril de 2005 la ACAG, junto con varias organizaciones de la región, organizó el “Abrazo del Puente”, primera gran manifestación internacional en contra la instalación de la planta. El *abrazo* fue repetido en los dos años siguientes. Asimismo, la ACAG utilizó una estrategia definida por algunos medios e investigadores como *neopiquetera*, a través del bloqueo del puente internacional General San Martín. Tanto Argentina como Uruguay pidieron juicios a la Corte Internacional de Justicia De La Haya, el primero por los potenciales daños ambientales de la industria de celulosa, el segundo por los daños económicos que estaba causando el bloqueo del puente internacional. Las audiencias preliminares emitieron juicios blandos que no impulsaban un cambio radical de actitud ni de una parte ni de la otra. Cada parte interpretó a su favor los fallos. Además, el gobierno uruguayo pidió la opinión del tribunal arbitral del MERCOSUR, el cual falló a favor del demandante. Argentina pidió que la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial revisara el crédito a ser otorgado para la construcción de la planta. Sucesivamente, el rey Juan Carlos de España fue llamado por el gobierno argentino como mediador del conflicto. Siguió medidas del gobierno uruguayo, que envió las

3 Entrevista durante un viaje desde Montevideo a Paso de los Toros en Agosto de 2007. Esta entrevista inspiró el título y el desarrollo de la presente sección.

fuerzas armadas a controlar la planta en construcción, mientras que ciudadanos uruguayos impedían que un grupo de la ACAG manifestara en Montevideo en contra de Botnia (Aboud y Museri, cit.).

En Uruguay se registraron algunas movilizaciones con actores nacionales. Ninguna de ellas tuvo las mismas repercusiones como la historia que siguió al levantamiento de la ACAG. Sin embargo, el debate en su conjunto ha adquirido algunas características peculiares. En primer lugar, involucra una multiplicidad de actores: empresas transnacionales, instituciones supranacionales, gobiernos nacionales, gobiernos locales, actores no institucionales. En segundo lugar, introduce simultáneamente una variedad de problemáticas: ambiental, laboral, tecnológica, uso y precio de la tierra, zonas francas, organismos internacionales, tamaño de las plantas de celulosa. En tercer lugar, involucra una multitud de conflictos que corresponden a diferentes escalas espacio-temporales: local, subregional, nacional, suprarregional, global (Pakkasvirta, 2008).

### Quiénes juegan en la cancha forestal

La reducción dicotómica de los actores como a favor o en contra al modelo forestal, debe ser superada para entender la variedad de posiciones que van desde la aceptación absoluta hasta la negación incondicionada. Asimismo, una mirada diacrónica permite observar cómo cambia la posición de cada actor en el tiempo y cómo nuevos actores se fortalecen mientras que otros salen desde el escenario público.

En el ámbito político institucional se encuentran los partidos y el sistema de partidos. Un partido es un "grupo político que se presenta a elecciones y es capaz, por medio de las elecciones, de colocar candidatos para cargos públicos" (Sartori, 1992, cit. en Mirza 2006: 59-60). Los partidos que interactúan entre ellos, en el marco de la competencia y a través de reglas establecidas, constituyen un sistema de partidos<sup>4</sup>. Se definen tres niveles de institucionalización: sistemas institucionalizados, sistemas incoactivos y sistemas de partidos hegemónicos en transición. En Uruguay se encuentra uno de los sistemas políticos más institucionalizados de la región, que a su vez garantiza una buena gobernabilidad (Mirza, ob. cit.: 59-64).

En un sistema político altamente institucionalizado ningún partido actúa con el objetivo de romper

el orden constituido. Es difícil pensar que el partido o la coalición de gobierno, más allá de su color, pueda actuar explícitamente en contra del modelo forestal sin correr el riesgo de minar el equilibrio del sistema político. A finales de los años 80 la segunda ley forestal fue votada unánimemente por todos los partidos. Sin embargo, en los años siguientes los partidos han presentado actitudes diferentes. A mediados de 2004, Tabaré Vázquez, futuro presidente del Frente Amplio, aseguraba que el país iba a garantizar inversiones extranjeras, mientras que su coalición votaba en la cámara de diputados en contra del tratado bilateral de inversiones entre Uruguay y Finlandia, tratado que favorecía la instalación de la futura pastera de Botnia <diario uruguayo El País, 04/06/04>. En el mismo año, pocos días después de la victoria electoral del Frente Amplio, los gerentes de Botnia se reunían con Gonzalo Fernández, futuro secretario de la presidencia, y Jorge Brovetto, vicepresidente de la coalición, recibiendo el respaldo para la construcción de la futura planta <diario uruguayo El País 05/11/04>. El Partido Colorado, que gobernó en el período anterior, sentó las bases para las inversiones y se manifestó siempre a favor de los emprendimientos. Bajo la presidencia de Batlle se autorizó la instalación de la primera industria de celulosa en el país. El Partido Nacional no ha tenido responsabilidad política directa, pero ha sido siempre firme impulsor de la política forestal (Alvarado, 2007).

Los diferentes ministerios, según sus competencias, apoyan la política de gobierno. La Dirección Nacional del Medio Ambiente (DINAMA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) otorga las autorizaciones ambientales previas a emprendimientos industriales de gran magnitud. A principios de 2007 la DINAMA creó la Comisión Nacional de Seguimiento de Botnia, integrada por representantes del gobierno nacional y de los gobiernos locales, representantes de la empresa y de organizaciones de la sociedad civil. La comisión tiene la función de asegurar el control de la calidad ambiental del emprendimiento y de asesorar al MVOTMA <diario uruguayo La República 28/03/07>. La dirección forestal del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) otorga los permisos forestales. A partir del 2005, con el gobierno del Frente Amplio, se ha generado una política forestal que tiene el objetivo declarado de integrar la producción forestal con otras producciones, privilegiando la ganadería (Alvarado, cit.).

El Estado uruguayo posee una estructura centralizada. Los gobiernos departamentales reproducen las políticas públicas nacionales y tienen competencia

4 En realidad, el concepto de partido es mucho más complejo y no existe una sola definición de los partidos políticos. Para un análisis de las múltiples definiciones de partido, véase Offerlé, 2004: 31-40.

para generar algunas leyes y normas locales. En el año 2007 la Junta Departamental de Colonia autorizó la instalación de la pastera y de la zona franca del grupo Ence, a través de la excepción a un decreto del 1994 que declaraba Conchillas zona de interés turístico y no permitía la instalación de algún tipo de industria en la zona<sup>5</sup>. Además, los representantes de los gobiernos locales pueden adquirir relevancia ante la opinión pública gracias a emprendimientos vinculados al desarrollo del sector forestal. En el mismo año 2007 el intendente del departamento de Río Negro, que hospeda la pastera de Botnia, se transformó en el intendente con mayor espacio mediático en Uruguay <diario uruguayo la República, 03/01/08>.

En el ámbito no institucional se encuentran una variedad de agentes sociales. La Central Sindical Única (PIT-CNT) de Uruguay, en la proclama leída durante el 1 de mayo del 2005, criticaba las fábricas de celulosa como parte del modelo de plantación intensivo de monocultivos, pidiendo detener la forestación por su impacto al medio ambiente. En 2006 Jorge Mesa, miembro del Secretariado ejecutivo del PIT-CNT y secretario general del sindicato de la construcción (SUNCA) se pronunciaba a favor de las plantas de celulosa, priorizando la defensa de los derechos de los trabajadores <semanario uruguayo Brecha, 20/01/06 >.

Toman parte en el debate algunas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que definimos "profesionales" en cuanto a la disponibilidad de recursos económicos, a la formación de sus integrantes y a la organización interna. Estas son Redes - Amigos de la Tierra, Guayubira, Ceuta y el Claes. Redes es parte del movimiento internacional *Friends of the Earth* e integra plataformas regionales y globales <www.redes.org.uy>. Guayubira está relacionada con el movimiento mundial para los bosques (WRM) <www.guayubira.org.uy>. Estas organizaciones se definen también como ONGs ambientalistas y llevan a cabo principalmente acciones de *advocacy*<sup>6</sup> para el medio ambiente, investigaciones y publicaciones. El Centro Uruguayo de Tecnologías Apropriadas (Ceuta) y el Centro Latinoamericano de Economía Social (Claes) se ocupan principalmente de investigación socio-económica-ambiental, de actividades de formación y de experimentación de prácticas socioeconómicas alternativas. Han participado en al-

gunos eventos públicos sobre la forestación y en plataformas en contra del modelo forestal <www.ambiental.net/claes y www.ceuta.org.uy>. A estas se agrega la Red de ONGs ambientalistas del Uruguay, un conjunto de organizaciones que buscan promover la protección ambiental, la calidad de vida, la educación ambiental y el desarrollo sostenible. Esta red no ha tenido gran relevancia en la escena pública, si bien en 2008 ha tomado una postura clara en contra la forestación <www.uruguayambiental.com>.

En el departamento de Río Negro se encuentra el Movimiento para la Vivienda el Trabajo y el Desarrollo (Movitdes), creado en Fray Bentos en 1995 en contra de la forestación. Representa la única organización del lugar que se opone formalmente a la pastera (Villalba, 2007). En el departamento de Colonia en 2007 nació la Asamblea Uruguay Natural Multiproductivo (Unamu) para oponerse al proyecto de de Ence en Conchillas y a la forestación <www.uruguay-natural.org>. Tanto Movitdes como Unamu promueven la movilización de la población local. Además, llevan a cabo acciones de información y participan en redes y eventos nacionales e internacionales. Cuentan con menos recursos financieros y profesionales que las otras organizaciones descritas.

En algunas regiones existen redes de productores familiares que afirman ser afectados por la forestación, en particular por la falta de agua, la ocupación de tierras productivas y la invasión de especies animales que reciben protección por eucaliptos y pinos. Algunos productores familiares están organizados en el movimiento de chacreros<sup>7</sup>. Asimismo algunas organizaciones nacionales de productores rurales se pronuncian sobre el tema. La Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), una asociación de segundo nivel que agrupa a los pequeños productores rurales del país, mantiene una postura crítica hacia la forestación afirmando que la misma causa la emigración de un importante número de productores, debida al incremento del precio de la tierra, la alteración del territorio, la falta de recursos y la reducción de la superficie cultivable en pequeña escala <diario uruguayo la República, 09/09/07 y semanario uruguayo Brecha, 14/09/07>. La Asociación Rural del Uruguay (ARU), la organización rural que representa principalmente a los grandes productores, se declara a favor de la forestación, argumentado que contribuye al incremento del producto interno del país (Spoturno,

5 Decreto de la Junta Departamental de Colonia, 17/08/07.

6 No existe una traducción sintética de *advocacy*. Este término indica las actividades de promoción, de información, de creación de una conciencia y un interés público sobre una problemática específica.

7 Una de las salidas públicas relevantes del Movimiento de los Chacreros ha sido durante el Primer Foro Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, Colonia del Sacramento, septiembre de 2007



2008). La ARU está integrada por la Sociedad de Productores Forestales, a la cual pertenecen las empresas forestales vinculadas a Botnia y Ence. La Federación Rural del Uruguay (FRU) una asociación de segundo nivel que agrupa a las sociedades rurales del interior del país y representa principalmente los intereses de los grandes ganaderos, pero también de los medianos y pequeños, nunca se pronunció explícitamente en contra de la forestación. Sin embargo, se dice preocupada porque la forestación estaría desplazando a la ganadería <radio uruguaya el Espectador, 19/04/06 >.

En mayo de 2007 nace la Iniciativa Nacional por la Suspensión de la Forestación, integrada por Unamu, el Movimiento de Chacreros de Mercedes, productores y vecinos de Libertad, Movitdes, Guayubira, Redes-Amigos de la Tierra Uruguay, Ceuta y otras organizaciones <diario uruguayo la República, 06/06/07>. En septiembre del mismo año nace también la Asamblea Regional en Contra la Forestación, integrada por organizaciones de Uruguay, la mayoría de las cuales participan en la Iniciativa Nacional, y por organizaciones de Argentina y Brasil <<http://agroar.info>>. Durante el 2008 y principios de 2009 no se registraron actividades públicas llevadas a cabo por estas asambleas.

Aunque no puedan ser definidos como actores nacionales, las empresas Botnia y Ence actúan en Uruguay a través de la creación de sociedades anónimas nacionales de las cuales poseen la mayoría accionaria. Estas últimas se ocupan de los diferentes rubros vinculados a la producción y exportación de celulosa: monocultivos, pasteras, terminales portuarias, etc. Asimismo, existen otras empresas, multinacionales como de origen nacional, que se dedican exclusivamente a la forestación para la industria de la madera (Alvarado, cit.). Finalmente, nuevas multinacionales que todavía no se instalaron en el país están planteando la construcción de nuevas pasteras y otros proyectos vinculados al negocio forestal.

### ¿Quién dice qué? Ambientalización de los conflictos sociales

Un conflicto es un “escenario compuesto por dos o más personas o entidades en el que una de ellas, o más, percibe(n) que alguno de sus objetivos está siendo bloqueado y ejerce(n) alguna forma de poder para superar esta situación” (Frey, 1993 cit. en ESPOL y otros, 2006: 191). Las reivindicaciones de uno o algunos de los actores del conflicto evidencian la presencia de intereses contrapuestos (Tilly y Tarrow, 2008: 5-6). Los intereses u objetivos de los conflictos “giran en

torno a la posesión de bienes materiales y simbólicos” (Piñeiro, 2004: 297; Gohn, 1997: 262). Un conflicto ambiental “comienza cuando los (potencialmente) afectados inician acciones con el objetivo de evitar un daño ambiental o lograr su reparación” (OLCA, 1998, cit. en Santos et al., 2006: 65). Puede ser considerado también como una forma de conflicto social que en un momento dado viene ambientalizado, gracias a la adquisición del problema ambiental de parte de los actores del conflicto.

A partir de la conferencia sobre medio ambiente de las Naciones Unidas realizada en Estocolmo en 1972, la cuestión medioambiental adquiere relevancia en el debate internacional. Con la conferencia de Río de 1992 y la creación de la Agenda 21, se pone en la mesa el tema del desarrollo local sustentable y de la participación de los actores sociales en el manejo del medio ambiente. Asimismo, se generan momentos de Ambientalización que consisten en procesos históricos de construcción de nuevos fenómenos y de interiorización de la cuestión ambiental. Se construye una nueva cuestión social que implica simultáneamente la transformación del Estado y de sus mecanismos de regulación, la transformación de los individuos y de su vida cotidiana, la transformación de las empresas que, además de principios de regulación basados en el mercado, buscan incluir en sus planos productivos la responsabilidad social y ambiental (Leite Lopes, 2004: 17-36).

El medio ambiente es un concepto polisémico. Esta polisemia permite la apropiación de la cuestión ambiental y su construcción social por parte de diferentes actores (Leite Lopes, 2004: 227-239). En el caso del debate sobre el modelo forestal, por un lado se observan organizaciones y grupos “ambientalistas” que defienden los recursos naturales y la salud y buscan una política económica que permita un desarrollo alternativo. Por otro lado, se registra la presencia de instituciones que se definen garantes de los marcos administrativos y legales que permiten al mismo tiempo el crecimiento económico y el respecto del medio ambiente. Asimismo, los representantes locales de las empresas internacionales afirman seguir todas las normas ambientales previstas y utilizar medidas precaucionales para sus producciones. A estas posturas se agregan otras intermedias que ayudan a develar ventajas y desventajas de las diferentes alternativas propuestas.

La polisemia de la percepción del medio ambiente conduce también a la traducción de viejas cuestiones en cuestiones ambientales y a la definición de las problemáticas ambientales por parte de cada actor (Leite

Lopes, *ibid.*). Alicia Torres, representante de la DINAMA, después del inicio de las actividades de la pastera de Botnia, explicaba: “Otra de las preocupaciones centrales era tener, en tiempo real, toda la información sobre emisiones de la planta a disposición de los técnicos de control y desempeño ambiental. Esto se logró con suceso: la Dinama cuenta con esa información desde el inicio mismo de la operativa, la que llega a una terminal de PC instalada en su propia unidad de control, desde la que se lee lo que registran los sensores instalados en la fábrica en Río Negro. [...] Estos datos de calidad ambiental están trabajados de forma tal de poder ser interpretados por cualquier persona, independientemente de sus conocimientos técnicos en la materia y se actualizan cada quince minutos” <diario digital El Telégrafo, 17/05/08, [www.clickforestal.com/?p=212](http://www.clickforestal.com/?p=212)>.

La preocupación principal pasa por la presencia de un sistema que permita la recolección de *información sobre emisiones de la planta* y la presencia de *técnicos*, o sea por la capacidad de obtención de datos precisos y de manejo de herramientas avanzadas para prevenir la contaminación ambiental. A esto se agrega la presencia de una *terminal de PC instalada en su propia unidad de control*, que sugiere una capacidad de manejo centralizado en la DINAMA y altamente eficiente. Sin embargo, más adelante se introduce la idea de que los datos, después de haber sido elaborados, pueden ser *interpretados por cualquier persona*, proporcionando la misma importancia a un manejo técnico y a un manejo no técnico de la información. El discurso ambiental generado por la DINAMA, institución responsable de la calidad ambiental, tiene dos objetivos. En primer lugar, asegurar a la población sobre la calidad ambiental de la industria de celulosa. En segundo lugar, acercar los ciudadanos a esta institución, presentándola como “no tan inaccesible”, en relación a la interpretación de los estudios llevados a cabo. En el otro extremo se sitúan los productores familiares. Un representante el movimiento de chacreros que vive en una región caracterizada por la presencia de predios forestados, afirma:

“Sin agua es imposible vivir, y menos producir. Todos sabemos que una vaca toma agua, que al tomarla hay que echarle agua. [...] Hoy están los impactos ambientales a la vista como la falta de agua de muchas familias, y ellos (*los políticos, n.d.a.*) siguen como si no estuviera pasando nada, pero sí hay un drama muy grande” <entrevista a productor familiar, 09/2007>.

En su discurso se revela un conocimiento empírico para el manejo de los recursos productivos, en particular del recurso *agua*. Asimismo, el entrevistado sugiere

una definición de *impactos medioambientales* como el conjunto de aquellas circunstancias que limitan la disponibilidad de estos recursos. Su discurso nace desde una dimensión experiencial y por esto describe la realidad cotidiana. Es, además, un discurso crítico hacia los políticos que *siguen como si no estuviera pasando nada* y aparecen indiferentes a lo que pasa a la ciudadanía local y lejanos de la realidad. Una tercera posición es la del PIT-CNT, manifestada a través de las palabras de su representante, Jorge Mesa:

“En materia de salud, el movimiento de suelo que se ha hecho ha dejado una explanada enorme de terreno limpio, con una enorme concentración de calor sobre la gente que está trabajando. La normativa nacional no prevé las obligaciones de las empresas de cubrir potenciales enfermedades de la gente por ese tipo de circunstancias. Ahí, antes del verano, hubo concentración de calor de 42 o 43 grados, con exposición plena al sol de la gente, sin techo ni resguardo alguno en varias hectáreas. Además, el propio proceso del movimiento de tierra provoca nubes de polvo. La normativa no incluye esas condiciones. No está previsto el uso de protectores solares ni de lentes de sol. Entendemos que la empresa debe tomar medidas que van más allá de las previstas en la normativa. Tampoco hay agua suficiente. Estamos teniendo ahora un espacio de negociación para tener agua potable y para disponer de agua fría” <semanario uruguayo Brecha, 20/01/06>.

El representante sindical analiza las características físicas del territorio y cómo estas pueden influir sobre la salud laboral. Define claramente que el *movimiento de suelo* genera una *concentración de calor* y denuncia que la *normativa nacional no prevé obligaciones de las empresas* en este asunto. Más adelante, define cómo el ambiente de trabajo condiciona las situaciones laborales, a través de una *concentración de calor de 42 o 43 grados, con exposición al sol de la gente*, y menciona además que no hay *agua suficiente*. El medioambiente adquiere aquí la connotación de un espacio de trabajo y de vida a la vez. Por esto, la postura sindical muestra también una sensibilidad hacia el medio ambiente. Acordarse que, a pesar de esta sensibilidad, la central sindical se ha declarado a favor de las industrias de celulosa, manifestando una preocupación prioritaria por los asuntos laborales. En otro ámbito se sitúa la postura empresarial. Entrevistada sobre el asunto de la contaminación ambiental, la directora del proyecto de Botnia, respondía:

“No vamos a contaminar biológicamente. Es claro que tenemos humo, emisiones al aire y también efluentes, pero no habrá contaminación biológica. [...] Los

efluentes de la planta no tienen efectos. Eso ocurría con las plantas viejas como tuvimos en Finlandia en los años 60 o 70, pero no con las plantas modernas como la de Fray Bentos." <Daniel Rojas, entrevista a Kaisu Annala, diario uruguayo El País, 03 de abril de 2007>

La afirmación que expresa ausencia de contaminación no deja lugar a dudas en cuanto a su interpretación. La experta afirma que la empresa no va a *contaminar biológicamente*. Sin embargo, la oración que sigue no explica por qué la presencia de *emisiones al aire y también efluentes* no generan contaminación biológica. Finalmente, la diferencia entre *plantas viejas en Finlandia* y *plantas modernas en Fray Bentos* genera una brecha espacio-temporal y construye un "aquí y ahora" seguro y limpio para los ciudadanos uruguayos. Un ejemplo de la postura de las organizaciones ambientalistas se encuentra en la posición de la ONG Redes:

"Una de las principales responsabilidades directas de Botnia es el fortalecimiento de la forestación intensiva en tierras y agua para la producción de celulosa para la exportación. [...] Botnia está desarrollando una agresiva estrategia de Responsabilidad Social Corporativa a través de una fundación especialmente diseñada para implementar diversos programas de acción directa sobre las comunidades emplazadas en su zona de influencia." <Informe sobre Botnia durante el Tribunal Permanente de los Pueblos sobre las Transnacionales Europeas en América Latina, Lima, 14-15 de mayo de 2008>

La atención principal es hacia la *forestación intensiva* y en particular hacia el manejo de *tierra y agua*, o sea hacia el manejo de recursos naturales. A esto se agrega una postura crítica hacia la *Responsabilidad Social Corporativa* definida como *agresiva* y destinada a generar una *acción directa sobre las comunidades emplazadas en su zona de influencia*, que interpretamos como "acción de control" sobre la población local. La atención principal es hacia la empresa, mientras que los recursos naturales representan una parte del foco del análisis del problema.

El análisis de los discursos presentados confirma el carácter polisémico del concepto del medio ambiente. Esta polisemia es un presupuesto fundamental para la construcción social de los conceptos de riesgo, peligro y contaminación. Asimismo, la cuestión ambiental se define a través del riesgo ecológico, que tiene su origen desde la "sociación" de la destrucción de la naturaleza, es decir desde la inclusión en la sociedad de este asunto, a través de un diálogo entre culturas. La

sociedad se transforma en un laboratorio y los problemas del progreso y de la modernidad se transforman en problemas colectivos (Beck, 2008: 136 y 180). Los riesgos, que se generan a través de la construcción social pueden convertirse en riesgos globales, que superan las diferencias de clase, se tornan riesgos imprevisibles, y muchas veces de baja probabilidad y alto impacto. Por esto, las reacciones adaptativas a los riesgos van desde la aceptación, al optimismo, al pesimismo, al compromiso radical. Esta última actitud es la que genera movilizaciones y, al fin y a cabo, es el motor de los conflictos socioambientales (Giddens, 1994: 119-131).

La construcción social de los riesgos se puede llevar a cabo en varias etapas. La primera etapa es la *naturalización*, o sea la incorporación de la fuente "contaminadora" en lo cotidiano sin un análisis crítico. Parte de la población uruguaya ha aceptado la forestación y las industrias de celulosa como emprendimientos generadores de riqueza, trabajo y desarrollo. La segunda etapa es la *desnaturalización*, que se genera cuando existe la percepción de un impacto o de un riesgo de impacto negativo al medioambiente, y los actores involucrados llevan a cabo acciones en oposición a la causa que origina el impacto o riesgo. Algunos discursos permiten afirmar que existen procesos de desnaturalización, si bien hay que definir qué alcance tienen estos procesos. Asimismo, se puede afirmar que la percepción del impacto o del riesgo se encuentra limitada y definida por algunos actores locales y por las ONGs profesionales. En la mayoría de la población no existe una percepción de impactos o riesgos del modelo forestal que pueda terminar en la construcción de un "problema ambiental uruguayo". La tercera etapa es la *renaturalización*, que consiste en una nueva forma de incorporar la causa del riesgo/impacto en el ámbito cotidiano, poniendo límites para el "agente contaminante" mientras que los afectados o potencialmente afectados establecen reglas al respecto (Leite Lopes, 2004: 228). En el caso uruguayo, existen señales puntuales de renaturalización, como la inclusión de algunos representantes de la sociedad civil en la comisión consultiva de seguimiento a Botnia, la presencia de audiencias públicas, la acción de fundaciones ambientales financiadas por las mismas empresas. No es un problema secundario definir más en detalle en qué momento del proceso de naturalización-desnaturalización-renaturalización se encuentra actualmente el debate sobre el modelo forestal en Uruguay.

Las reflexiones anteriores demandan también una cuestión más general, que corresponde a la construcción social de la realidad. La definición de riesgos e

impactos deriva de la definición de la realidad. La realidad, a su vez, deriva de una construcción intersubjetiva. El conocimiento de la realidad de cada sujeto deriva de su vida cotidiana, del "sentido común", más que de elaboraciones teóricas. A su vez, este conocimiento adquiere para el sujeto que lo vive realidad objetiva (Berger y Luckmann, 1972: 13-35). El desafío es describir la realidad social, como resultado de relación entre diferentes procesos de subjetivación que han sido objetivados.

### Un Conflicto, muchos Conflictos

El productor familiar describe las movilizaciones llevadas a cabo por el movimiento de chacreros:

"El tema del agua nos convocó a reunirnos a muchos vecinos y a formar el movimiento de chacreros que tenemos hoy. Es un movimiento zonal donde hay muchísima gente afectada por la falta de agua. Hemos hecho algunas acciones. En el 2004 cortamos la ruta con volantes explicativos, denunciando todos los impactos negativos" (entrevista a productor familiar, cit.).

La preocupación primaria es la *falta de agua*. Por esto, llegan a *formar un movimiento de chacreros*. El movimiento nace en principio como *movimiento zonal*, con un alcance local. Sin embargo, el mismo participa en movilizaciones que traspasan el ámbito local. Entre los repertorios de movilización se utilizan *el corte de ruta* y acciones de información como la distribución de *volantes explicativos* para denunciar *todos los impactos negativos*. Dos conceptos que guardan similitud con la desnaturalización son el problema ambiental, definido como asunción social de la existencia de un impacto al medioambiente (Tábara, 1996 cit. en Orman, 2003) y la injusticia ambiental que ocurre cuando se registra una "distribución no equitativa de las actividades humanas. En otras palabras, inequidad social en los costos y beneficios de las actividades y sus resultados" (OLCA, 2005 cit. en Santos et al., 2006: 65). El concepto de injusticia ambiental permite, al fin y al cabo, definir la categoría de impactos socioambientales. La percepción de estos impactos es la clave de la ambientalización de los conflictos sociales. La movilización de los chacreros es un ejemplo de respuesta a la percepción de impactos socioambientales y se origina de la coordinación de un grupo de individuos que actúan juntos de manera intencional y que por esto desarrollan acciones colectivas (Neveu, 2002: 26-30). El entrevistado, durante un encuentro nacional sobre Ordenamiento Territorial agrega:

"Estamos acá representando el movimiento de chacreros<sup>8</sup> [...] para sumar esfuerzos y tratar de poner freno a este modelo que nos imponen, un modelo totalmente excluyente, que está corriendo a la gente, donde las multinacionales se apoderan de tierra y establecen monocultivos. Esto hace que la gente se tenga que ir. Nosotros queremos un país para sus habitantes pero no para las multinacionales extranjeras" (entrevista a productor familiar, cit.).

Aquí es manifiesta una denuncia hacia un modelo *donde las multinacionales se apoderan de la tierra y establecen monocultivos*. Estas palabras denotan una visión más amplia de la problemática mirando al modelo económico-productivo. Además, se define claramente el otro actor del conflicto que es representado por *las multinacionales extranjeras*. Es evidente, entonces, la dimensión confrontativa.

Otros agentes sociales son igualmente protagonistas de acciones colectivas, a través de las cuales avanzan reivindicaciones ambientales. Estas prácticas pueden ser más organizadas o menos. Entre las prácticas organizadas se incluyen reuniones, asambleas y otros eventos que generan discusión y debate hasta la presencia de acciones informales como ocupaciones y manifestaciones en espacios públicos (Gohn, 1997: 260). La central sindical pide la tutela de la salud de los trabajadores, organizaciones ambientalistas locales como el Movitdes y Unamu piden la eliminación de los impactos y de los riesgos medioambientales que afectarían o podrían afectar la salud, las ONGs profesionales condenan un modelo productivo, pidiendo la suspensión de la forestación a favor del trabajo de los productores agropecuarios <comunicado de Guayubira, 5 de junio de 2008>. La CNFR condena los monocultivos agrícolas y forestales, responsables de la expulsión de productores familiares y pide que el parlamento genere una legislación en contra de la extranjerización de la tierra (CNFR, 2007). A estas prácticas se agregan las acciones de la Asamblea de Gualaguaychú que culminan con el corte permanente del puente internacional entre Argentina y Uruguay. Una movilización local de ciudadanos se transforma en un conflicto binacional. Este conflicto alimenta, a su vez, un creciente nacionalismo que retroalimenta las tensiones internacionales (Palermo, 2007).

Las acciones colectivas descritas no han sido capaces de generar un ciclo de conflictos. Un ciclo de

8 El autor ha omitido intencionalmente el nombre de la localidad donde actúa el movimiento de chacreros, para mantener oculta su identidad y respetar los acuerdos con el entrevistado.

conflictos empieza con protestas contenidas y diálogo con las instituciones, sigue con procesos de intensificación y de difusión hacia otros sectores y lugares, genera performances innovadoras y produce otros cambios hasta finalizar siguiendo diferentes caminos. Durante estos ciclos se crean los incentivos para la creación de nuevas reivindicaciones y nuevas organizaciones y, eventualmente, para el acontecimiento de movimientos sociales. En el caso del conflicto forestal en Uruguay, las acciones colectivas presentan elementos de discontinuidad en el espacio y en el tiempo. En el espacio, porque no se genera un cambio de escala hacia arriba, es decir la extensión de un conflicto desde el nivel local al nivel nacional. En el tiempo, porque no se genera una historicidad, garantizada en otros ámbitos por la construcción de elementos identitarios que ponen en común las organizaciones sociales, y por la capacidad de generar performances innovadoras para desafiar la respuesta de las instituciones (Tilly y Tarrow, 2008: 121-127; 247-248).

### **Reflexiones en camino: renaturalización, conflictos escondidos y movimientos**

A través del análisis propuesto se han descrito algunos actores que participan en el debate sobre el modelo forestal en Uruguay. Se ha analizado el concepto de medioambiente, buscando los diferentes significados construidos por los agentes sociales. Finalmente, la interacción social entre estos agentes ha sido definida como interacción confrontativa. Este trabajo, más que proponer explicaciones, genera reflexiones que, si enriquecidas de nuevos contenidos teóricos, representan posibles caminos futuros de investigación.

En primer lugar, hay que definir si existen procesos de renaturalización en curso en relación al tema forestal. Por un lado, un gobierno estable y una democracia formal constituyen algunos presupuestos para generar un diálogo sobre la temática. Por otro lado es evidente que instituciones, empresarios, ONGs ambientalistas, productores familiares y trabajadores tienen diferentes intereses y diferentes interpretaciones semánticas de la cuestión forestal. Una solución para superar esta polisemia, si existe, se podrá encontrar a través de la construcción social del problema, favoreciendo una confluencia entre el saber práctico acumulado en la cotidianidad del trabajo y de la sobrevivencia y el saber erudito de ecólogos, médicos, técnicos, etc. (Leite Lopes, 2004: 236-237).

En segundo lugar, proponemos la hipótesis de que el conflicto binacional, por su dimensión e his-

toria, está ocultando otros conflictos situados en escalas menores. Una tensión que ha degenerado en un enfrentamiento diplomático entre dos países corre el riesgo de anular cualquier otra dimensión confrontativa. En otras palabras, un conflicto de escala mayor (binacional) puede limitar, ante la opinión pública, la percepción de otros conflictos de escala menor (nacional y local) e impedir el diálogo que se podría generar a partir de éstos. Un importante tema de investigación es analizar hasta qué punto el conflicto silencia el conflicto.

En tercer y último lugar, vale considerar la necesidad de una descripción más detallada de los actores del debate. Los actores del ámbito político institucional adquieren el papel tanto de actores del conflicto, como de elementos del entorno político. El entorno político permite introducir a su vez el concepto de Estructuras de Oportunidades Políticas, que definen la relación entre los movimientos sociales y el sistema político institucionalizado (Mc Adam et al., 1999: 21-46). En otros términos, estas estructuras limitan o determinan la presencia, la magnitud y las peculiaridades de los movimientos sociales a partir de la interacción entre actores no institucionales y actores políticos institucionales. Existe, de hecho, una ida y vuelta donde los actores colectivos influyen las estructuras de oportunidades políticas y a su vez son influenciados por estas estructuras. El estudio de los movimientos sociales representa un enfoque interesante para identificar las potencialidades de los actores no institucionales. La variedad de organizaciones formales y redes informales que se movilizan de manera organizada o que actúan en la cotidianidad de la cancha forestal, representan un sustrato útil para generar repertorios de acciones colectivas que generen una perspectiva de cambio. La búsqueda y la definición de estas experiencias macro o microscópicas y de su relación con el entorno político representarán un paso adelante hacia la comprensión de la interacción social.

Este trabajo representa un esfuerzo analítico para contribuir a la producción de una síntesis representativa de la realidad social construida a través de múltiples discursos, valores, ideas y percepciones sobre la relación entre modelo forestal y medioambiente en Uruguay. Asimismo, este esfuerzo puede contribuir a la construcción de algunas herramientas para la resolución de conflictos socioambientales. Lo que es cierto es que la resolución de conflictos no se logra a través de la elección del camino más eficiente, sino más bien a través de un camino compartido por todos los actores en juego.



## Bibliografía

- ABOUD, L. Y MUSERI, A.** (2007) "En caída libre. Del diferendo al conflicto". En Palermo, V. y Reboratti, C. (compiladores) *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Edhasa. Buenos Aires.
- ALVARADO, R.** (2007) Política forestal, plantas de celulosa y debate ambiental. Uruguay tras un nuevo modelo de desarrollo. En Palermo, V. y Reboratti, C. (compiladores) *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Edhasa. Buenos Aires.
- BECK, U.** (2008). *Condición Humana. Il rischio nell'età globale*. Editori Laterza. Roma-Bari.
- BERGER, P. L. y LUCKMAN, T.** (1972). *La construcción social de la realidad*. Amorrortu editores. Buenos Aires.
- CARAMBULA, M. Y PIÑEIRO, D.** (2006) "La forestación en Uruguay: cambio demográfico y empleo en tres localidades". En *Agrociencia*, vol. X N 2: pp. 63=73. Montevideo.
- COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO RURAL (CNFR)** (2007) *Declaración Final de la 92ª asamblea anual*. 30 de octubre.
- ESPOL, CENTRO LINDA VISTA, UBA, UCAB, UNAM:** "Prevenición de Conflictos y Cooperación En la Gestión de los Recursos Hídricos en América Latina". Serie PCCP UNESCO. Montevideo, Uruguay, 2006.
- FALERO, A.** (2008) *Las Batallas por la Subjetividad: Luchas Sociales y Construcción de Derechos en Uruguay*. CSIC, UDELAR, Fanelcor editorial. Montevideo.
- FREY, F.** (1993): "The political context of conflict and cooperation over international river basins". *Water international*, 18(1).
- GIDDENS, A.** (1994). *Consecuencias de la Modernidad*. Alianza Universal. Madrid.
- GIDDENS, A.** (1967) *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu. Buenos Aires.
- GOHN, M.** (1997) *Teorías dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. Loyola. São Paulo.
- GRAÑA, Francois** (2007): "Botnia, actores sociales y gobernanza", en Vicente Palermo y Carlos Reboratti: *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos*, (comp.), Edhasa, Bs. Aires 2007, pp. 93-127
- KVALE, S.** (1996) "The 1,000-Page Question". En *Qualitative Inquiry*. 2-275.
- MALAMUD, C.** (2006). *Pulp Mills Divide the River Plate*. ARI n. 33.
- LEITE LOPES, J.S.** (coord) (2004). *A Ambientalização dos Conflitos Sociais*. Relume Dumará. Río de Janeiro.
- MC ADAM D., MC CARTHY J. Y ZALD M. N.** (1999) "Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales", en *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, McAdam, McCarthy y Zald (comp.), Madrid, Istmo pp. 21.-46.
- MIRZA, C. A.** (2006) *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- OFFERLÉ, M.** (2004) *Los partidos Políticos*. LOM ediciones. Santiago de Chile
- OLCA** (Observatorio latinoamericano de Conflictos Ambientales) (2005) *Justicia Ambiental un derecho irrenunciable*. Santiago de Chile.
- ORMAN, M. C.** (2003): *Conflictos Ambientales y Participación*. Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Sustentable. Universidad Autónoma de Barcelona.
- PAKKASVIRTA, J.** (2008). *Media War or Environmental Conflict? Fray Bentos Pulp Investment Dispute in the Finnish Media*. Este artículo ha sido presentado para su publicación a la revista *Cooperation & Conflict*, Sage.
- PALERMO, V.** (2007) Sacando las castañas del fuego. En Palermo, V. y Reboratti, C. (compiladores). *Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos*. Edhasa. Buenos Aires.
- PIÑEIRO, D.** (2004): "En Busca de la Identidad. La acción Colectiva en los Conflictos Agrarios de América Latina". Clacso. Buenos Aires, Argentina.
- SANTOS, C., VALDOMIR, S., IGLESIAS, V. Y RENFREW, D.** (2006) *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*. Ediciones de la Canilla. Montevideo, Uruguay.
- SARTORI, G.** (1992) *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza. Madrid.
- SPOTURNO, ROBERTO** (2008) Forestación. Lo que se exporta supera todas las previsiones. En *Revista de la Asociación Rural del Uruguay*. Abril de 2008.
- TÀBARA, J.D.** (1996) *La percepció dels problemes del medi ambient*. Beta Editorial. Barcelona.
- TARROW, S.** (1997) *El poder en movimiento*. Alianza. Madrid.
- TILLY, C Y TARROW. S.** (2008). *La política del Conflicto*. Bruno Mondadori. Torino.
- VILLALBA, DELIA** (2007) *Haciendo camino*. El tomate verde ediciones- REDES-Amigos de la Tierra Uruguay. Montevideo.



### **Resumen**

En los últimos años en Uruguay se ha incrementado el debate sobre el modelo forestal, debido a la construcción de industrias productoras de celulosa. El tema se puede abarcar desde el punto de vista de la Ambientalización de los conflictos sociales, caracterizando los actores que toman parte en el debate y diferenciándolos entre actores institucionales y no institucionales. Asimismo, a través del análisis del discurso se presenta la polisemia de la cuestión ambiental, causada por la variedad de percepciones de los actores en juego. Esta polisemia sugiere que los conceptos de riesgo, peligro, impacto ambiental deben ser construidos socialmente. Esta construcción social representa, a su vez, una herramienta de resolución de conflictos.

**Palabras claves:** Modelo Forestal / Medio Ambiente / Polisemia / Conflictos.

### **Abstract**

In the last years in Uruguay the debate on forestry model increased, due to the construction of pulp mills. The topic can be analyzed from the point of view of the Environmentalization of social conflicts, by describing the actors that take part in the debate and by classifying them as institutional and no-institutional. Through the technique of discourse analysis, the topic of environment is presented as a polysemy, due to the variety of perceptions of the actors involved. This polysemy suggests that the concepts of risk, danger, environmental impact must be socially constructed. In turn, this social construction represents an instrument for conflicts resolution.

**Keywords:** Forestry Model / Environment / Polysemy / Conflicts.

# Hacia un nuevo modelo productivo: luchas y negociaciones en la industria láctea uruguaya

Pedro Robertt<sup>1</sup>

*Este artículo está basado en un estudio más amplio sobre el proceso de reestructuración productiva llevado adelante por la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (Conaprole), desde los últimos años del siglo XX<sup>2</sup>. Fundada en 1936, Conaprole es una firma dedicada a la elaboración de leche y derivados lácteos, teniendo desde su origen características de empresa privada de interés público. Con fuerte posicionamiento en el mercado interno y creciente presencia en el mercado global, ha pasado desde el final de los años noventa por un fuerte proceso de reestructuración productiva caracterizado, en su parte más visible, por el cierre, traslado y creación de nuevas unidades industriales y por un proceso de reducción en el número de trabajadores. Junto a esto, vienen siendo implementados procesos de renovación tecnológica, informacional y organizacional, así como siendo procurada la formación de un nuevo tipo de trabajador involucrado con el proyecto gerencial<sup>3</sup>.*

En este artículo la reestructuración productiva es considerada en el contexto de la empresa, entendido como un campo de luchas. El concepto de campo de luchas deriva del concepto de campo de Pierre Bourdieu, desarrollado en diferentes momentos de su obra. So-

bre el concepto de campo puede consultarse Bourdieu (2000) y sobre el análisis de la empresa como un campo puede verse Bourdieu (2005). Beaud y Pialoux estudiaron la empresa Peugeot en Francia con un instrumental teórico semejante al utilizado en este trabajo,

1 Sociólogo egresado de la UDELAR. Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, de 1992 a 2001. Doctor en Sociología por la UFRGS. Trabajo realizado como Profesor recién-doctor de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Pelotas (UFPEL), abril 2007/marzo 2008. Actualmente es Profesor Adjunto de la Universidad Federal de Pelotas, en Brasil. [probertt21@gmail.com](mailto:probertt21@gmail.com)

2 Ha sido elaborado a partir de algunas secciones de los capítulos 5 y 12 de la tesis de doctorado del autor (Robertt, 2006). Una versión preliminar de este artículo fue aceptada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, celebrado en Guadalajara, en agosto de 2007 (Robertt, 2007). En la investigación se utilizaron variadas fuentes metodológicas, tales como entrevistas en profundidad a trabajadores, dirigentes sindicales y representantes de la empresa; cuestionario a trabajadores de plantas industriales; visita a plantas industriales; análisis de documentos sindicales; participación en reuniones sindicales y de representantes sindicales y de la empresa e información de prensa.

3 Diversos autores vienen estudiando las transformaciones en el mundo del trabajo, en las dos últimas décadas. De una amplia bibliografía sobre el tema pueden ser citados: Antunes (1999); Antunes (2002); Castel (1999); Coriat (1995); de la Garza Toledo (1998); Druck (2001); Durand (2003); Gounet (1999); Harvey (1993); Leite, (2003); Linhart (1994); Neffa (1999); Novick (2000); Wood (1991) e Zarifian (1990). En Robertt (2006), capítulo tres, se encuentra una síntesis de las transformaciones recientes en el mundo del trabajo. También puede consultarse en ese trabajo una bibliografía más completa sobre el tema.

es decir, considerando la organización de una empresa industrial como un campo de luchas (Beaud y Pialoux, 1999; Pialoux y Beaud, 1997; y Pialoux, 1999).

Con ese concepto, se especifica que la empresa es considerada como un espacio social en que existen agentes dominantes y dominados, y luchas materiales y simbólicas por la apropiación de los bienes que están en juego en ese microuniverso. Además, se consideran las determinaciones de la estructura objetiva de relaciones y posiciones ocupadas por los agentes, y el hecho de que las posiciones son inseparables de las tomas de posición. Por ejemplo, en el estudio de una acción gerencial se busca explicitar qué posición ocupan los agentes específicos en la estructura de la empresa.

En este artículo se analiza el proyecto de reorganización empresarial y el posicionamiento del sindicato de trabajadores (AOEC – Asociación de operarios y empleados de Conaprole), en lo que refiere a la definición de los puestos de trabajo en las plantas y en los sectores de producción y a la negociación de medidas de atenuación de los efectos negativos de la flexibilización espacial, resultado del cierre definitivo o transitorio de plantas de producción. Se estudian los mecanismos de construcción de un nuevo modelo productivo acorde con la idea de “lean production”<sup>4</sup>, a través de políticas gerenciales de retiro voluntario de los trabajadores y de políticas de tercerizaciones, así como la resistencia sindical. La sección final está dedicada a una reflexión sobre el avance registrado en la construcción de un nuevo tipo de modelo productivo. Se argumenta que

a pesar de la existencia de mecanismos de negociación con los trabajadores y de la resistencia sindical, se acaba configurando una reestructuración suave o dulce que, sin embargo, tiene los mismos efectos que procesos impulsados con mayor crudeza.

### Negociación de la reestructuración de plantas en Conaprole

Conaprole ha llevado adelante un fuerte proceso de reestructuración de plantas de producción, iniciado en los primeros años de la década de los 90 del siglo XX, profundizado en el final de esa década y en vigor hasta, por lo menos, 2005. La primera medida importante de reestructuración de plantas se produjo entre 1999 y 2001, con la concentración de plantas productoras de queso. En ese proceso, tres unidades industriales fueron trasladadas a la Planta N° 9, localizada en la ciudad de San Ramón (departamento de Canelones). Las plantas trasladadas fueron la N° 3, localizada en la ciudad de Canelones; la Planta N° 5, situada en la ciudad de Tarariras (departamento de Colonia); y la Planta N° 13, situada en la ciudad de Montevideo. Prosiguiendo con ese proceso, en 2001, fue cerrada la Planta N° 6, situada en la localidad de Parada Esperanza, en el departamento de Paysandú. Las líneas de producción fueron trasladadas a la Planta N° 16, localizada en el departamento de Soriano, y varios trabajadores fueron

Mapa N° 1. Traslados de plantas industriales y de líneas de producción de Conaprole (1999-2005)



4 El concepto de “lean production” refiere a un tipo de organización económica que se constituye en las últimas décadas del siglo pasado. La expresión del inglés “lean production” podría ser comprendida como “empresa delgada”. Ante la ausencia de un término consensuado académicamente, en el mundo hispanoparlante, se opta por la expresión utilizada por la lengua inglesa. Conforme autores como Bachet (1999, p. 113), en la fase actual del capitalismo, se ha instalado una racionalidad dominante que define el trabajo como un costo económico que debe ser reducido sin cesar. Un nuevo modelo productivo que condice con la idea de “lean production” es resultado de esa racionalidad, que pretende disminuir todo lo que se considere exceso. Indica el retiro de todo aquello que sobra, incluyendo –o antes que cualquier otro elemento– a los trabajadores. Forrester (1997) llamó la atención sobre el término “degraisse” utilizado en Francia, para definir el despido de trabajadores bajo un sistema capitalista que expulsa permanente fuerza de trabajo. El término inglés “dowsizing”, de acuerdo con Forrester “es un poco más decente” ya que la opción francesa para describir el proceso de reducción de la fuerza de trabajo significa literalmente “cortar las grasas”. En Brasil, por su parte, se popularizó la expresión “enxugamento”, que apunta a la eliminación de lo superfluo.

trasladados a la planta No. 9. En el Mapa No. 1 pueden visualizarse los traslados de plantas (línea continua) y de líneas de producción (línea intermitente).

La reestructuración también ha significado el cierre parcial de plantas. En 2002, Conaprole realizó una fuerte inversión en la Planta No. 7, en el departamento de Florida, dedicada a la fabricación de leche en polvo para exportación. Esto posibilitó emprender el cierre parcial de otras unidades industriales que también producían leche en polvo para exportación (las Plantas No. 11 y No. 16 localizadas respectivamente en Rincón del Pino, departamento de San José y Mercedes, capital del departamento de Soriano). La reestructuración implica además traslados parciales y concentración de líneas de producción en algunas plantas. Así, por ejemplo, entre setiembre y diciembre de 2002, fueron trasladadas las líneas de manteca y de dulce de leche de la Planta No. 1, de Montevideo, para la Planta No. 7, de Florida. Finalmente, en el año de 2004 comenzó a implementarse un nuevo e importante proyecto de concentración de unidades industriales: el traslado de las líneas de producción de las plantas No. 1 y No. 2, localizadas en la capital del país, para el Complejo Industrial Montevideo (CIM).

El impacto del cierre total o parcial de plantas de producción, desde el final de la década del 90 del siglo pasado hasta los días actuales, ha sido tan fuerte que los trabajadores suelen identificar la reestructuración

productiva con ese proceso. Para ellos, la reestructuración es primeramente sinónimo de cierre de plantas o de traslado de líneas de producción, secciones o sectores. Aquellos que permanecen en la empresa suelen considerarse reestructurados (o no) dependiendo del hecho de haber sido afectados por esos cambios. En el Mapa No. 2 pueden visualizarse los traslados definitivos de trabajadores entre plantas de producción.

Junto al proceso de reestructuración espacial se ha efectuado una fuerte reducción de la plantilla de funcionarios, pasándose aproximadamente de 2840 en 1985 para 1670 en 2005, lo que representa una reducción de la fuerza de trabajo de 41,2%, en dos décadas. Por ese motivo, para los trabajadores la reestructuración de la empresa está asociada al proceso de flexibilidad cuantitativa, no solamente en lo relacionado al traslado de líneas y a la concentración de plantas de producción, sino también a la reducción del número de ellos. Un jefe expresó, de la siguiente manera, su percepción de ese proceso: *“Y como acá hay gente con mucha antigüedad, cada vez que se nombra reestructura lo primero que se piensa es que se va a echar gente”*.

El proceso de reubicación de las plantas tuvo, en casi todos los casos, la oposición desde un principio del sindicato de trabajadores, debido a la eventual pérdida de puestos de trabajo. Una de las formas de acción sindical, en los casos de aviso de traslado de líneas de producción o de cierre de plantas de producción, fue la presentación de su disconformidad ante órganos del Poder Legislativo, como, por ejemplo, ante la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Senadores<sup>5</sup>.

En los casos en que se procedió al cierre de plantas de producción del interior del país hubo también oposición de agentes sociales locales, debido fundamentalmente a la percepción del impacto negativo para la ciudad, resultado de la eliminación de una unidad industrial que representaba un factor dinámico para la economía del lugar. Por ejemplo, en 2000, año en que se anunció el cierre de la Planta No. 6 en Paysandú, hubo importantes movilizaciones locales, en que se expresaba la oposición a la concreción de esa medida, con participación de agentes sociales y políticos locales y nacionales<sup>6</sup>.

**Mapa No. 2. Movimientos definitivos de trabajadores entre plantas industriales (1999-2005)**



5 Información registrada en reunión de la Comisión de Legislación del Trabajo del Senado. Versión taquigráfica No. 2534 de reunión de 13 de julio de 2004. Disponible en página de Internet del Parlamento del Uruguay: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy).

6 Diario La República, artículos: “Buscan Solución a cierre de planta de Conaprole”. 9 de febrero de 2000, p. 29 y “Conaprole: ayer se reunieron directivos y productores para encontrar una solución”. 25 de octubre de 2000, p. 52.

A pesar de la oposición de la organización sindical, de agentes locales allí donde estaban instaladas las plantas y de agentes que actúan a nivel nacional, la dirección de Conaprole procedió generalmente a la reorganización de sus unidades industriales. Junto con eso, inició en 1999 un proceso complejo de redefinición cuantitativa y cualitativa de los puestos de trabajo necesarios en cada línea, sección, sector y planta de producción. En ese año, Conaprole y AOEC firmaron un acuerdo de estabilidad laboral, por el cual la primera se comprometía a no despedir a ningún trabajador, y la segunda se disponía a negociar con la anterior cuáles serían los puestos de trabajo (en la misma planta o en otra ubicada en otra localidad) que pasarían a ocupar los trabajadores afectados por el proceso de reorganización. Ese fue un momento importante de todo el proceso de reestructuración productiva, el cual adquirió, desde entonces, el carácter de "reestructuración negociada"<sup>7</sup>.

La instalación del CIM, concentrando las plantas de producción Nos. 1 y 2 de Montevideo, durante 2004 y 2005, representó el último proceso importante de reestructuración de unidades industriales ocurrido en los últimos años<sup>8</sup>. Un trabajador que sería trasladado para el nuevo complejo industrial expresó, de la siguiente manera, su vivencia del proceso general de reestructuración: "*Es lo último que queda, de acá no nos podemos*

*mover para ningún lado, porque antes tenías la ventaja, no me voy para el Complejo [CIM] y me voy para Planta 13 o me quedo en Mantequería o me voy para el Dulce [sector de elaboración del dulce de leche]. Ahora no. Esto es lo único que queda para mover".*

Nada define mejor la disputa cuantitativa por la reubicación de los trabajadores que deben desempeñar sus tareas en cada sector, sección o línea de producción que la "determinación del padrón". Este es definido, por los diferentes agentes de la empresa, como la cantidad mínima necesaria de trabajadores para que la producción sea efectuada bajo determinadas condiciones técnicas y organizacionales de trabajo. El cálculo del número y la evaluación del perfil de trabajadores necesarios en los sectores, secciones o líneas de producción determinan el padrón total de una planta. El proceso de reducción de trabajadores y de plantas lleva a una disputa permanente entre la dirección de la empresa y los trabajadores sindicalizados sobre cuál es el padrón necesario en los diferentes lugares.

Para ilustrar el proceso complejo de definición del padrón se enfocará ahora la concentración de plantas Nos. 1 y 2 de Montevideo en el CIM, en 2004 y 2005. Durante la instalación del nuevo centro industrial se fue determinando, a través de reuniones de negociación entre la dirección de la empresa y la dirección de AOEC, el número de trabajadores considerado necesario. La iniciativa siempre fue de la dirección de Conaprole, al definir el padrón "técnicamente" necesario, mientras que el sindicato negoció constantemente para que los trabajadores pudiesen continuar trabajando en Montevideo.

La instalación del CIM requirió el traslado de las líneas de las plantas N° 1 y N° 2 sin paralización de la producción. Junto con ese traslado, los trabajadores fueron seleccionados gradualmente para trabajar en el nuevo complejo industrial, lo que aseguraría inicialmente que nadie quedaría excluido. En algunos momentos, la dirección de Conaprole hizo los primeros movimientos, trasladando trabajadores más favorables a la política de la empresa, con el objetivo de garantizar el buen funcionamiento de la producción. Sin embargo, AOEC siempre cuestionó las medidas empresariales que determinaban la reubicación de trabajadores sin que se consultase a la organización sindical.

En ese proceso se generaron situaciones conflictivas allí donde la incorporación tecnológica o la unificación de sectores determinaba, según la dirección de Conaprole, que sería menor el número de trabajadores necesarios en relación a los que desempeñaban esas tareas en las anteriores plantas. Uno de los objetivos

7 Al observar, en la época del estudio, los procesos de reestructuración empresarial dentro y fuera del Uruguay se constataba una escasa participación sindical. Daniel Olesker constató, para el caso uruguayo, que existían pocos sectores en que se creaban ámbitos de negociación (finanzas, salud privada, transporte, construcción, empresas públicas y Conaprole). Diario La República, artículo: "La política salarial (o la organización sindical) y sus resultados en los 90", de 5 de diciembre de 2000, p. 13. Los Consejos de salarios instaurados en Uruguay, desde 2005, modificaron la realidad de la negociación entre empresas y sindicatos, mas no mostraron indicios de involucramiento de los trabajadores en los procesos de reorganización social y técnica de las firmas (Robertt, 2009). El análisis en otros países exhibe una realidad diversificada, aunque exista cierto consenso académico de que el sindicalismo ha perdido mundialmente la influencia que tuvo en buena parte del siglo XX, y que los procesos de reestructuración empresarial se han realizado con escasa o nula participación de los trabajadores (Neto; 1999; Invernizzi, 2004; Guimarães; 2003; Santos, 2005).

8 El proceso de reestructuración y concentración de plantas industriales puede aún continuar. En 2007, según algunas informaciones proporcionadas por dirigentes de AOEC, la dirección de Conaprole estaría reactivando un proyecto anterior de transferencia de líneas de producción, ya trasladadas a San Ramón, para la planta No. 8 localizada en el departamento de San José.



manifestados por la empresa, para la unificación de las plantas, era la reducción de los costos en mantenimiento. Ello implicaba también la reducción del número de trabajadores vinculados a los sectores de mantenimiento. Por ese motivo, una lucha específica se planteó en relación a los llamados "trabajadores de oficio" (electricistas, mecánicos, torneros y otros) necesarios en el CIM.

La lucha del sindicato para garantizar los puestos de trabajo en el CIM se hizo visible también en otros aspectos, tales como la realización de horas extras; el trabajo de los supervisores en la línea de producción y los acuerdos sobre el uso de fuerza de trabajo temporal. Desde el final de la década de 90, AOEC impuso limitaciones a la realización de horas extras por parte de sus afiliados. En la medida en que Conaprole emprendía un fuerte proceso de reducción de su plantilla de funcionarios, la organización sindical cuestionaba el hecho de que mientras algunos trabajadores estaban dejando la empresa –a través de políticas de retiro incentivado– otros, por el contrario, estaban trabajando más. Una fuente de fricciones, en el caso particular del CIM, fue representada por el hecho de la empresa colocar restricciones al aumento del padrón en determinadas secciones o sectores, al mismo tiempo en que existían trabajadores efectuando en esos mismos lugares jornadas de trabajo superiores a las ocho horas legales.

Una situación semejante se planteó en relación al trabajo de los supervisores en la línea de producción. La incorporación de nuevas tecnologías crea una redefinición de los cargos intermedios. Los denominados operarios especializados pasan a efectuar cada vez más tareas de supervisión, haciendo dispensable el desempeño de los supervisores en tareas hasta poco tiempo atrás efectuadas por los últimos. Por ese motivo, la empresa procura redefinir la función de estos últimos en la línea de producción. Sin embargo, la organización sindical se ha opuesto a que supervisores realicen tareas "propias de un operario", como forma de mantener el padrón de trabajadores en cada sector.

El uso de la fuerza de trabajo temporal ha implicado, en los últimos años, la realización de acuerdos entre la empresa y el sindicato. Fueron realizados acuerdos para la no contratación de trabajadores zafrales en los sectores de producción y para la permanencia de fuerza de trabajo contratada por tiempo determinado apenas en sectores de apoyo a la producción (electricidad, mecánica y otros), hasta que el proceso de reestructuración de plantas alcanzase cierta estabilidad. Sin embargo, en determinadas circunstancias, principalmente de conflicto con la organización sindical,

conforme declaraciones de sus dirigentes, la empresa contrató trabajadores temporales para llevar adelante tareas efectuadas por trabajadores permanentes.

El proceso de reestructuración de plantas implicó, por acuerdo entre la dirección de la empresa y AOEC, como fue visto, la transferencia de trabajadores entre plantas como forma de garantizar los puestos de trabajo. Eso significó también la elaboración de acuerdos entre los dos agentes mencionados, para que la movilización de la fuerza de trabajo se efectuase sin trastornos. Dos de los principales acuerdos efectuados fueron: el de ofrecer un sistema de transporte y el de construcción de un complejo habitacional para trabajadores afectados por la reestructuración.

Cuando fue cerrada la Planta N° 3, en el departamento de Canelones, los trabajadores trasladados para la Planta N° 9 comenzaron a utilizar un sistema de transporte proporcionado por la dirección de la empresa para trasladarse de la ciudad de Canelones - donde continuaban viviendo - hasta San Ramón. Ese sistema fue posteriormente ampliado para contemplar ex-trabajadores de la Planta N° 13 que, viviendo en Montevideo, pasaron a trabajar en la Planta N° 9. El sistema de transporte proporcionado por la empresa es percibido, desde el punto de vista sindical, como una "conquista de los trabajadores", lo que indica como una medida implementada al interior del proceso de reestructuración se convierte en un objeto de disputa material y simbólica entre empresa y trabajadores.

El acuerdo para la implementación de un plan de vivienda colectiva para trabajadores trasladados para la Planta N° 9 de San Ramón, constituyó otro componente de la reestructuración negociada. El plan fue implementado, originalmente, con el aporte de la dirección de Conaprole para la compra del terreno y la participación de los trabajadores para la construcción de la vivienda. Una vez que el sindicato comenzó a participar activamente el plan se convirtió en un objeto de disputa. Así, situaciones de conflicto, entre la dirección de la empresa y los trabajadores sindicalizados, en los últimos años, han estado asociadas a ese tema.

En este apartado se ha analizado el proceso complejo de reestructuración industrial de plantas, impulsado por la dirección de la empresa Conaprole. El mismo incluye un conjunto de medidas que se constituyen en términos de objetos de disputa entre la dirección de la empresa y la dirección sindical. En la sección siguiente se analizarán las políticas gerenciales dirigidas a reducir el cuadro de funcionarios.



### La política reduccionista y la resistencia de los trabajadores sindicalizados

El acuerdo firmado en 1999 entre las direcciones de Conaprole y de AOEC estableció, como ya fue mencionado, que la primera no efectuaría despidos unilaterales de trabajadores. De ese modo, dentro de un lineamiento general de reducción de funcionarios, se recurrió a políticas de retiro voluntario de los trabajadores y de tercerizaciones. Ambas tendieron a la reducción del cuadro de funcionarios, la primera porque disminuía directamente el número de trabajadores y la última porque generaba trabajadores sobrantes.

En la medida en que AOEC defendía los puestos de trabajo, se opuso también a cualquier política que significara la reducción del número de trabajadores. Los retiros voluntarios solían ser acompañados de indemnizaciones superiores a las estipuladas en las normas legales. A pesar de la oposición sindical, muchos trabajadores acababan aceptando las propuestas de retiro voluntario, ya sea por problemas económicos<sup>9</sup> o para evitar las consecuencias más negativas del proceso de reestructuración fabril, el cual podía modificar drásticamente su modo de vida (pasando aquellos, por ejemplo, a trabajar en otra planta o a vivir en otra ciudad). Un dirigente sindical expresaba de la siguiente manera su disconformidad con este tipo de políticas: *"(...) a nuestro entender no favorece al trabajador, porque a la larga eso te afecta. (...) Y hay gente que psicológicamente afloja y hay otro tanto de compañeros que están económicamente muy apretados y con estos incentivos que le dan, agarran el incentivo para salir de las cuentas. (...) Nosotros siempre tratamos de frenarlo, pero la decisión es del trabajador"*.

En algunos casos, registrados en los últimos años, en que el trabajador se encontraba en una situación irregular de cumplimiento de la jornada de trabajo, la empresa avanzó en las propuestas de retiro incentivado. Esto podía suceder cuando el trabajador debía pasar al seguro de desempleo<sup>10</sup>, por cierre temporal o total de la planta de producción en la cual trabajaba,

o cuando se encontraba transitoriamente inactivo por problemas de salud y haciendo usufructo del seguro respectivo. Esa situación representaba una presión e incertidumbre adicional para el trabajador, pues no sabía si cuando terminase la cobertura económica en el seguro de paro o en el de salud, según el caso, recibiría una propuesta económicamente menos favorable de retiro incentivado.

La dirección de Conaprole impulsó también, desde mitad de los años 90 del siglo pasado, el retiro de los trabajadores que llegasen a la edad legal de jubilación. Era común, hasta esa época, que algunos trabajadores no adhiesen al beneficio de la jubilación, por evaluar que para ello era más favorable económicamente permanecer en actividad. Posteriormente, en 2003, dando continuidad con la política de desvinculación de los trabajadores más antiguos, se implantó un plan llamado de "prejubilaciones". Este último focalizó el retiro de trabajadores que llegasen a los 55 años de edad. Según declaraciones de dirigentes sindicales, y de forma semejante a las propuestas de retiro incentivado, las de prejubilaciones eran efectuadas muchas veces cuando un trabajador se encontraba en el seguro de paro o en el seguro de salud.

La "prejubilación" ha sido en realidad una modificación contractual. Consistió en la estipulación de un nuevo contrato de dos horas, mediante el cual el trabajador dejaba de estar obligado a presentarse al local de trabajo y que finalizaba cuando el mismo llegase a la edad legal de generación de su causal jubilatoria. La dirección empresarial utilizó generalmente el concepto de prejubilación. Ya el término "novación de contrato", utilizado en el área del derecho comercial uruguayo, fue reconocido tanto por la anterior como por los trabajadores sindicalizados. El mayor uso por parte de la dirección empresarial del concepto de "prejubilación" en relación al de "novación de contrato" y la oposición sindical al uso del primero, representó una disputa simbólica en el contexto de la empresa.

El sindicato se opuso a la política de "prejubilaciones", aconsejando a sus afiliados a no modificar su relación contractual con la empresa. El cuestionamiento de AOEC refería a la pérdida económica que padecería el trabajador, por esa situación supuestamente transitoria entre la actividad y la inactividad. De acuerdo con ese punto de vista, el trabajador recibiría un salario más bajo para no presentarse diariamente al local de trabajo, y además el valor económico de su jubilación terminaría siendo disminuido en comparación a la eventualidad de permanecer desempeñando tareas en la empresa. AOEC también cuestionó la situación

9 La década del noventa del siglo pasado y el inicio de la primera década del presente siglo se caracterizaron por un deterioro de la situación económica del país, con una fuerte crisis económica particularmente en 2002. Las características generales de ese proceso son registradas en Robertt (2008).

10 El seguro de desempleo (o de paro) es una compensación económica que el Estado otorga al trabajador (un porcentaje de su salario durante, como máximo, un período de seis meses) cuando el mismo es, por escasez de trabajo, retirado temporalmente o despedido de su empleo.

de indefinición contractual del trabajador, puesto que a partir de ese momento este no podía ser considerado activo ni inactivo.

De todos modos, no pareció que el objetivo de la empresa fuera perjudicar económicamente a los trabajadores, sino avanzar en el proceso de reducción de la fuerza de trabajo, debido a la necesidad de llevar adelante, en esos años, la concentración de plantas en Montevideo. Y efectivamente eso fue lo que ocurrió: el plan de prejubilaciones avanzó en forma sostenida. En 2004, de acuerdo con información proporcionada por el departamento de Recursos Humanos, a un año de instaurado el plan, en torno de 100 trabajadores ya habían aceptado esa propuesta.

El proceso de tercerizaciones, emprendido principalmente en el transcurso de la década del noventa del siglo XX, fue también un factor importante para la construcción de un nuevo modelo productivo, acorde con la idea de "lean production". Entre otras, fueron tercerizadas actividades tales como vigilancia; limpieza de sectores de administración, de talleres y de vestuarios; distribución de leche y de otros productos lácteos; transporte de leche del tambo a la planta, mantenimiento de subestaciones de alta electricidad y de refrigeración; y servicios de portería, telefónicos y de cuidado de parques y jardines de las plantas localizadas en el interior del país. En 2003, se realizó la tercerización de la administración de los insumos dentro de la empresa, la cual hasta ese año era efectuada por el sector de almacén de Conaprole. Actividades como el mantenimiento de vehículos de transporte de mercaderías y la administración de los restaurantes, que ya se encontraban en manos de otras empresas, permanecieron bajo esa modalidad.

En definitiva, desde la década del 90 del siglo pasado, se asiste a un fuerte cambio en la estructura de Conaprole, la cual se concentra cada vez más en actividades de producción (de leche y derivados lácteos) y abandona las periféricas (como las mencionadas). El mundo social de esa empresa, hasta el comienzo de los años 90, abarcaba una compleja organización que incluía - junto a los obreros ocupados en la producción de leche y derivados - jardineros, albañiles, pintores, herreros, carpinteros, archivólogos y otros. En los últimos años, permanecen en los sectores de fábrica solamente los trabajadores asignados a la producción de leche y de derivados lácteos; los de limpieza; los que transportan el producto hasta las cámaras de refrigeración o para su expedición; y los de mantenimiento, como electricistas y mecánicos. Los demás funcionarios se ubican en diferentes sectores, tales como labo-

ratorios, administración financiera y contable, ventas, control de calidad y recursos humanos.

En relación a las tercerizaciones, no existe una visión única en los diferentes sectores gerenciales. Para una línea más contable y economicista esa política representa un instrumento necesario de reducción de costos, mientras que para otras líneas gerenciales debe hacerse una evaluación de cada caso en particular. Para la organización sindical, de forma semejante a las últimas líneas gerenciales, existen especificidades en la industria láctea que hacen que no sea conveniente externalizar determinadas tareas. Un ejemplo puede colocarse en relación al trabajador de mantenimiento, cuyas tareas procuraron en un momento ser tercerizadas. De acuerdo con la organización sindical, ese trabajador es quien debe desempeñar las tareas en la empresa, y no un trabajador tercerizado que no conoce las especificidades de esa industria.

Al tercerizar una actividad no hay una reducción inmediata de trabajadores, ya que por más que la empresa externalice algunas tareas, fue establecido, como fue visto, un acuerdo de estabilidad laboral. Sin embargo, al externalizarse una tarea, un trabajador perdía su puesto de trabajo y pasaba a ser considerado excedente, por lo tanto debería ser reubicado en otro lugar de la empresa o aceptar alguna propuesta de retiro voluntario, lo que llevaba efectivamente a la reducción de la plantilla.

A pesar del proceso de tercerizaciones haber avanzado significativamente, se notaba aún, entre 2003 y 2004, que la externalización de algunas tareas puntuales era objeto de disputa entre la dirección de la empresa y la dirección del sindicato. Algunas de las principales actividades, donde fueron encontradas disputas en relación a ese proceso, en esos años, estuvieron vinculadas al sector de distribución de insumos; al de mantenimiento eléctrico y mecánico; al manejo de equipamientos de recibo de leche en las plantas (mangueras); y a la colocación de etiquetas en recipientes de helados. Eso indicaba que el proceso de tercerizaciones, después de haber afectado grandes actividades de la firma, pasaba a ser un proyecto a ser difundido en cada espacio de la organización empresarial.

A seguir se ejemplifican las disputas en relación a los planes de tercerización, con resultados diferentes en lo relacionado a su implementación, en dos sectores de la empresa: el de almacén y el de recibo de la leche en las plantas. El primero distribuía, hasta inicios de 2003, más de 400 insumos<sup>11</sup>. En esa época

11 Declaraciones de trabajadores de Conaprole en Radio

fue tercerizado y adquirido por la empresa de correo privado Tiempost del grupo Exxel, el cual había, inclusive, intentado comprar en 2000 parte de los activos de Conaprole. La posición de AOEC, en la época de la tercerización, fue la de que esas tareas deberían continuar siendo ejecutadas por trabajadores de Conaprole, lo cual no fue contemplado por la dirección empresarial. En relación al segundo ejemplo, la dirección de Conaprole intentó, a inicios de 2003, derivar para terceros las tareas de enchufar las mangueras que conectan el camión al silo de la planta, para el ingreso de la leche. Esas tareas eran efectuadas hasta ese momento por operarios de Conaprole, sin embargo en algunas unidades industriales habían comenzado a ser realizadas por el personal de las empresas tercerizadas que transportaba el producto del tambo a la planta. Si tal modificación fuese generalizada, la responsabilidad por el cumplimiento de esas tareas pasaría a ser de esas empresas. Sin embargo, el sindicato, a través de acciones de protesta, consiguió revertir la situación y esas tareas continuaron siendo efectuadas por operarios de Conaprole.

Tanto en las propuestas de retiro incentivado como en las de nuevas tercerizaciones se observó (en forma semejante a las políticas de reestructuración de plantas analizadas en la primera sección) la búsqueda de la dirección empresarial en llevarlas adelante y la de los trabajadores sindicalizados en impedir las. Resumiendo los resultados obtenidos en los últimos años, puede afirmarse que la política empresarial de reducción de trabajadores ha acompañado con éxito al proceso de reestructuración espacial de plantas.

### **Reflexiones finales. Negociación y conflictos en la construcción de un nuevo modelo productivo**

Para llevar adelante el proyecto de construcción de un nuevo modelo productivo, que coincide con la noción de "lean production", la dirección de Conaprole estableció un compromiso con los trabajadores sindicalizados, el cual fue denominado en este trabajo de "reestructuración negociada". De acuerdo con ello, la empresa se comprometía a no realizar despidos de forma unilateral y el sindicato se disponía a negociar los puestos de trabajo que serían ocupados por los traba-

jadores afectados por el proceso de reestructuración espacial.

En la dirección de la empresa, se constató el predominio de una línea gerencial estratégica orientada a la baja de los costos, a través de la reducción del número de trabajadores, que coexiste con otra línea gerencial próxima a un modelo más comunicativo, la cual procura una relación más dialógica con estos últimos, para que el proceso de reestructuración sea efectuado sin mayores "traumatismos".

Un indicador del accionar de sectores gerenciales más "comunicativos" es observado en el hecho de haberse conducido un fuerte proceso de reducción de la fuerza de trabajo, a lo largo de dos décadas, profundizado desde 1999 hasta por lo menos 2005, sin realizar despidos en masa o unilaterales y sin que se generaran conflictos que paralizaran gravemente la producción. Para eso se recurrió, como fue indicado, a planes de retiro incentivado, a sistemas de jubilación para quienes habían llegado a la edad legal para acogerse a ese beneficio y a propuestas llamadas de "prejubilación" o de "novación de contrato" para los que estaban próximos a la jubilación.

Además, otros elementos innovadores fueron los sistemas de transporte y vivienda para los trabajadores afectados por el proceso de reestructuración. Sea por iniciativa de una de las partes o como resultado de la negociación, lo cierto es que los agentes empresarial y sindical acordaron esas soluciones para disminuir los efectos más negativos del proceso. No obstante, cabe mencionar que a pesar de la búsqueda de comunicación también existieron presiones individualizadas para que los trabajadores aceptasen algunos de los planes mencionados, principalmente en aquellos que se encontraban, temporalmente, en una situación irregular de empleo (seguro de desempleo o de salud). Todo sucede como si la comunicación funcionase hasta determinado punto, a partir del cual las necesidades estructurales o de competitividad de la empresa llevan que se recurra a mecanismos coercitivos de convencimiento.

Por su parte, la organización sindical defendió permanentemente los puestos de trabajo de sus afiliados. Tal defensa llevó, desde el inicio del proceso de reestructuración, a variados conflictos, principalmente, en relación a: a) propuestas de cierre de plantas de producción; b) traslados de líneas de producción y de trabajadores; c) número de trabajadores ("padrones") "técnicamente" necesarios conforme la dirección empresarial, particularmente, en sectores de producción con trabajadores trasladados; d) escasa difusión de información por parte de la dirección de Conaprole sobre

---

Centenario, 10 de marzo de 2003. Materia: "Entrevista a los dirigentes del sindicato de Conaprole sobre la grave situación que atraviesan los trabajadores que laboran en la planta de San Ramón". Consulta en la página de Internet de la referida radio: [www.cx36.com.uy](http://www.cx36.com.uy).

el proceso de reestructuración de plantas; e) envío de trabajadores al seguro de desempleo (principalmente, entre 1999 y 2002) por motivo de la reestructuración; f) realización de horas extras en plantas de producción que estaban siendo reestructuradas; g) supervisores efectuando tareas de operarios en las líneas de producción; h) demora en la implementación del plan de vivienda para trabajadores del interior del país; i) ofrecimiento de planes de retiro incentivado a trabajadores seleccionados individualmente por la empresa; j) implementación de nuevas tercerizaciones; y k) sanciones a trabajadores que cumplían medidas de AOEC contra el avance de la reestructuración.

En momentos de conflicto, los trabajadores sindicalizados se negaron a ejecutar tareas que implicasen flexibilización del uso de la fuerza de trabajo. En algunos casos, AOEC llegó a paralizar plantas de producción y, en otros, determinó medidas de paralización rotativa (por ejemplo, tres horas semanales por trabajador), afectando, de ese modo, el funcionamiento de las líneas de producción de toda la fábrica. En los últimos años también fueron registradas medidas simbólicas como la ocupación por los trabajadores sindicalizados del sector de Recursos Humanos, que es quien implementaba los planes de reducción del cuadro de funcionarios; y las movilizaciones, a veces con otros agentes sociales, al Ministerio de Trabajo, al Parlamento o a ciudades en el interior del país en que están instaladas plantas de Conaprole.

Cuando aumenta la tensión en el campo de luchas no es sólo el sindicato que impulsa determinadas acciones para apoyar su posición. En esos momentos, la dirección de la empresa también efectúa acciones que impidan la generación de prejuicios para la organización económica. Según informaciones de dirigentes sindicales, en casos en que los trabajadores efectuaron medidas de paralización de sus tareas, la dirección de Conaprole contrató trabajadores temporales, sin protección sindical, para garantizar que la producción no fuese interrumpida. Eso determinó, inclusive, conflictos específicos por la ocupación de los puestos de trabajo en los sectores de fábrica.

El análisis realizado en este artículo indicó que el proceso de reestructuración empresarial, en el caso mencionado, no se desarrolla en el vacío, por el contrario implica un campo de luchas en el que se procesan acuerdos y conflictos entre, principalmente el agente empresarial y el sindical. Ante una visión dominante de los procesos de reestructuración como una tendencia inevitable del capitalismo actual, el estudio indica que los procesos de reorganización empresarial depen-

den, principalmente, de decisiones de los empresarios, de un lado, y de las acciones de los trabajadores involucrados, de otro. En ese sentido, el abordaje del análisis de la empresa como un campo de luchas se reveló fundamental para comprender un proceso específico de reestructuración industrial. Todo parece indicar, a la luz de otras experiencias, que cuanto menor presencia sindical, mayores serán las probabilidades de encontrarse procesos de reestructuración unilateral de parte de las empresas. En esos casos el campo de luchas se reduce a una mínima expresión, primando la voluntad empresarial.

Se observó también la intervención de agentes pertenecientes al espacio social más amplio, por ejemplo, de asociaciones de productores y de organizaciones sociales en los locales geográficos donde están ubicadas las plantas de producción, de la organización nacional de trabajadores (Plenario Inter-sindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, PIT-CNT), e inclusive de órganos del Estado, como, por ejemplo, el Ministerio del Trabajo o representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Eso significa que, para analizar los procesos de reestructuración empresarial, se hace necesario estudiar la acción de sectores que se encuentran más allá del espacio restringido de la empresa.

A modo de reflexión final, corresponde destacar que, a pesar de corroborarse una fuerte participación sindical que defiende el mantenimiento de los puestos de trabajo y la atenuación de los efectos más negativos del proceso de reestructuración, así como la instauración de mecanismos de negociación, la dirección empresarial avanzó notoriamente en la construcción de una "empresa mínima" tanto en lo relativo al número de plantas industriales como al de trabajadores, constituyéndose de ese modo una especie de reestructuración de "violencia suave o dulce". Aunque el modelo de negociación de la reestructuración pueda ser evaluado de forma positiva, en comparación con otros procesos regionales o mundiales en que predomina la decisión empresarial unilateral<sup>12</sup>, los resultados a los que se llega no son muy diferentes, de un lado, un nuevo modelo productivo acorde con la idea de "lean production" y, de otro, trabajadores que quedan afuera de la organización económica para sumarse a las filas de voluntarios del emprendedorismo o de sentenciados al desempleo.

12 En la nota No. 6 es presentada bibliografía donde pueden ser consultados casos de destaque.

**Bibliografía**

- ANTUNES, Ricardo.** ¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo. Antídoto, Buenos Aires, 1999.
- ANTUNES, Ricardo.** Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. Boitempo, São Paulo, 2002.
- BACHET, Daniel.** Les conditions économiques de la nouvelle division du travail. In: BOLLIER, Guillaume; DURAND, Jean Pierre (coords.). En: La nouvelle division du travail. Les éditions de l'atelier, Paris, 1999.
- BEAUD, Stéphane; PIALOUX, Michel.** Retour sur la condition ouvrière. Enquête aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard. Fayard, Paris, 1999.
- BOURDIEU, Pierre.** A gênese dos conceitos de *habitus* e de campo. En: O poder simbólico. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 2000.
- BOURDIEU, Pierre.** O campo econômico. Em: Política & Sociedade, n. 6, p. 15-58. Florianópolis, 2005
- CASTEL, Robert.** As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário. Vozes, Petrópolis, 1999.
- CORIAT, Benjamin.** Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa. Siglo XXI Editores, México D.F, 1995.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique.** La flexibilidad del trabajo en América Latina. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, n. 5, p. 129-157. São Paulo, 1998.
- DRUCK, Maria da Graça,** 2001. Terceirização: (des) fordizando a fábrica: um estudo do complexo petroquímico. Boitempo, São Paulo, 2001.
- DURAND, Jean Pierre.** A refundação do trabalho no fluxo tensionado. Tempo Social, v15, n.1, p. 139-158. São Paulo, 2003.
- FORRESTER, Viviane.** O horror econômico. Unesp, São Paulo, 1997.
- GOUNET, Thomas.** Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel. Boitempo, São Paulo, 1999.
- HARVEY, David.** A Condição Pós-moderna. Loyola, São Paulo, 1993.
- INVERNIZZI, Noela.** Flexibles y disciplinados. Los trabajadores brasileños frente a la reestructuración productiva. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F, 2004.
- LEITE, Márcia de Paula.** Trabalho e sociedade em transformação: mudanças produtivas e atores sociais. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2003.
- LINHART, Danièle.** *La modernisation des entreprises.* La découverte, Paris, 1994.
- NEFFA, Julio César.** Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos. In: DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (comp.). Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI. Clacso, Buenos Aires, 1999.
- NETO, Antônio Moreira de Carvalho.** Reestruturação produtiva, jornada de trabalho e participação nos lucros e resultados: novos temas negociados entre empresários e trabalhadores brasileiros, de 1992 a 1998. En: NABUCO, Maria Regina; NETO, Antônio Moreira de Carvalho (orgs.). Relações de trabalho contemporâneas. Instituto de Relações do Trabalho-PUC. Belo Horizonte, 1999, p. 161-210.
- NOVICK, Martha.** La transformación de la organización del trabajo. En: DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (Coord.). Tratado latinoamericano de sociología del trabajo. Fondo de Cultura Económica, México, 2000. p. 123-147.
- PIALOUX, Michel.** Stratégies patronales et résistances ouvrières. La "modernisation" des ateliers de finition aux usines Peugeot de Sochaux (1989-1993). Actes de la Recherche em Ciências Sociales. Les Nouvelles formes de domination dans le travail (I). Paris. n. 114, p. 5-20, 1996.
- PIALOUX, Michel; BEAUD, Stéphane.** Permanentes e temporários. En: BOURDIEU, Pierre (Coord.). A miséria do mundo. Vozes, Rio de Janeiro, 1997. p. 309-320.
- ROBERTT, Pedro.** La construcción de una empresa "delgada" y las luchas entre empresarios y trabajadores: un estudio de caso en la industria láctea uruguaya. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Guadalajara, 13 al 18 de agosto de 2007.
- ROBERTT, Pedro.** Reestruturação negociada e flexibilização em uma empresa uruguia. Caderno CRH, v20, n.51, p. 479-495, Salvador, 2007.
- ROBERTT, Pedro.** Reestruturação produtiva e social em uma empresa globalizada. O caso da Conaprole no Uruguai. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2006.
- ROBERTT, Pedro.** La reinstalación de los Consejos de Salarios en Uruguay: avances y resistencias en las relaciones capital y trabajo. En: LOBATO, Anderson Orestes Calvacante; DE MAGALHÃES, José Luiz Quadros y LONDERO, Josirene Candido (Coords.). Direito e sociedade na América Latina do Século XXI. Editora Universitária/UFPEL, Pelotas, 2009, p. 279-292.
- SANTOS, Boaventura de Sousa.** Teses para a renovação do sindicalismo em Portugal, seguidas de um apelo. In: Mudanças no trabalho e ação sindical: Brasil e Portugal no contexto da transnacionalização. Cortez, São Paulo, 2005. pp 167-188.
- WOOD, Sthepen.** O modelo japonês em debate: pós-fordismo ou japonização do fordismo. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, 1991. pp. 28-43,
- ZARIFIAN, Philippe.** La nouvelle productivité. Éditions l'Harmattan, Paris, 1990.



**Resumen**

El artículo analiza el proceso de reestructuración productiva en Conaprole, empresa láctea uruguaya. Se analizan las luchas y negociaciones entre empresa y sindicato en relación al proceso general de reestructuración de plantas industriales. Ello abarca especialmente la definición de los puestos de trabajo en las plantas y en los sectores de producción y la negociación de medidas de atenuación de los efectos negativos de la flexibilización espacial. Se estudia la construcción de un nuevo modelo productivo, por medio de políticas gerenciales de retiro voluntario de trabajadores y de políticas de tercerizaciones, así como la resistencia sindical. En las conclusiones se argumenta que a pesar de la existencia de mecanismos de negociación - que incluyen al sindicato de trabajadores, y la resistencia de este último - se confirma el avance de un nuevo modelo productivo.

**Palabras clave:** trabajo, reestructuración productiva, modelo productivo, tercerización.

The article analyzes the process of productive restructuring at Conaprole, an Uruguayan company of dairy products. It discusses the struggles and negotiations between company and trade union in relation to the general restructuring process of industrial plants. It includes, particularly, the definition of working places in plants and in the production sector and negotiation of mitigation demeanors about the negative effects of the spatial flexibilisation. It is being considered the construction of a new production model, trough a voluntary retirement policy for workers and outsourcings, besides the trade union resistance. The conclusions argue that despite the existence of mechanisms for negotiation - including workers' union - it confirms the advance of a new production model.

**Keywords:** work, productive restructuring, production model, outsourcing.



# Abriendo la caja negra: una mirada a las trayectorias escolares de la generación 1995 en la Universidad de la República

Miguel Serna<sup>1</sup> - Laura Nalbarte<sup>2</sup> - Alina Machado<sup>3</sup>

*En las últimas décadas, las dificultades en el desempeño educativo de los estudiantes universitarios han sido una preocupación recurrente. Los impactos de la masificación de la Educación Superior a partir de la década del 70, los cambios en la composición interna de la matrícula y distribución entre las carreras universitarias, las diferencias en las 128 modalidades y tipos de cursos, las relativamente bajas tasas de titulados, los fenómenos de desgranamiento o abandono de estudios han puesto la cuestión del rendimiento escolar de los universitarios como una temática de alta relevancia social y académica para su estudio en la universidad.<sup>4</sup>*

La necesidad de contar con investigaciones que estudien los modos de universalización del acceso y de los procesos de enseñanza aprendizaje incorporando los conceptos de equidad, calidad, pertinencia y diversidad han sido particularmente destacados como objetivos de la educación superior (Conferencia Mundial, 1998).

La etapa de universalización educativa refiere al acceso ampliado a la enseñanza superior la cual requiere estimular la igualdad de oportunidades en el acceso con la equidad en las posibilidades de desempeño educativo. Por tanto, es preciso que la educación superior establezca mecanismos para mejorar la equidad social

y educativa interna. En este sentido, se han señalado “deficiencias” de los sistemas educativos latinoamericanos en términos de desigualdad de acceso, los impactos y persistencia de las desigualdades sociales de origen, disparidad de niveles de aprendizaje de los estudiantes y estratificación interna de las instituciones (Aponte et al, UNESCO) .

El rendimiento escolar y el desempeño académico de los estudiantes en la universidad ha sido un tema recurrente en la literatura académica internacional. En las teorías clásicas de los sistemas educativos, la problemática del rendimiento escolar ha sido visualizada como un logro o resultado final de la socialización de

1 Sociólogo, Doctor en política comparada e integración Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.

2 Master en Estadística y en Economía, Instituto de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

3 Master en Economía, Instituto de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

4 Este artículo presenta resultados del proyecto “El rendimiento escolar en la Universidad de la República: una propuesta de indicadores de desempeño de los estudiantes” bajo la coordinación de Miguel Serna y financiado por la Comisión sectorial de Enseñanza de la UDELAR. En el equipo de investigación también participó, Panambi Abadie, Abogada, Facultad de Agronomía, Fabiana Espíndola, Master en Sociología, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales y por parte del Servicio Central de Informática Universitario: Anal.en comp.Mario Guerri, Ing.Freddy Hernández, Ing.Carla Pais, Ing.María Inés Ricca, Ing.Carlos Zabaleta, Ing.Gabriela Lujan.

las instituciones educativas y del funcionamiento de los sistemas en la sociedad. En las teorías estructural funcionalistas de los sistemas sociales, un adecuado funcionamiento del sistema educativo en tanto institución de socialización y aprendizaje de los individuos, debiera traducirse en resultados positivos en el rendimiento educativo en términos de aprendizajes y logros de los estudiantes (Parsons, 1966). No obstante, este resultado sistémico opera a través de mecanismos internos de selección. El sistema educativo parte de una situación inicial de homogeneidad de los estudiantes y progresivamente, por una serie de mecanismos de clasificación y reclasificación el mismo sistema, produce una creciente heterogeneidad de situaciones desiguales y diferencias con respecto a los resultados educativos.

Dentro de este tipo de enfoques el rendimiento escolar es en buena medida una variable dependiente de la *eficacia* de los sistemas educativos y contribuye a la reproducción de los mismos. A su vez, la idea de eficacia sistémica se traduce en términos de logros internos (resultados entre inputs-outputs) y externos en la medida que contribuye a la integración de los sistemas sociales.

Por otra parte, las teorías de la reproducción (Bourdieu, Passeron, 1975) también conciben el rendimiento como un resultado de factores estructurales del sistema educativo. No obstante, la valoración de los resultados del rendimiento es negativa principalmente por dos argumentos: a) debido a que los sistemas a su interior generan procesos de desigualdad educativa entre los estudiantes y b) porque contribuyen a reproducir la desigualdad social (extraescolar) dentro de los sistemas educativos. Por tanto, en esta perspectiva, la idea de rendimiento escolar asociada a racionalidad y eficacia sistémica es funcional desde el punto de vista de la reproducción de las estructuras sociales pero no resuelve los procesos de desigualdad y exclusión social.

Del debate entre ambas corrientes teóricas estructuralistas (paradigmas hegemónicos, aunque no los únicos por cierto), surgen al menos dos problemáticas teóricas a tener en cuenta con respecto al rendimiento escolar. Primero la *crítica a la noción ingenua del rendimiento escolar* como un mero resultado de la eficacia sistémica insumo-producto, y la necesidad de comprender la relación con las estructuras y desigualdades sociales en que están insertos los sistemas educativos. También se ha señalado la necesidad de abrir la "caja negra" de los contenidos de los procesos educativos

que suceden al interior de los sistemas (Apple, 1986, Pag. 47).

Una segunda problemática central de este tipo de enfoques ha sido el énfasis en las condicionantes estructurales de la sociedad y la educación, como desafío para alcanzar la meta de igualdad de oportunidades en el sistema educativo. En ambas perspectivas los aspectos sistémicos son los factores principales que explican los logros de rendimientos educativos, aunque con interpretaciones opuestas sobre sus consecuencias (Camarena, Chavez, Gomez, 2000). Los enfoques sistémicos funcionales relacionan rendimiento-desempeño educativo a logros o resultados progresivos de integración social y equiparación de las igualdades de oportunidades de los individuos en la educación. En ese sentido, la construcción de indicadores de desempeño se interpretan como de *productividad* o *eficacia* global de los sistemas educativos. Por otra parte, para las teorías reproductivistas los resultados finales del rendimiento escolar se asocian a los procesos estructurales de selección interna de los sistemas educativos, como parte de la reproducción de las desigualdades sociales y de las características sociales de los estudiantes.

La crítica más dura se deriva de aquellos que consideran que en lugar de ser un indicador de eficiencia de las instituciones, puede ser interpretado cualitativamente en forma inversa, como una forma de medición de la "selectividad escolar" (en contra de las metas democratizadores) en el momento de acceso y de posibilidades de permanencia en el sistema. Otra crítica ha señalado que en gran parte de los estudios se parte de una concepción sistémica racionalista de la eficiencia, referida al rendimiento o productividad organizativa, que desestima la influencia de los procesos escolares en su dimensión económico-administrativa, así como la evaluación del funcionamiento interno en términos de costo-beneficio e insumo-producto. Estos enfoques consideran que se ha realizado un traslado mecánico de las teorías económicas de la producción industrial hacia el campo de la educación (Camarena, Chavez, Gomez, 2000, pag. 2).

Por estas insuficiencias, nuevos giros teóricos proponen la sustitución de la noción simple de eficacia macro educativa como proceso-producto sistémico, por la formulación de programas de investigación de los *contextos-procesos-producto* (Wittroch, 1989, pag.35) educativos dentro de las instituciones educativas -con sus mecanismos de integración y conflicto -. De lo que se trata es de poner en suspenso la asociación directa entre rendimiento escolar y eficacia educativa, así como su validación empírica en correlaciones causales

para discutir las implicancias normativas del mismo (Wittroch, 1989, pag.70).

Por tanto, el rendimiento académico se trata de un concepto complejo del cual se pueden abordar operativamente varias dimensiones del rendimiento académico como ser los resultados sistémicos-organizativos, los procesos de aprendizaje y las políticas educativas. En este sentido, en la literatura se identifican diversos tipos de variables que influyen sobre el rendimiento educativo. Desde los individuales como la preparación y experiencia académica (Thomas: 2002), el rendimiento en la enseñanza media (Pascarella y Terenzini: 1991); la compatibilidad e integración académica y social (Tinto: 1975) y (Astin: 1975); los factores sociales (capital social y educativo, contexto social y tipo de instituciones educativas, etc., Bourdieu); la situación económica laboral individual y familiar del estudiante, especialmente en los jóvenes y su incidencia sobre el abandono temprano de los estudios (Cirano, Parent); así como las políticas institucionales de apoyo e integración social del estudiante.

En el plano nacional, en particular en la Universidad de la República hay algunos antecedentes de investigaciones y diagnósticos en la temática. Por ejemplo, en la realización de los Censos de Estudiantes universitarios (1988, 1999, 2007) se han señalado algunos factores de mediano y largo plazo que inciden en el desempeño estudiantil. A modo enumerativo, aparecen el tiempo de permanencia de los estudiantes en la Universidad como un elemento de diferenciación entre los resultados de los diversos servicios y carreras universitarias; la distribución de acuerdo a la etapa de cursado de la carrera; los niveles de actividad del estudiante medida a través del tiempo de la última aprobación efectiva de materia, examen o equivalente académico y otras variables, como por ejemplo: el capital educativo acumulado individualmente en el bachillerato de secundaria y el entorno familiar a través del nivel educativo de los padres.

Algunas de las Facultades han realizado estudios de seguimiento de trayectorias educativas de cohortes de generaciones de estudiantes para analizar tres aspectos: el rendimiento escolar, la retención y rezago escolar y el desgranamiento o abandono de los estudios. Los estudios de mayor envergadura han estado a cargo del Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Blanco et al, 2000), la Facultad de Ingeniería (Echevarriarza y Sasias, 1998), en el Departamento de Educación Médica de la Facultad de Medicina y la Facultad de Derecho (Martínez y Sarlo: 2001).

Un aspecto observado en estos estudios fue la distancia entre la actividad y rendimiento del estudiante, especialmente durante el primer año de la Facultad. Este problema, no es particular de una Facultad sino un fenómeno más generalizado dentro de la Universidad que se ha constatado en sistemáticamente en varias Facultades (Facultad de Ciencias Sociales, 1999 y 2000). En el mismo sentido en la Facultad de Derecho (Martínez y Sarlo op cit) se identificaron condicionantes más significativas de la deserción en el primer año, a saber: la desorientación profesional, al trabajo y la continuación de otra formación laboral.

El estudio a cargo de la Facultad de Ingeniería reveló que no existía una relación directa entre los resultados de suficiencia en las pruebas diagnósticas de ingreso de los estudiantes que vienen de secundaria y los rendimientos durante el primer año en la universidad y detectó un importante proceso de movilidad positiva de mejoramiento de los desempeños estudiantiles (Echevarriarza y Sasias, op. cit.). Este trabajo también advierte dificultades en la medición de las evaluaciones debido a la diversidad de criterios de evaluación entre diversos institutos y cátedras, así como con respecto a la medición del avance de estudios en la carrera.

El informe sobre "Indicadores de la Universidad de la República" (2001) fue una iniciativa importante de confección y sistematización de indicadores disponibles de fuentes secundarias existentes en la UdelaR. El estudio se desarrolló con el fin de informar la confección de políticas de distribución presupuestal interna entre los servicios universitarios. De este trabajo interesan tres construcciones conceptuales que operan como unidades que permiten la "comparabilidad" entre servicios universitarios e incorporan elementos para favorecer su utilización al nivel internacional. La primera es el concepto de "estudiante equivalente", una construcción que combina la matrícula estudiantil con los indicadores de actividad y presentismo del Censo de 1999. La segunda es el concepto de "docente equivalente", que refiere a los profesores universitarios en tareas de enseñanza y de acuerdo a la dedicación horaria asignada que surge del II Censo de Docentes de 2000. La última es la confección del indicador de tamaño de las clases de vasta aplicación a nivel internacional desde largo tiempo atrás que se incorpora por primera vez en nuestro país en este estudio.

Estudios recientes sobre la deserción estudiantil en la UDELAR (Boado, et al, 2007, 2008) se acercan al fenómeno a partir de medidas cuantitativas globales de eficiencia de titulación de egresados (comparando ingresos/egresos) para luego profundizar en los aspectos

tos motivacionales-vocacionales y de trayectorias de los estudiantes que abandonan los estudios. El estudio identifica pautas diferenciales de egresos según áreas de conocimiento y facultades, señalando que las áreas agro-veterinarias, ciencias de la salud, las ingenierías, derecho y ciencias económicas poseen tasas relativas más altas. Asimismo, aparece la influencia de factores personales, institucionales y extraacadémicos. El perfil de una universidad abierta, con una alta proporción de estudiantes que trabajan, la extraedad y los logros educativos de los estudiantes, el perfil de las carreras (liberales o no) son señalados como elementos que inciden sobre la deserción y la caracterización de diferentes tipos de desertores.

La perspectiva de este trabajo pretende dar un aporte más en los estudios de desempeño y rendimiento escolar mirando no meramente el resultado de eficiencia sistémico y estructural de estudiantes que acceden, egresan o desertan, sino también explorar un poco más las trayectorias académicas de los procesos de aprendizaje-enseñanza que se producen al interior de la universidad.

El objetivo del presente artículo es presentar los principales resultados de una investigación específica sobre las trayectorias académicas y el rendimiento escolar de la generación de estudiantes de 1995. Se consideró esa generación para poder reconstruir en forma longitudinal comparado la duración de estudios previstos en los diversos planes y los ritmos y formas específicas de cursado y primeros años de egreso de dicha generación de estudiantes.

En función de ello se seleccionaron diez carreras que fueran representativas de la diversidad de perfiles de carrera en la Universidad. De acuerdo al diagnóstico global del estado de las bases de datos de Bedelías se ajustó una muestra<sup>5</sup> de diez carreras propuestas para el seguimiento de desempeño de la generación 1995, tomando tres criterios cualitativos para la selección final de las carreras. En primer término, atender a la diversidad de áreas de conocimiento dentro de la universidad. En segundo lugar, abarcar la diversidad de perfiles de carreras: desde las profesionales liberales clásicas tradicionales (como por ejemplo, abogacía, arquitectura, medicina), así como carreras profesionales de desarrollo más reciente (por ej. psicología e ingeniería en computación); incorporando también carreras de impronta académica (como biología o historia); hasta

carreras cortas orientadas a segmentos específicos del mercado laboral (como por ej. técnico en Administración). En tercer término, se procuró contar con un caudal de estudiantes significativo en términos de matriculados y egresados para poder hacer el seguimiento de la generación. Adicionalmente, se incorporó también como criterio no seleccionar carreras en las cuáles el equipo de investigación estaba directamente vinculado en sus cargos docentes, de manera de mantener mayor distancia objetiva del objeto de estudio.

En función de los distintos criterios, se seleccionaron las siguientes carreras:

a) Área Agraria: Carrera de Veterinaria, b) Área Artística: Carrera de Bellas Artes (generación 1998 en adelante, ya que es a partir de ese momento que existe información); c) Área Científico Tecnológico: Carrera de Arquitectura, Carrera de Biología y Carrera de Ingeniería en Computación; d) Área de la Salud: Carrera de Medicina y Carrera de Psicología; e) Área Social: Carrera de Abogacía, Carrera de Técnico en Administración, y Carrera de Historia.

El análisis se desarrolla en tres secciones. En la primera y segunda se realiza un análisis descriptivo de la generación según una batería de indicadores sociales y educativos disponibles y construidos a partir de las bases de datos del SGB, de forma de dar cuenta de los perfiles sociales y de distintas dimensiones del rendimiento escolar de los estudiantes. En la tercera, se presenta la elaboración de una tipología de distintas trayectorias escolares de estudiantes de la generación 1995 de acuerdo a tres planos del desempeño escolar: ritmo de avance en la carrera, escolaridad obtenida en las materias y modalidad de aprobación de las asignaturas. Luego se presenta un análisis tipológico de trayectorias escolares al interior de cada una de las diez carreras seleccionadas.

### Los perfiles sociales de los estudiantes

En el año 1995 ingresaron 5598 estudiantes a las carreras universitarias seleccionadas. La cantidad de estudiantes que finalizaron sus estudios y egresaron de esa generación hasta abril de 2004 fueron 972<sup>6</sup>.

El indicador denominado Eficiencia Terminal, busca resumir la relación entre los estudiantes que ingresan a las instituciones educativas y las tasas de permanencia, egreso y titulación. Los indicadores ge-

5 Se consideran todos los estudiantes de la generación 1995 de cada una de las carreras. Del punto de vista cuantitativo es una muestra grande porque tiene más del 30% de estudiantes ingresados a la UdelaR ese año.

6 El número de egresados son estudiantes que tiene fecha de egreso y aquellos que no teniendo fecha de egreso han terminado las asignaturas correspondientes a su plan de estudios.

neralmente usados de Eficiencia terminal de egresados en la literatura internacional (de Miguel, Caïs, Vaquera, 2001, pag.410) y nacional son medidas macro aproximadas que consideran el flujo de estudiantes que ingresan y los que finalizan los estudios en un tiempo determinado (de acuerdo a la duración promedio de los planes de estudios). Sin embargo se tratan de medidas que tienen restricciones porque no siempre se desglosan los egresados de acuerdo al año de ingreso (por incidencia por ejemplo del rezago escolar) mezclándose estudiantes graduados en un mismo año pero que pertenecen a diversas generaciones de ingreso. Asimismo, estos indicadores a veces pueden sobre o subestimar la proporción de graduados cuando por ejemplo en Facultades con ingreso a ciclos básicos se comparan luego exclusivamente para alguna carrera específica. Otro problema es cuando se comparan proporción de egresados-ingresados pero que pertenecen a carreras con diversos tiempos de duración prevista en los planes de estudios (generalmente se toman como patrones de referencia carreras de 3 y 5 años promedio, sin embargo en la práctica hay una variabilidad mucho mayor).

Para evitar las limitantes antes expuestas el estudio que se presenta a continuación utiliza el concepto de Eficiencia Terminal neta de titulación porque justamente al desglosar exclusivamente una generación de estudiantes y por carrera elimina las distorsiones referidas. Los resultados de Eficiencia Terminal neta de las carreras seleccionadas variaron entre un mínimo de 3,8% en el caso de Historia, y un valor máximo de 32% en Medicina y Psicología.

En cuanto al perfil social de los estudiantes de la generación 1995 varios aspectos pueden señalarse.

La distribución por sexo de todos los estudiantes de la generación es de 65% de mujeres y 35% de varones. El valor máximo de feminización de la matrícula se registra en la carrera de Psicología (82,2% de mujeres), y el único caso de masculinización se observa en la carrera de Ingeniería en Computación (64,4% de varones).

Entre todos los estudiantes, el 59% ingresó con una edad entre 18 y 19 años, mientras que el 41% tenía 20 o más años al momento de comenzar sus estudios en la carrera elegida. Este indicador es elocuente a la hora de comprender la magnitud y acumulación a lo largo del sistema educativo de fenómenos de rezago y extraedad de los estudiantes. La proporción de estudiantes más jóvenes se observó en la carrera de Ingeniería en Computación con el 83% de estudiantes entre 18 y 19 años. La proporción de estudiantes de mayor

edad se registró en la Escuela de Administración con el 72% de estudiantes con 20 o más años de edad.

En cuanto a la edad de egreso de los estudiantes en el período (1998-5/2004), el 89% finalizó sus estudios con una edad entre 24 y 29 años, mientras que el 11% tenía 30 o más años. Es importante remarcar que la diversidad de carreras consideradas conlleva la existencia de duraciones muy diferentes (mínimo de 3 años y máximo de 8), lo que implicaría, si los estudiantes terminan sus carreras en fecha, la mínima edad de egreso sería 21 años y para la carrera de mayor duración de 26 años. Paradójicamente, la carrera de Medicina que posee mayor duración en el plan de estudios (8 años) tiene concentrado casi el 100% de los egresos en menores de 30 años.

Del total de estudiantes de la generación 1995, el 62% nació en Montevideo, y el 38% en el interior del país. La carrera que recibió mayor número de estudiantes de Montevideo fue la de Historia (75%), y la carrera que tuvo mayor número de estudiantes del interior fue la de Medicina (46%).

En cuanto a la distribución por tipo de institución de enseñanza media que asistieron antes del ingreso a la Universidad, el 76,5% de los alumnos estudiaron en liceos públicos, mientras que el 22,3% hicieron sus estudios en liceos privados. La carrera que recibió una proporción mayor de estudiantes de liceos públicos fue Psicología (85%) mientras que la carrera que recibió una proporción mayor de estudiantes de liceos privados fue ciencias biológicas (37,3%).

En el perfil educativo de los padres, se destacó que un tercio de los estudiantes tenían padre o madre con un nivel educativo de estudios terciarios o universitarios (30,3% padres y 33,1% madres con educación superior). No existieron grandes variaciones en estas variables entre las distintas carreras elegidas.

Es interesante anotar, que en los análisis de asociación estadística, este tipo de variables sociales tuvieron poca incidencia o influencia sobre las variables de desempeño escolar. No obstante, ello no quiere decir que no tengan influencia las variables de entorno social. Por una parte, se debe recordar que existen muchas variables sociales relevantes en la literatura no relevadas, ni disponibles en las bases de datos usadas (como ser aquellas vinculadas a la situación laboral, familiar e integración social del estudiante). Por otra parte, es posible que los procesos de determinación social más estructural o contextual tengan una influencia mayor antes del ingreso que en el desempeño escolar una vez en la universidad, teniendo en consideración que los estudiantes pasan mucho tiempo en la misma y por



tanto los procesos educativos inciden fuertemente en los desempeños.

#### Estudiantes que ingresaron en 1995 según carrera

	Cantidad	%
Abogacía	1504	26.4
Arquitectura	716	12.6
Ciencias Biológicas	201	4.5
Historia	130	3.1
Ingeniería en Computación	353	6.2
Medicina	749	13.1
Psicología	697	12.2
Técnico en Administración	1034	18.1
Veterinaria	214	3.8
Total	5598	100.0

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

#### Estudiantes que finalizaron sus estudios y egresaron por el año de egreso según carrera

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Abogacía				47	37	59	12	155
Arquitectura						15	28	43
Ciencias Biológicas		2	5	7	7	3	7	31
Historia				1			4	5
Ingeniería en Computación			5	17	2	11	5	40
Medicina						188	49	237
Psicología			32	71	53	40	24	220
Técnico en Administración	68	45	21	31	15	12	2	194
Veterinaria				1	21	19	6	47
Total	68	47	63	175	135	347	137	972

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

#### Eficiencia terminal neta según carrera

##### Desempeño educativo: avance en la carrera, escolaridad y modalidad de aprobación

Para reconstruir las trayectorias académicas de la generación las actividades curriculares de los estudiantes para las distintas carreras consideradas fueron medidas en distintos momentos del tiempo: primero, segundo y tercer año académico y el año 2003.

La decisión se basó en el intento de homogeneizar criterios a los efectos de poder hacer comparaciones intercarreras a lo largo del tiempo. El definir un ciclo básico o años de la carrera (teniendo en cuenta las materias de los mismos) es una tarea complicada, en la medida que los estudiantes pueden ir avanzando por materias de diversos años. A su vez, si se producen cambios de plan las definiciones adoptadas ya no se

	Duración Teórica	ETN %	% acumulado 1998-5/2004
Abogacía	6	3.1	10.3
Arquitectura	6	0	6
Ciencias Biológicas	4	1	15,4
Historia	4	0	3.8
Ingeniería en Computación	5	1.4	11.3
Medicina	8	25.1	31.6
Psicología	5	5	31.6
Técnico en Administración	3	6.6	18.8
Veterinaria	5	0	21.9

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

Nota: La tasa de eficiencia neta de titulación mide la proporción de estudiantes de la generación 1995 que se titulan considerando el tiempo de duración de las carreras. En este caso las tasas se presentan para el primer año previsto y luego el porcentaje acumulado en los primeros años de egresados en el período 1998-2004.

ajustan. La idea fue considerar un criterio que permita la comparación intercarreras pero que a su vez permita su repetición en otros momento del tiempo, existiendo o no cambios de plan.

Por ello, se tomó como criterio las materias o asignaturas aprobadas por un estudiante durante los distintos años académicos considerados. La definición de año académico incorpora no sólo el lapso anual de cursado sino también los dos primeros períodos regulares de examen. A su vez, considerar los primeros tres años de referencia permite ver al menos las trayectorias de estudios de la mayor cantidad de estudiantes, más allá de la duración específica de cada carrera.

En función de la información disponible se construyeron distintos indicadores de desempeño y rendimiento escolar. En todos los casos se tomó como pe-



río temporal de referencia, los años 1995-2003, que coincide con el criterio de corte temporal del resto del estudio y que abarca con holgura todos los tiempos previstos para el cursado en los diversos planes de estudios.

Las dimensiones consideradas, asociadas al rendimiento refieren a: avance en la carrera, escolaridad y modalidad de aprobación.

La primer variable, se refiere al ritmo de estudios, es definida a través del avance en la carrera compara niveles de aprobación en relación con la duración total de la carrera. El avance en la carrera se mide como el (total de material aprobadas hasta el 2003/ total de materias de la carrera)\*100. La cantidad de materias de la carrera se consideró según el número de asignaturas de los egresados. La variable Avance en la carrera, se midió en tres momentos en el tiempo: Avance en primer año: (total de material aprobadas en el primer año académico/ total de materias de la carrera)\*100,

Avance en segundo año: (total de material aprobadas en el segundo año académico/ total de materias de la carrera)\*100; y Avance en tercer año: (total de material aprobadas en el tercer año académico/ total de materias de la carrera)\*100

Siempre que se habla de año refiere al año académico, o sea, el año calendario tomando como punto de inicio, el año de ingreso, hasta el mes de mayo del año siguiente de manera de incorporar los dos primeros períodos regulares de examen.

El promedio de avance en el primer año se ubica en un 7% del total de la carrera, en segundo del 14%, y en tercero el 20% con respecto a la duración total de las carreras. Es interesante anotar al menos tres observaciones. Cuando se compara las medidas estadística de resumen, la media (promedio), con la mediana (valor que acumula por lo menos el 50 % de la distribución de la población), el ritmo de avance se reduce sensiblemente; fundamentalmente en el tercer año académico

donde el avance, considerando la mediana es del 14% mientras que el promedio es de 20%. Otra observación, con respecto al contenido, el porcentaje de avance de avance revela un ritmo muy lento. A modo de ejemplo, al tercer año, alcanza el 20%, que en la duración total prevista de una carrera de 5 años, es tan sólo un año. Además tenemos que considerar la diversidad de tiempos de duración entre carreras largas y cortas, por lo que el 20%, no es igual en tiempo real de avance. Una última observación, es que hay una dispersión importante, expresada tanto en el desvío estándar, como en los valores extremos. Lo cuál revela la existencia de múltiples trayectorias escolares entre estudiantes, tema que se retoma más adelante.

#### Estudiantes de la generación 1995 según el avance en la carrera, en el primero, segundo y tercer año académico

		% Avance en primero	% Avance en segundo	% Avance en tercero
Media		6,98	14,19	20,06
Desvío estándar		6,597	13,67	20,56
Mínimo		,00	,00	,00
Máximo		43,75	54,17	83,33
Percentiles	25	,00	,00	,00
	50	6,67	11,11	13,89
	75	13,33	26,67	33,33

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

Los ritmos de avance entre las carreras, muestran patrones bastante distintos.

En el primer año, las carreras de Técnico en Administración, Ingeniería y Veterinaria expresan un ritmo muy bajo de avance (menor al 5%), en tanto Historia registra el valor más alto (entorno al 13%). Para el segundo año, las carreras de Técnico en Administración, Ingeniería, Veterinaria continúan con los valores más bajos (aprox.10%), en cuanto Medicina y Psicología

#### Estudiantes de la generación 1995 por avance en la carrera durante el primer año académico según carrera

	Media	Mediana	Desvío	Mínimo	Máximo
Abogacía	8,38	10	6,87	0	20
Arquitectura	6,31	5,55	4,56	0	16,67
Ciencias Biológicas	7,26	4,35	9,26	0	29,17
Historia	12,7	12,5	12,17	0	43,75
Ingeniería en Computación	4,46	3,33	4,62	0	20
Medicina	8,48	13,33	5,71	0	13,33
Psicología	8,37	10,26	6,28	0	15,38
Técnico en administración	3,97	0	5,89	0	16,67
Veterinaria	4,61	5,88	3,55	0	8,82

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**Estudiantes de la generación 1995 por avance en la carrera durante el segundo año académico según carrera**

	Media	Mediana	Desvío	Mínimo	Máximo
Abogacía	14,63	16,67	12,33	0	36,67
Arquitectura	12,68	11,11	10,44	0	41,67
Ciencias Biológicas	11,11	4,35	14,7	0	54,17
Historia	12,7	12,5	12,17	0	43,75
Ingeniería en Computación	9,95	6,67	10,25	0	36,67
Medicina	20,53	13,33	15,31	0	40
Psicología	17,33	17,95	14,19	0	35,9
Técnico en Administración	10,84	0	15,46	0	50
Veterinaria	10,72	10,29	8,53	0	23,53

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**Estudiantes de la generación 1995 por avance en la carrera durante el tercer año académico según carrera**

	Media	Mediana	Desvío	Mínimo	Máximo
Abogacía	18,22	16,67	16,21	0	50
Arquitectura	19,31	16,67	16,23	0	58,33
Ciencias Biológicas	14,35	14,35	20,08	0	79,17
Historia	12,7	12,5	12,17	0	43,75
Ingeniería en Computación	15,32	10	16,16	0	56,67
Medicina	30,96	26,67	24,24	0	60
Psicología	24,17	25,64	20,5	0	53,85
Técnico en Administración	17,02	0	25,75	0	83,33
Veterinaria	16,19	16,17	12,4	0	38,24

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

tienen los desempeños mejores (alrededor del 19%). En tercero, es carreras de Ingeniería, Ciencias biológicas e Historia registran los valores menores (cerca del 14%), mientras que Medicina y Psicología tienen comparativamente los desempeños más altos (alrededor del 26%).

Se debe recordar que el porcentaje de avance, no implica los mismos ritmos de estudios entre los estudiantes, en la medida que se está comparando carreras de duración muy diferente. Por ejemplo el 100% de avance en el tercer año académico debe corresponderse a las carreras cortas, en tanto en las largas no supera el 50%.

En el análisis del avance en la carrera, se debe recordar la diferencia entre ritmo de avance en los estudios, y la actividad estudiantil en cada año. En el caso del avance en los estudios se clasifica a los estudiantes exclusivamente según las actividades aprobadas. De esta forma, se distinguen, en una primera aproximación dos grupos de estudiantes, sin actividad aprobada (inactivos) y con actividad aprobada (activos). En el primer grupo, los inactivos, se encuentran aquellos que no han registrado ningún tipo de actividad y los que habiendo asistido a clase, no han podido tener ninguna materia aprobada. Debe considerarse, además,

que el registro de aprobaciones parciales en los cursos en las distintas bedelías es muy dispar. En el segundo grupo se encuentran los que han tenido al menos una asignatura aprobada.

**Avance en carrera**

	Cantidad	%
Inactivos <sup>7</sup>	1638	29,3
Activos	3960	70,7
Total	5598	100,0

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías

7 Recordar que la etiqueta inactivos refiere a estudiantes sin actividad aprobada y estudiantes sin ningún tipo de actividad.

**Estudiantes sin actividad aprobada (1638). Abiertos por actividad reprobada y sin actividad.**

	Sin actividad	Con actividad reprobada
Arquitectura	0.6	17.7
Ciencias Biológicas	0.0	48.8
Abogacía	23.9	3.2
Técnico en Administración	40.4	10.3
Historia	36.9	0.8
Ingeniería en computación	0.0	26.1
Medicina	0.1	17.0
Psicología	0.0	24.0
Veterinaria	6.5	10.3

Nota: El porcentaje se calcula sobre la cantidad de estudiantes ingresados en 1995.

Dentro de los 1638 estudiantes registrados como sin actividad aprobada, se analizó si los mismos tuvieron actividad reprobada o es que simplemente no registraron actividad. En algunos casos como Medicina y Arquitectura casi no existen estudiantes sin actividad. En cambio en caso como los de Técnico en Administración, Historia y Abogacía los estudiantes sin actividad es preponderante entre aquellos que en su momento denominamos inactivos.

Es importante remarcar en los casos de las carreras de Ingeniería en Computación, Ciencias Biológicas y Psi-

cología, no es posible distinguir los estudiantes sin actividad. Si se comparan los porcentajes de los estudiantes con actividad reprobada (Ingeniería en Computación=26.1, Ciencias Biológicas=48.8 y Psicología=24) con lo presentado previamente en el capítulo III se observa que estos guarismos se asocian a los estudiantes con actividad reprobada y a los sin actividad. Vale la pena recordar que los niveles de sin actividad registrados en su momento no son exactos en la medida que no se tiene el registro de los cursos que no se han aprobado.

Paso siguiente, considerando exclusivamente los estudiantes activos en la variable avance, se construye un indicador con tres modalidades:

- Avanzados: estudiantes con el 80% y más de avance
- Rezagados: entre el 50% y 79%
- Vulnerables: menos del 50%

En esta primera división se deben tener en cuenta algunas consideraciones: en la modalidad de avanzados(80% y más) se encuentran los estudiantes egresados, mientras que en la última (<50%) están los estudiantes que no han registrado ninguna materia o curso aprobado. En el segundo grupo, los vulnerables, se encuentran los que al menos han tenido alguna materia aprobada completamente.

La situación de los estudiantes de la generación 1995 según el avance en la carrera, (considerando todo

**Estudiantes de la generación 1995 por avance en la carrera hasta el 2003 según carrera**

	AVANCE					Total
		Inactivos	Vulnerables	Rezagados	Avanzado	
Abogacía	Cantidad	413	625	225	241	1504
	% en Carrera	27,5	41,6	15,0	16,0	100,0%
Arquitectura	Cantidad	131	254	112	219	716
	% en Carrera	18,3	35,5	15,6	30,6	100,0%
Ciencias Biológicas	Cantidad	98	60	8	35	201
	% en Carrera	48,8	29,9	4,0	17,4	100,0%
Historia	Cantidad	49	65	10	6	130
	% en Carrera	37,7	50,0	7,7	4,6	100,0%
Ingeniería en Computación	Cantidad	92	149	41	71	353
	% en Carrera	26,1	42,2	11,6	20,1	100,0%
Medicina	Cantidad	128	198	94	329	749
	% en Carrera	17,1	26,4	12,6	43,9	100,0%
Psicología	Cantidad	167	224	49	257	697
	% en Carrera	24,0	32,1	7,0	36,9	100,0%
Técnico en Administración	Cantidad	524	246	73	191	1034
	% en Carrera	50,7	23,8	7,1	18,5	100,0%
Veterinaria	Cantidad	36	85	32	61	214
	% en Carrera	16,8	39,7	15,0	28,5	100,0%
Total	Cantidad	1638	1906	644	1410	5598
	% en Carrera	29,3	34,0	11,5	25,2	100,0%

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

el período hasta el 2003), teniendo en cuenta, activos e inactivos, puede clasificarse en cuatro grupos. Los inactivos, que cuantitativamente son significativos, un 29% del total de estudiantes no registra ninguna materia aprobada o no registró actividad. Luego, los que están en situación de vulnerabilidad, debido a que no han logrado aprobar la mitad de todos los cursos exigidos en los planes de estudios, son un 34%, que probablemente estén en algún punto entre el primer y segundo año. A continuación, está el grupo de rezagados, estudiante que poseen entre el 50 y 79% de las materias aprobadas, constituye el 12% de la generación. Finalmente, los estudiantes avanzados (que incluye a los egresados), con 80 % o más de la carrera realizada, son el 25% del total.

#### Clasificación de estudiantes según su actividad y avance

		Cantidad	%	Porcentaje acumulado
Inactivos	Inactivos	1638	29,3	29,3
	Vulnerables	1906	34,0	63,3
Activos	Rezagados	644	11,5	74,8
	Avanzados	1410	25,2	100,0
	Total	5598	100,0	

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

La situación y distribución de los distintos subgrupos de estudiantes en términos de ritmos de avance, es muy dispar entre e intra las mismas carreras. Las carreras de Técnico en administración y de Ciencias Biológicas son las que registran una proporción más alta de estudiantes inactivos (49 y 51%). Las carreras de Historia, Ingeniería Abogacía, y Veterinaria, son las que poseen mayor proporción de estudiantes en situación vulnerable (entre 40 y 51%). Las carreras de Medicina y Psicología son las que tienen una proporción mayor de estudiantes avanzados (entre 35 y 43%).

La segunda dimensión de estudio del Rendimiento escolar es la Escolaridad. Esta variable se operacionaliza a través del Promedio de notas. Se mide como el cociente entre la suma de notas y la cantidad de materias rendidas. Para el mismo, se consideran materias aprobadas y reprobadas.

La misma fue construida sin tener en cuenta los estudiantes que no tienen actividades aprobadas (1638 estudiantes). Por tanto, es el promedio de aquellos que tienen actividad. No obstante, la escolaridad por sí sola, no es un buen indicador en la medida que se están comparando promedios de estudiantes muy diferentes en cuanto a su avance (se están comparando estudiantes con el 100% de la carrera y estudiantes

#### Estudiantes de la generación 1995 según escolaridad al 2003

Media		3,96
Desvío estándar		2,10
Mínimo		0
Máximo		11,0
Percentil	25	2,340
	50	3,87
	75	5,42

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

#### Estudiantes de la generación 1995 según escolaridad en primer año

Media		3,97
Desvío estándar		2,43
Mínimo		0
Máximo		12
Percentil	25	2,25
	50	4,00
	75	5,75

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

con menos del 10%). Por ello, el análisis del mismo tendrá un significado limitado, no debiendo sacar grandes conclusiones respecto al mismo. Su significado será mayor cuando se lo acompaña con el avance en la carrera, tal como se hará en las trayectorias escolares.

La escolaridad media de la generación se ubica alrededor de la nota de 4 equivalente a Regular Regular Bueno, o sea una calificación baja en la escala del notas de la Universidad, apenas un punto superior al mínimo de exigencia, y bastante inferior a la mitad de la escala (6=Bueno, o BBB).

La variabilidad entre las carreras, no es muy alta. En un extremo las de Ingeniería y Medicina tienen medias de notas de 3 (RRR). Por otro lado, están las carreras de Ciencias Biológicas y Psicología con promedios de 5 (BBR), y en el extremo superior Historia con una media de 7 (BBMB).

A su vez, esta variable fue medida en tres momentos del tiempo:

- Escolaridad en el primer año académico
- Escolaridad en el tercer año académico
- Escolaridad hasta el año 2003.

En los tres momentos del tiempo, primero, tercero y 2003 el comportamiento es similar.

**Estudiantes de la generación 1995 según escolaridad en tercer año**

N		
Media		3,78
Desvío estándar		2,15
Mínimo		0,
Máximo		10,50
Percentil	25	2,06
	50	3,60
	575	5,27

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

A los efectos de construir las tipologías de estudiantes de acuerdo a las tres dimensiones de rendimiento consideradas, (siguiendo la misma construcción del indicador realizado en avance), a partir de la escolaridad se crea un indicador de dos modalidades:

- Estudiante por encima de la mediana
- Menor o igual a la mediana

La tercera dimensión del Rendimiento escolar incluida en estudio es la *Modalidad de aprobación de las materias*.

En una primera instancia se identificaron en la Universidad cuatro modalidades diferentes de aprobación:

- Curso
- Exoneración
- Examen
- Curso y examen

Así la actividad de los estudiantes de cada carrera y en los distintos momentos académicos, fue considerada dentro de cada una de las modalidades antes mencionadas.

A efectos de padronizar mejor los tipos más usuales, las modalidades de aprobación por curso y exoneración fueron resumidas en una única categoría denominada Curso.

A su vez, para determinar cual es la modalidad de aprobación de cada estudiante a lo largo de la carrera se construyen tres indicadores:

- $M. Curso = (\text{materias aprobadas por curso} / \text{total de materias}) * 100$
- $M. Examen = (\text{materias aprobadas por examen} / \text{total de materias}) * 100$
- $M. Curso y Examen = (\text{materias aprobadas por curso y examen} / \text{total de materias}) * 100$

El comportamiento respecto a la modalidad de aprobación es muy heterogéneo en el conjunto de carreras consideradas, existen carreras con multiplicidad

**Estudiantes de la generación 1995 por escolaridad en la carrera**

Carrera		
Abogacía	Media	3,58
	Mediana	3,33
	Desvío estándar	1,87
	Mínimo	,38
	Máximo	11,00
Arquitectura	Media	3,66
	Mediana	3,59
	Desvío estándar	1,62
	Mínimo	,25
	Máximo	9,22
Ciencias Biológicas	Media	4,72
	Mediana	4,81
	Desvío estándar	2,27
	Mínimo	,54
	Máximo	11,00
Historia	Media	7,07
	Mediana	7,04
	Desvío estándar	1,39
	Mínimo	3,20
	Máximo	10,67
Ingeniería en Computación	Media	3,14
	Mediana	3,00
	Desvío estándar	2,16
	Mínimo	,00
	Máximo	10,00
Medicina	Media	3,45
	Mediana	3,14
	Desvío estándar	2,58
	Mínimo	,00
	Máximo	10,50
Psicología	Media	5,01
	Mediana	5,01
	Desvío estándar	1,66
	Mínimo	,00
	Máximo	9,50
Técnico en Administración	Media	4,41
	Mediana	4,33
	Desvío estándar	1,99
	Mínimo	,43
	Máximo	9,20
Veterinaria	Media	4,04
	Mediana	4,04
	Desvío estándar	1,96
	Mínimo	,40
	Máximo	8,97

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**Estudiantes de la generación 1995 por modalidad de aprobación de las materias según carrera**

Carrera		Modalidad			Total
		CYE	Curso	Examen	
Abogacía	Cantidad	1	1	1089	1091
	% en Carrera	,1	,1	99,8	100,0%
Arquitectura	Cantidad	0	410	175	585
	% en Carrera	,0	70,1	29,9	100,0%
Ciencias Biológicas	Cantidad	103	0	0	103
	% en Carrera	100,0	,0	,0	100,0%
Historia	Cantidad	80	0	1	81
	% en Carrera	98,8	,0	1,2	100,0%
Ingeniería en Computación	Cantidad	28	218	15	261
	% en Carrera	11,8	83,5	5,7	100,0%
Medicina	Cantidad	494	127	0	621
	% en Carrera	79,5	20,5	,0	100,0%
Psicología	Cantidad	254	253	23	530
	% en Carrera	48,0	47,7	4,3	100,0%
Técnico en Administración	Cantidad	0	18	492	510
	% en Carrera	,0	3,5	96,5	100,0%
Veterinaria	Cantidad	21	0	157	178
	% en Carrera	11,8	,0	88,2	100,0%
Total	Cantidad	981	1027	1952	3960
	% en Carrera	24,7	25,9	49,3	100,0%

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU.

de modalidades, así como hay varias carreras que sólo registran un tipo de modalidad.

La modalidad predominante en la generación es la de examen (49%), no obstante ella no es la dominante en todas las carreras.

**Estudiantes de la generación 1995 según modalidad de aprobación de las materias**

	Cantidad	%	Porcentaje acumulado
CYE	981	24,7	24,7
CURSO	1027	25,9	50,6
EXAMEN	1952	49,3	100,0
Total	3960	100,0	

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**Estudiantes de la generación 1995 por escolaridad al 2003 según modalidad de aprobación de las materias**

Modalidad	Escolaridad	
CYE	Media	4,85
	Mediana	4,97
	Desvío estándar	2,150
	Mínimo	,35
	Máximo	11,00
CURSO	Media	3,48
	Mediana	3,44
	Desvío estándar	2,29
	Mínimo	,00
	Máximo	10,00
EXAMEN	Media	3,86
	Mediana	3,65
	Desvío estándar	1,88
	Mínimo	,38
	Máximo	11,00

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

Las carreras donde predomina la modalidad de examen son: Abogacía, Técnico en Administración y Veterinaria. Las carreras donde predomina la modalidad curso (curso sólo, o curso y examen) son: Arquitectura, Ingeniería, Medicina, Historia, Ciencias Biológicas y Psicología. Las carreras que tienen registradas



**Estudiantes de la generación 1995 por Escolaridad según Avance en la carrera y modalidad de aprobación de las materias (2003)**

Avance	Modalidad		Escolaridad		Total	
			Por debajo	Por encima		
<b>Vulnerables</b>	CyE	Cantidad	153	120	273	
		% en modalidad	56	44	100	
	Curso	Cantidad	491	153	644	
		% en modalidad	76,2	23,8	100	
	Examen	Cantidad	715	274	989	
		% en modalidad	72,3	27,7	100	
	Total	Cantidad	<b>1359</b>	<b>547</b>	<b>1906</b>	
		% en modalidad	<b>71,30</b>	<b>28,7</b>	<b>100</b>	
	<b>Rezagados</b>	CyE	Cantidad	107	43	150
			% en modalidad	71,33	28,66	100
Curso		Cantidad	80	56	136	
		% en modalidad	58,82	41,18	100	
Examen		Cantidad	200	158	358	
		% en modalidad	55,9	44,1	100	
Total		Cantidad	<b>387</b>	<b>257</b>	<b>644</b>	
		% en modalidad	<b>60,1</b>	<b>39,9</b>	<b>100</b>	
<b>Avanzados</b>		CyE	Cantidad	96	462	558
			% en modalidad	17,2	82,8	100
	Curso	Cantidad	37	210	247	
		% en modalidad	15	85	100	
	Examen	Cantidad	158	447	605	
		% en modalidad	26,1	73,9	100	
	Total	Cantidad	<b>291</b>	<b>1119</b>	<b>1410</b>	
		% en modalidad	<b>20,6</b>	<b>79,4</b>	<b>100</b>	

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU  
Nota: están excluidos los estudiantes sin actividad aprobada

un tipo de modalidad son: Ciencias Biológicas (curso y examen), Abogacía (examen). Vale la pena aclarar que en el caso de Abogacía existe un tema de subregistro en Bedelía, dado que hay varios cursos que son de aprobación exclusivamente por curso.

De las tres modalidades estudiadas la que combina curso y examen es la que tuvo mejor impacto positivo sobre el desempeño en la escolaridad de los estudiantes.

### Tipología de trayectorias escolares

Cuando se analizó las dimensiones del rendimiento escolar se presentó el perfil de acuerdo al ritmo de avance en los estudios de la carrera. En función del avance en la carrera se estableció una primer clasificación en dos grupos de estudiantes: a) inactivos, b) activos, a su vez esto últimos se los dividió en a) vulnerables, b) rezagados, c) avanzados. Las restantes dimensiones, escolaridad y avance, fueron estudiadas

en función del grupo de estudiantes activos, es decir aquellos que han tenido al menos una asignatura aprobada.

En esta sección se busca profundizar en la interrelación entre distintas dimensiones del rendimiento escolar y las trayectorias escolares en el tiempo de los estudiantes de la generación. Para ello, en este caso se excluyen los estudiantes sin actividad en la medida que los mismos no presentan datos en las otras dimensiones de estudio, como ser escolaridad y modalidad de aprobación.

A partir de los indicadores de Avance (en sus tres modalidades), Escolaridad (2 modalidades) y Modalidades de aprobación (3 categorías) se definieron una combinatoria de 18 tipos de trayectorias escolares (3x2x3) de los estudiantes.

Las 18 trayectorias escolares son:

1. Avanzados con escolaridad por encima de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso.

2. Avanzados con escolaridad por encima de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Examen
3. Avanzados con escolaridad por encima de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso y Examen
4. Avanzados con escolaridad por debajo de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso.
5. Avanzados con escolaridad por debajo de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Examen
6. Avanzados con escolaridad por debajo de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso y Examen
7. "Rezagados" con escolaridad por encima de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso.
8. "Rezagados" con escolaridad por encima de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Examen
9. "Rezagados" con escolaridad por encima de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso y Examen
10. "Rezagados" con escolaridad por debajo de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso.
11. "Rezagados" con escolaridad por debajo de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Examen
12. "Rezagados" con escolaridad por debajo de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso y Examen
13. "Vulnerables" con escolaridad por encima de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso.
14. "Vulnerables" con escolaridad por encima de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Examen
15. "Vulnerables" con escolaridad por encima de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso y Examen
16. "Vulnerables" con escolaridad por debajo de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso.
17. "Vulnerables" con escolaridad por debajo de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Examen
18. "Vulnerables" con escolaridad por debajo de la mediana y cuya modalidad de aprobación es el Curso y Examen

### Vulnerables

Este grupo está conformado por los estudiantes que presentan un ritmo de avance inferior al 50%. Se los considera un grupo de estudiantes "vulnerables" al fracaso escolar, en términos del bajo ritmo de avance en la carrera. En este grupo, dos tercios de los mismos pertenecen a su vez a los estudiantes con menor escolaridad con respecto al conjunto de la generación.

A su vez, en este grupo predomina la modalidad de examen, la misma es algo superior al 50%. En la situación de estudiantes vulnerables con menor escolaridad la situación es diferente, estos apuestan más a la aprobación por sólo curso que el resto, lo cual podría estar indicando una alternativa de cursado y recursado de materias ante dificultades de obtener mejor rendimiento.

También es relevante rescatar que un 29% de los estudiantes vulnerables, obtienen escolaridades buenas, pero cuya modalidad de aprobación es predominantemente por examen (aproximadamente un 45%). Es probable que se trate de estudiantes con un buen rendimiento escolar, pero que sin embargo, por factores extra educativos han tenido que enlentecer sus

**Estudiantes vulnerables según escolaridad y modalidad de aprobación de cursos**

Modalidades de aprobación		Escolaridad		Total
		Por debajo	Por encima	
CYE	Cantidad	153	120	273
	% en escolaridad	56	44	100
CURSO	Cantidad	491	153	644
	% en escolaridad	76,2	23,8	100
EXAMEN	Cantidad	715	274	989
	% en escolaridad	72,3	27,7	100
TOTAL	Cantidad	<b>1359</b>	<b>547</b>	<b>1906</b>
	% en escolaridad	<b>71,30</b>	<b>28,7</b>	<b>100</b>

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

estudios y continuarlos de manera más discontinuada, sin cursar las materias.

#### Grupo de Vulnerables según Carreras

	Cantidad	%
Abogacía	625	32,8
Arquitectura	254	13,3
Ciencias Biológicas	60	3,1
Historia	65	3,4
Ingeniería en Computación	149	7,8
Medicina	198	10,4
Psicología	224	11,8
Técnico en Administración	246	12,9
Veterinaria	85	4,5
Total	1906	100,0

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

Es interesante anotar que en los casos de Abogacía e Ingeniería en Computación se observa que la proporción de estudiantes vulnerables se han incrementado significativamente con respecto al peso inicial en la muestra que tenían estas carreras al momento de medir la cantidad de ingresados en 1995.

#### Rezagados

El grupo de estudiantes en situación de rezago (han avanzado más del 50% de la carrera pero no alcanzan el 80%), tienen una proporción mayor de estudiantes con más baja escolaridad (60%, aunque bastante inferior que en el de vulnerables), y una proporción significativa de estudiantes (40%) de buen desempeño en cuanto al promedio de calificaciones obtenido.

Los estudiantes rezagados poseen la proporción notoriamente más alta de aprobaciones de materias por examen, y un peso relativo muy bajo de materias rendidas exclusivamente por curso.

En el caso de los estudiantes que tienen mejor escolaridad aprueban la mayor proporción de sus materias exclusivamente por examen (62%), mientras que los que tienen una escolaridad inferior al promedio, mantiene un peso significativo de materias exclusivamente por curso.

Es interesante que al igual que en el grupo de los vulnerables, estudiantes cuyo promedio de calificaciones es bueno optan por el examen, lo que sugeriría pensar que se trata de estudiantes que por diversas razones extraescolares han debido enlentecer sus estudios.

#### Estudiantes rezagados según escolaridad y modalidad de aprobación de cursos

Modalidades de aprobación		Escolaridad		Total
		Por debajo	Por encima	
CYE	Cantidad	107	43	150
	% en escolaridad	71,33	28,66	100
CURSO	Cantidad	80	56	136
	% en escolaridad	58,82	41,18	100
EXAMEN	Cantidad	200	158	358
	% en escolaridad	55,9	44,1	100
Total	Cantidad	<b>387</b>	<b>257</b>	<b>644</b>
	% en escolaridad	<b>60,1</b>	<b>39,9</b>	<b>100</b>

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

#### Grupo de Rezagados según Carreras

	Cantidad	%
Abogacía	225	34,9
Arquitectura	112	17,4
Ciencias Biológicas	8	1,2
Historia	10	1,6
Ingeniería en Computación	41	6,4
Medicina	94	14,6
Psicología	49	7,6
Técnico en Administración	73	11,3
Veterinaria	32	5,0
Total	644	100,0

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**Estudiantes avanzados según escolaridad y modalidad de aprobación de cursos**

Modalidades de aprobación		Escolaridad		Total
		Por debajo	Por encima	
CYE	Cantidad	96	462	558
	% en escolaridad	17,2	82,8	100
CURSO	Cantidad	37	210	247
	% en escolaridad	15	85	100
EXAMEN	Cantidad	158	447	605
	% en escolaridad	26,1	73,9	100
Total	Cantidad	291	1119	1410
	% en escolaridad	20,6	79,4	100

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**Avanzados**

Los estudiantes que poseen un nivel del avance mayor, son a su vez predominantemente los que poseen mejor escolaridad. Es importante remarcar que casi el 70% de los avanzados es egresado. Algo que se observó es que la escolaridad de los graduados es significativamente mayor al resto de los estudiantes. Esto se verificó en todas las carreras y podrá ser observado en el apartado de los egresados.

La mayoría de los estudiantes avanzados optan por la modalidad de aprobación de curso y examen o sólo curso (79%). No obstante, es interesante anotar que hay un 21% de estudiantes avanzados con menor escolaridad, prefieren la modalidad de aprobación por examen. Esto daría cuenta de estrategias que privilegian el mantener un buen ritmo de aprobación de las materias, en detrimento de la escolaridad o modalidad de aprobación.

**Grupo de Avanzados según Carreras**

Carrera	Cantidad	%
Abogacía	241	17,1
Arquitectura	219	15,5
Ciencias Biológicas	35	2,5
Historia	6	,4
Ingeniería en Computación	71	5,0
Medicina	329	23,3
Psicología	257	18,2
Técnico en Administración	191	13,5
Veterinaria	61	4,3
Total	1410	100,0

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**A modo de conclusión**

El artículo muestra la relevancia de avanzar en estudios y enfoques que aborden el rendimiento escolar

más allá de los factores macrosistémicos de resultados globales, y profundizar en la "caja negra" de los procesos educativos internos, de los tipos de curso y trayectorias de los estudiantes dentro de la UdelaR.

El estudio busca llamar la atención sobre las múltiples dimensiones y formas de medir el rendimiento escolar, para comparar patrones comunes así como la heterogeneidad de perfiles de las carreras y de trayectorias escolares en la Universidad de la República. Ello permite incorporar criterios comparativos comunes, así como definir una pluralidad de políticas educativas para incidir en los diversos aspectos del rendimiento escolar y en grupos de estudiantes específicos.

La investigación permitió encontrar una diversidad de pautas de rendimiento académico de los estudiantes entre carreras que no coinciden automáticamente con las tipologías más clásicas de áreas de conocimiento, tipo de profesiones o duración de las carreras universitarias. A modo ilustrativo, se identifican situaciones de una alta proporción de estudiantes inactivos o vulnerables en carreras liberales clásicas, académicas y en carreras cortas, en diferentes áreas del conocimiento. Por otra parte, es significativo que a pesar de la diversidad de perfiles y carreras se pueden observar problemas y trayectorias educativas comunes.

Se estudian diversas dimensiones del Rendimiento escolar. La primer variable, se refiere al ritmo de estudios, definida a través del *avance en la carrera* en relación con la duración total de la carrera. (Porcentaje de materias aprobadas sobre el total de materias de la carrera). A partir de esta variable se construye un indicador con tres modalidades: a) Avanzados: estudiantes con el 80% y más de avance, b) Rezagados: entre el 50% y 79% c) Vulnerables: menos del 50%.

La situación de los estudiantes de la generación 1995 según el avance en la carrera, (considerando todo el período hasta el 2003), puede clasificarse en cuatro grupos. Los *inactivos*, que cuantitativamente son sig-

nificativos, un 29% del total de estudiantes no registra ninguna materia aprobada(0%). Luego, los que están en situación de *vulnerabilidad*, debido a que no han logrado aprobar la mitad de todos los cursos exigidos en los planes de estudios 8 años luego de haber ingresado a la universidad. Estos son un 34% de toda la generación que probablemente estén en algún punto entre el primer y segundo año. A continuación, está el grupo de *rezagados*, estudiantes que poseen entre el 50 y 79% de las materias aprobadas, constituye el 12% de la generación. Finalmente, los estudiantes *avanzados* (que incluye a los egresados), con 80% o más de la carrera realizada, son el 25% del total.

La segunda dimensión de estudio del Rendimiento escolar es la *Escolaridad*. Esta variable se operacionaliza a través del Promedio de notas (sobre el total de materias rendidas, aprobadas y reprobadas). La escolaridad media de la generación se ubica alrededor de la nota de 4 equivalente a Regular Regular Bueno, o sea una calificación baja en la escala del notas de la Universidad, apenas un punto superior al mínimo de exigencia, y bastante inferior a la mitad de la escala (6=Bueno, o BBB). En los tres momentos del tiempo, primero, tercero y 2003 el comportamiento es similar.

La tercer dimensión es la *modalidad de aprobación de materias* de cada estudiante a lo largo de la carrera, con tres indicadores (Curso, Examen, y Curso y Examen combinadas).

Analizando exclusivamente los estudiantes activos (3960), la clasificación se distribuye de la siguiente manera: Vulnerables (47,5%), Rezagados (16,3%) y Avanzados (36%). El análisis de sus trayectorias escolares de acuerdo a las tres dimensiones del rendimiento presentadas brinda elementos interesantes

El grupo de estudiantes vulnerables al fracaso escolar, en términos del bajo ritmo de avance en la carrera, dos tercios de los mismos pertenecen a su vez a los estudiantes con menor escolaridad con respecto al conjunto de la generación. A su vez, en este grupo predomina la modalidad de sólo examen.

El grupo de estudiantes en situación de rezago, tienen una proporción mayor de estudiantes con más baja escolaridad (60%, aunque bastante inferior que en el de vulnerables), y una proporción significativa de estudiantes(40%) de buen desempeño en cuanto al promedio de calificaciones obtenido. En el caso de los estudiantes que tienen mejor escolaridad aprueban la mayor proporción de sus materias exclusivamente por examen (62%), mientras que los que tienen una escolaridad inferior al promedio, mantiene un peso significativo de materias exclusivamente por curso.

Los estudiantes que poseen un nivel del avance mayor, son a su vez predominantemente los que poseen mejor escolaridad. No obstante, es interesante anotar que hay un 21% de estudiantes avanzados con menor escolaridad, los cuáles prefieren la modalidad de aprobación por examen. Esto daría cuenta de estrategias que privilegian el mantener un buen ritmo de aprobación de las materias, en detrimento de la escolaridad o modalidad de aprobación.

Se pueden extraer algunas conclusiones generales.

La primera es la relevancia de las modalidades de enseñanza y de evaluación en los rendimientos escolares a lo largo de toda la carrera. En los puntos extremos, las diferencias entre los estudiantes en situación de vulnerabilidad educativa y los avanzados o que finalizan los estudios residen en un involucramiento y seguimiento más activo en las modalidades de enseñanza que suponen el curso y contextos de aula.

El segundo aspecto que interesa destacar es atender a la magnitud cuantitativa de las vulnerabilidades educativas durante los dos primeros años de cursado en la universidad donde quedan una parte significativa de los estudiantes. De acuerdo a los resultados obtenidos, los desafíos de los estudiantes no estarían exclusivamente al momento del ingreso pautado por el tránsito entre enseñanza media y superior, sino también en la adaptación, involucramiento y aprendizaje posterior que permita que los estudiantes consigan aprobar los dos primeros años y efectivamente avanzar hacia los ciclos y tramos superiores de las carreras. En este sentido, aflora nuevamente la temática de los ciclos básicos y su articulación con los superiores de especialización. Otro aspecto vinculado que llama la atención son los bajos rendimientos en términos de escolaridad promedio que obtienen los estudiantes –más allá de la diversidad de facultades, carreras, diseños curriculares y métodos de evaluación–. Esto debiera animar el debate y la investigación académicos sobre los usos de la escala de notas y sus impactos sobre las trayectorias académicas.

Un tercer punto a señalar, es la diversidad de tipos de trayectorias escolares y su relación con los ritmos de cursado. No siempre el enlentecimiento del ritmo de cursado de los estudiantes es un sinónimo de fracaso o deserción educativa. Por diversos factores que será necesario profundizar una parte de los estudiantes que enlentecen el ritmo de cursado consiguen obtener buenos rendimientos. Sea por variables extraeducativas (laborales, familiares, etc.) o por educativas (priorizar una mejor escolaridad y formación en los estudios)

existen estudiantes que retrasan el tiempo de graduación. En estos casos nuevamente las modalidades de enseñanza aparecen como una variable clave para facilitar estos tránsitos y vías.

Por último, este estudio es un aporte para mostrar la utilidad de contar con tipologías de trayectorias académicas construidas a partir de indicadores cuantitativos para el monitoreo y evaluación del rendimiento académico y para el diseño de políticas educativas que permitan un mejor desempeño de las instituciones y los agentes educativos –gestores, profesores, estudiantes, graduados-. Asimismo, la medición cuantitativa e identificación de perfiles de estudiantes es un elemento de diagnóstico que se deberá complementar y profundizar con estudios focalizados que puedan explicar operan los factores psico-sociales y de contexto micro educativo de aula en el rendimiento escolar.

## Bibliografía

- ANEP-MES y FOD**, (2001) *La educación media superior en Uruguay. Evidencias sobre el bachillerato secundario*, Cuadernos de Trabajo, Mdeo.
- ANEP-MES y FOD**, (2000) *Predisposición al abandono escolar en estudiantes de 3er. año de enseñanza media. Informe de la Segunda Comunicación de Resultados Censo Nacional de Aprendizajes en los 3ros años del Ciclo Básico*. Mdeo.
- APONTE-HERNÁNDEZ EDUARDO**, Colaboradores: Mendes Braga Mauro, Piscocya Hermoza Luis, Celton Dora. Macadar Daniel "Desigualdad, inclusión y equidad en la educación superior" en *América latina y el caribe: tendencias y escenario alternativo en el horizonte 2021*, IESALC-UNESCO (www.iesalc.unesco.org.ve).
- APPLE MICHAEL W**, (1986) *Ideología y currículo*, Akal, Madrid.
- AROCENA RODRIGO, SUTZ JUDITH** (2001) *La universidad latinoamericana del futuro*, UDUAL, México.
- ASTIN, A** (1975) *Preventing students from dropping out*. San Francisco: Jossey Bass
- ASTIN, A.** (1993). *How good is your institution's retention rate?* Los Angeles: Higher Education Research Institute.
- BLANCO JORGE, MACHADO ALINA Y NALBARTE LAURA** (2001), "Discriminación por rendimiento curricular. Aplicación al Plan 90 de la FCEA". *Revista Quantum*, núm. 12, pág. 83 - 100.
- BOADO MARCELO** (2007) "Caracterización y perspectivas de la deserción estudiantil universitaria en Udelar" en *El Uruguay desde la sociología V*, Depto.de Sociología, FCS, UDELAR, Montevideo.
- BOADO MARCELO**, Caneiro Mariángeles, Sotelo Victoria (2008) "La encuesta estudiantes desertores en Udelar en 2006: primeros resultados" en *El Uruguay desde la sociología V*, Depto.de Sociología, FCS, UDELAR, Montevideo.
- BOURDIEU PIERRE, PASSERON J. C.** (1975) *La reproducción*. Ed.Alianza, Madrid.
- CAMARENA C. ROSA MARÍA, CHAVEZ G. Y., GOMEZ V. JOSÉ** (2000) "Reflexiones en torno al rendimiento escolar y la eficiencia terminal" en *Revista de Educación Superior*, vol.XXIX, No.112.
- CEPAL** (1992) *Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?*, ANEP. Montevideo.
- CEPAL** (1987) *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*, CEPAL-UNESCO, Bs.As.
- ADUENÁIS MARCEL, MONTMARQUETTE, PARENT DANIEL, DUROCHER BENOIT, RAYMOND FRANÇOIS** (1999) *Travail pendant études et abandon scolaire: causes, conséquences et politiques d'intervention*, CIRANO, Montreal.
- DE MIGUEL JESÚS, CAIS JORDI, VAQUERA ELIZABETH** (2001) *Excellencia Calidad de la universidades españolas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- DIDRIKSSON, AXEL** (2000) *La Universidad de la innovación. Una estrategia de transformación para la construcción de Universidades del futuro*. Unesco, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.
- ECHAVARRIARZA MP Y SASIAS S** (1998) *Datos cuantitativos sobre el estudio de seis generaciones de estudiantes de Ingeniería*, Unidad de Enseñanza Facultad de Ingeniería Universidad de la República, Montevideo.
- FERNÁNDEZ TABARÉ** (1996) "Los "liceos eficaces": una perspectiva sociológica de la organización escolar" en *Revista de Ciencias Sociales* n 11, Depto. de Sociología, FCU, Mdeo.
- GONZÁLEZ LE Y URIBE D** (2002) "Estimaciones sobre la retención y deserción en la educación superior chilena. Consideraciones sobre sus implicaciones". En: *Calidad de la Educación*, Santiago de Chile.
- GOYENECHÉ JUAN, URRESTARAZU INÉS Y ZOPPOLO GUILLERMO**, (2001) "¿Cuándo me voy a recibir? Una aproximación para el análisis de la duración de la carrera estudiantil" en *Revista Quantum*, núm. 12, pág. 101-110, Mdeo.
- HIMMEL K. ERIKA** (2002) "Modelos de análisis de la deserción estudiantil de la educación superior" en *Calidad de la Educación*, dossier sobre Retención y movilidad estudiantil en la educación superior, publicación del Consejo Superior de Educación, Revista número 17, diciembre, Santiago de Chile, pags.91 a 108.
- KARABEL JEROME, HALSEY** (1977) *A Power and ideology in education*, Oxford University Press, New York.
- MARTINEZ FERNANDO, SARLO OSCAR.** (2002) *La formación de juristas en el Uruguay*, FCU, Montevideo.
- PASCARELLA ET Y TEREZINI PT** (1991) *How college affects students*. San Francisco: Jossey Bass
- PORTO A y DI GRESIA** (2001) *Rendimiento de estudiantes universitarios y sus determinantes*, Universidad Nacional de la Plata. Argentina
- PARSONS TALCOTT.** (1966) *La estructura de las sociedades modernas*, Ed. Trillas, México.



- THOMAS, L.** (2002) "Student Retention in Higher Education: The role of institutional habitus". *Educational Policy* Vol17, No 4, 423-442.
- TINTO VICENT** (2002) "Promoting Student Retention: Lessons Learned from the United States" Presented at the 11th Annual Conference of the European Access Network, Prato, Italia. Junio.
- (2000) "Definir la deserción: una cuestión de perspectiva" en *Revista de Educación Superior*, vol.XXIX, No.112.
- (1996) "Reconstructing the First Year at College", *Planning for Higher Education*, 25 (1), pp.1-6.
- (1993) *Leaving college: rethinking the causes and cures of student attrition*. 2nd edition. Chicago: University of Chicago Press.
- (1975) "Dropout from Higher Education: A Theoretical Synthesis of Recent Research", *Review of Educational Research*, 45 (1), pp.89-125.
- TÜNNERMANN BERHEIM CARLOS** (2003) *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*, UDUJAL, México.
- UDELAR** (1991) *La problemática de la Calidad de enseñanza en la Universidad de la República*, Documento elaborado por una comisión internacional para el CDC, UdelarR, Mdeo.
- UNESCO** (1998) *Declaración Mundial sobre la educación superior en el Siglo XXI*.
- UNIVERSIDAD ESTADUAL DE CAMPINAS**, Centro de Estudios de Opinión Pública (2002), *Proyecto: Estudos socioeconômicos em Educação. Relatório final Meta 4. Analise de dados do exame nacional de cursos - Provão*, Campinas.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA** (2001) Comisión Programática Presupuestal (2001) *Informe de indicadores sobre la UdelarR*, Universidad de la República, Mdeo.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA** (2000) *Principales características de los estudiantes de la Universidad de la República en 1999*. Documentos de Trabajo del Rectorado Nro. 7. Oficina del Censo. Dirección General de Planeamiento. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA** (1989) IV Censo General de Estudiantes Universitarios 1988, *Informe del Relevamiento General Tomo I*, Dirección Gral. De Planeamiento - Instituto de Ciencias Sociales, UdelarR, Mdeo.
- WITTRUCK MERLIN C.** (1989) *La investigación de la enseñanza, I. Enfoques, teorías y métodos*. Paidós Educador, Barcelona.

## Anexo de tablas

Estudiantes de la generación 1995 por sexo según carrera

		Sexo		Total
		F	M	
Abogacía	Cantidad	1023	481	1504
	% en Carrera	68.0	32.0	100.0%
Arquitectura	Cantidad	387	329	716
	% en Carrera	54.1	45.9	100.0%
Ciencias Biológicas	Cantidad	124	77	201
	% en Carrera	61,7	38,3	100%
Historia	Cantidad	71	59	130
	% en Carrera	54,6	45,4	100%
Ingeniería en Computación	Cantidad	125	228	353
	% en Carrera	35.4	64.6	100.0%
Medicina	Cantidad	502	247	749
	% en Carrera	67.0	33.0	100.0%
Psicología	Cantidad	577	120	697
	% en Carrera	82.8	17.2	100.0%
Técnico en Administración	Cantidad	703	331	1034
	% en Carrera	68.0	32.0	100.0%
Veterinaria	Cantidad	118	96	214
	% en Carrera	55.1	44.9	100.0%
Total	Cantidad	3630	1968	5598
	% en Carrera	64,8	35,2	100%

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**Estudiantes de la generación 1995 por tramo de edad según carrera**

		Edad		Total
		18-19	Mayor o igual a 20	
Abogacía	Cantidad	999	505	1504
	% en Carrera	66.4	33.6	100.0%
Arquitectura	Cantidad	513	203	716
	% en Carrera	71.6	19.4	100.0%
Ciencias Biológicas	Cantidad	128	73	201
	% en Carrera	63,6	36,4	100.0%
Historia	Cantidad	40	90	130
	% en Carrera	30,8	69,2	100.0%
Ingeniería en Computación	Cantidad	296	57	353
	% en Carrera	82.8	17.2	100.0%
Medicina	Cantidad	610	139	749
	% en Carrera	81.4	19.6	100.0%
Psicología	Cantidad	308	309	697
	% en Carrera	44.2	55.8	100.0%
Técnico en Administración	Cantidad	289	745	1034
	% en Carrera	28	72	100.0%
Veterinaria	Cantidad	143	71	214
	% en Carrera	66.8	32.2	100.0%
Total	Cantidad	3326	2272	5598
	% en Carrera	59.4	40.6	100.0%

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**Estudiantes que egresan de la generación 1995 por tramo de edad según carrera**

		Edad		Total
		24-29	Mayor 30	
Abogacía	Cantidad	143	12	155
	% en Carrera	92	8	100%
Arquitectura	Cantidad	43	0	43
	% en Carrera	100	0	100%
Ciencias Biológicas	Cantidad	31	0	31
	% en Carrera	100	0	100%
Historia	Cantidad	4	1	5
	% en Carrera	80	2	100%
Ingeniería en Computación	Cantidad	40	0	40
	% en Carrera	100	0	100%
Medicina	Cantidad	234	3	237
	% en Carrera	99	1	100%
Psicología	Cantidad	170	50	220
	% en Carrera	77	23	100%
Técnico en Administración	Cantidad	158	36	194
	% en Carrera	81	19	100%
Veterinaria	Cantidad	44	3	47
	% en Carrera	94	6	100%
Total	Cantidad	867	105	972
	% en Carrera	89	11	100%

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SeCIU

**Estudiantes de la generación 1995 por lugar de nacimiento según carrera**

		Interior	Montevideo	Total
Abogacía	Cantidad	708	796	1504
	% en Carrera	47.1	52.9	100.0%
Arquitectura	Cantidad	217	499	716
	% en Carrera	30.3	69.7	100.0%
Ciencias Biológicas	Cantidad	57	144	201
	% en Carrera	28,4	71,6	100%
Historia	Cantidad	33	97	130
	% en Carrera	25,4	74,6	100%
Ingeniería en Computación	Cantidad	111	242	353
	% en Carrera	31.4	68.6	100.0%
Medicina	Cantidad	349	400	749
	% en Carrera	46.6	53.4	100.0%
Psicología	Cantidad	230	467	697
	% en Carrera	33.0	67.0	100.0%
Técnico en Administración	Cantidad	353	681	1034
	% en Carrera	34.1	65.9	100.0%
Veterinaria	Cantidad	87	127	214
	% en Carrera	40.7	59.3	100.0%
Total	Cantidad	2145	3453	5598
	% en Carrera	38,3	61,7	100%

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SecIU

**Estudiantes de la generación 1995 por tipo de liceo según carrera**

		Tipo de liceo						Total
		Extranjero	Privado	Publico	Publico -Otros	Religioso	UTU	
Abogacía	Cantidad	10	92	1153	42	206	1	1504
	% en Carrera	.7	6.1	76.7	2.8	13.7	.1	100.0%
Arquitectura	Cantidad	11	95	386	6	115	103	716
	% en Carrera	1.5	13.3	53.9	.8	16.1	14.4	100.0%
Ciencias Biológicas	Cantidad	2	25	117	3	50	2	201
	% en Carrera	1,99	12,44	58,2	1,49	24,88	1	100%
Historia	Cantidad	4	10	97	6	12	1	130
	% en Carrera	3,1	7,7	74,6	4,6	9,2	0,8	100%
Ingeniería en Computación	Cantidad	6	41	248	1	54	3	353
	% en Carrera	1.7	11.6	70.3	.3	15.3	.8	100.0%
Medicina	Cantidad	12	51	542	16	126	2	749
	% en Carrera	1.6	6.8	72.4	2.1	16.8	.3	100.0%
Psicología	Cantidad	1	51	592	1	52		697
	% en Carrera	.1	7.3	84.9	.1	7.5		100.0%
Técnico en Administración	Cantidad	14	59	765	12	155	29	1034
	% en Carrera	1.4	5.7	74.0	1.2	15.0	2.8	100.0%
Veterinaria	Cantidad	6	18	146	5	33	6	214
	% en Carrera	2.8	8.4	68.2	2.3	15.4	2.8	100.0%
Total	Cantidad	68	442	4046	92	803	147	5598
	% en Carrera	1,2	7,9	72,3	1,6	14,3	2,6	100%

Fuente: elaborado sobre la base de datos de las Bedelías, brindados por SECIU

**Estudiantes de la generación 1995 por el nivel educativo del padre según carrera**

	Cantidad	%	Porcentaje acumulado
Sin instrucción	9	,3	,3
Primaria	711	20,0	20,3
Secundaria	1147	32,3	52,6
UTU	486	13,7	66,3
Militar/Policial	123	3,5	69,8
IPA	126	3,6	73,4
Universidad	822	23,2	96,5
NS/NC	123	3,5	100,0
Total	3547	100,0	

Fuente: elaborado sobre la base de datos del Censo de Estudiantes de 1999

**Estudiantes de la generación 1995 por el nivel educativo de la madre según carrera**

	Cantidad	%	Porcentaje acumulado
Sin instrucción	6	,2	,2
Primaria	737	20,8	20,9
Secundaria	1305	36,8	57,7
UTU	263	7,4	65,2
Militar/Policial	1	,0	65,2
IPA	519	14,6	79,8
Universidad	656	18,5	98,3
NS/NC	60	1,7	100,0
Total	3547	100,0	

Fuente: elaborado sobre la base de datos del Censo de Estudiantes de 1999.

**Resumen**

Las tensiones entre la masificación de la educación superior y los fenómenos de deserción educativa y baja tasa de graduados ponen al rendimiento escolar de los universitarios como una temática de alta relevancia social y académica. El objetivo del presente artículo es presentar los principales resultados de una investigación realizada sobre las trayectorias académicas y el rendimiento escolar de la generación de estudiantes de 1995 durante el período 1995-2004, en diez carreras de la Universidad de la República. El estudio busca llamar la atención sobre las múltiples dimensiones del rendimiento escolar, para comparar patrones comunes así como la heterogeneidad de trayectorias escolares en la UDELAR a través de una tipología construida en base al avance en la carrera, el rendimiento escolar y la modalidad de aprobación de los cursos de los estudiantes. A partir de la misma, se identifican y analizan el desempeño de cuatro grupos de estudiantes: a) inactivos, b) vulnerables, c) rezagados y d) avanzados.

**Palabras clave:** Universidad / Rendimiento escolar / Trayectorias académicas.

**Abstract**

The expansion of contradictory social changes of higher education, as the increase of enrollment, educational dropout and low graduation rates, highlights the importance of studies focuses on causes and factors of student performance. The article introduces results of a research on academic achievement in ten undergraduate courses of a student generation of the University of the Republic between 1995-2004. The study analyzes multiple dimensions and patterns of student performance in the UDELAR. The research makes a typology of student performance based on three variables: achievement level at undergraduate course, student record and courses' method of evaluation. The research analyzes four groups of students according to their educational performance: a) inactive, b) vulnerable, c) lag d) advance.

**Keywords:** University / Graduation rates / Academic achievement.

¿Quiénes son los-as  
“Otros-as”?

## Eróticas de la disidencia en América Latina

Brasil S XVII al XX

**Eróticas de la disidencia en América Latina.** Carlos Fígari. CLACSO-CICCUS, Buenos Aires, 2009. 283 páginas.

Lucía Pérez

Lo Otro: pecador, sodomita, inverso, bugre, bicha, anormal, perverso, gay, lesbiana, travesti, trans, diverso. Esta ambiciosa y bien lograda investigación del sociólogo Carlos Fígari<sup>1</sup> propone una lectura diferente de lo erótico, de diferentes eróticas (entendidas éstas como las posibles formas de vinculación afectiva intermediada por la pasión). A través de una fenomenología de los comportamientos erótico-sexuales se ponen las piezas que arman el puzzle de lo disidente en la ciudad de Río de Janeiro (siglo XVII al XX).

Esta genealogía se construye a partir de la heterosexualidad como categoría referencial, explorando todas esas otras construcciones que se apartan de ella. Pensarlo desde otro lugar, el de la alteridad, supone rastrear los “fragmentos” que se inscriben en la historia de formas eróticas distintas al canon heterosexual normativo. Hasta el siglo XIX no podemos hablar de un sujeto homosexual, por lo que este trabajo no pretende ser, ni es, una historia de la homosexualidad, por lo

1 Doctor en Sociología, IUPERJ. Investigador del CONICET y profesor de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Catamarca. Investigador Visitante en el Grupo de Estudios sobre Sexualidades del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

**Eróticas de la disidencia  
en América Latina**

Brasil, Siglos XVII al XX

Carlos Fígari



menos no antes de que pueda ser un sujeto representado como tal. El rastreo de archivos, la búsqueda de prácticas y significados diferentes a lo largo de la historia están puestos en este trabajo a dialogar frente a frente para acceder al modo en el que se prefiguran las formas de *ser abyecto*.

Este estudio muestra cómo a lo largo de los siglos podemos hablar de un paradigma que marca a fuego toda la construcción social que hacemos de nuestras sexualidades, ya no sólo la máxima de “todos somos heterosexuales hasta que demostremos lo contrario”, sino la estructuración de la vida social a partir del patrón *masculino/activo*. El fin de la esclavitud señala un cambio en los mecanismos de control; aparece la figura estatal y de su mano, el discurso médico. Plantea un despliegue disciplinario de la sexualidad toda, pero golpea particularmente las formas diversas de sexualidad.

Los cuerpos son puestos aquí a jugar como el elemento clave en la interpretación de estas lógicas disidentes. Es el cuerpo, texto privilegiado, el receptáculo de huellas que se impregnan en él y en nuestra memoria<sup>2</sup>. ¿Qué es ser El-La Otro-a? ¿Cómo se van

2 Deleuze, Gilles y Guattari, Félix. Original: (1972) *L'Anti-*



construyendo estas categorías, cómo se dan los procesos de identificación y de (re)conocimiento? Figari nos plantea un escenario amplio y diverso, desde los "textos" precoloniales hasta el pasado siglo XX. Imbrica una serie de acontecimientos que van mutando no sólo las experiencias, sino también las interpretaciones sobre las mismas, aparatos de coacción y represión de cada formación histórica, con sus propios discursos y sus mecanismos de reproducción.

Podemos identificar en el texto una periodicidad que ordena los hallazgos y permite entrelazar las dialécticas generadas en torno a la disidencia. Algunas de las interrogantes que estimulan la inquietud del autor a lo largo del trabajo son: cuáles son los discursos predominantes, cuáles son los mecanismos de coacción, cuáles son las estrategias de supervivencia del disidente, y, por encima de todo, quiénes son los disidentes, dónde están, en qué estratos sociales, en qué lugares, cómo se les llama.

Vamos a hacer referencia aquí a tres grandes períodos, seleccionados por los cambios más radicales de una formación discursiva hegemónica a otra. En primer lugar, el período pre colonial y colonial (siglos XVII y XVIII), signado por un discurso imperial-religioso; en segundo lugar, el período de la constitución de la República (siglo XIX), en el que el discurso médico cobra un lugar privilegiado, bajo el abrigo de un Estado interventor que acompaña el discurso médico y pone aparatos represivos al servicio de la persecución disidente. Por último, el siglo XX en toda su inmensidad. Propulsor del movimiento gay y de lo que podemos llamar el *outing disidente*, es decir, la conquista del espacio público, condimentada por la contienda política de dictadura que permeaban las luchas del movimiento. El discurso médico deja paso aquí a la masificación de los medios de comunicación como aparato ideológico hegemónico. No podemos hablar de la desaparición de una forma discursiva ante otra, sino de la convivencia entre ellas; hablamos de preeminencias y estados de dominación de una frente a otras en diferentes momentos de la historia. El siglo XX invita también al movimiento gay a plantear una alternativa discursiva a la identidad gay estigmatizada. La positivización del discurso "gay ciudadano" plantea una integración de las llamadas minorías sexuales en términos de ciudadanos, con derechos y obligaciones. Ponen este discurso en términos de verdad, como una estrategia posible en la historia.

---

*Oedip: capitalisme et schizophrénie*, París. Édition de Munit.

El discurso durante el período del imperio de Brasil impone su sentido de realidad, sus prácticas e interpretaciones se erigen en términos de verdad, fosilizando la acumulación cultural de los nativos. La demonización de estos es la clave que permite la identificación del Otro a partir del binomio Ellos-Salvajes/Nosotros-Civilizados. El dispositivo social de control por excelencia es la idea de pecado, de la división entre el bien y el mal, siendo los negros y las mujeres consideradas sinónimos de este último. Las relaciones [eróticas] entre los señores y sus esclavas, entre los señores y los hijos de éstas eran visualizadas como las prácticas perversas de los negros.

Con el "Estado Novo"(1937-1945) aparecen los discursos estatales, científicos y escolares como expresiones del imperante orden burgués-disciplinador. Las prácticas no heterosexuales (disidentes) siguen quedando en el resguardo de la clandestinidad, con una impronta fuertemente machista, donde la mujer debe procurar cumplir su "misión en el mundo": ser buena madre y buena esposa. La homosexualidad juega en el campo del desequilibrio y la patología. Es una enfermedad que debe ser corregida. La "inversión sexual" (posteriormente homosexualidad) se pone en boca de la medicina y del derecho, en tanto formaciones discursivas hegemónicas.

Los intentos de visibilización pública (*outing*) comienzan en los círculos universitarios paulistas en contextos predictoriales. Grupos académicos de estudios teóricos sobre la homosexualidad van prefigurando una intencionalidad en la edificación pública de la figura del homosexual. Diferentes periódicos irrumpen el escenario. Las primeras experiencias cariocas de conquista del espacio público se hacen desde las gramáticas homoeróticas de pequeños periódicos (Somos, O Snob) producto de reuniones de grupos de amigos que, subsumidos ante la práctica de relaciones no heteronormativas deciden asomarse de la clandestinidad. Las persecuciones policiales y la violencia callejera hacen que el espacio público no sea un lugar amigable para los no heterosexuales, cae fuertemente el estigma sobre las travestis apedreadas en diversas ruas de Río de Janeiro. Los procesos de (auto) identificación no se dan sin rupturas ni conflictos. Los grupos homosexuales ponen sobre el tapete la discusión de lo que significa ser homosexual. Los puntos de acuerdo fueron menos que los de efervescencia disyuntiva. El contexto socio-político plantea todo un desafío ideológico y de posicionamiento para el emergente movimiento gay. La construcción del NOSOTROS queda atravesada, en primer lugar, por el debate esencialista del qué significa

ser *homosexual* -identidad que se construía a medida que se iban adoptando estrategias de visibilización-. En segundo lugar, la lucha de clases en contextos de autoritarismo permea a un sector del movimiento gay que expresa que la subordinación homosexual es producto de la dominación burguesa y, por tanto, debe ser atacado el sistema en su totalidad.

Los primeros ensayos de movimiento social no escapan a la tonalidad machista del discurso y el modelo de "*bicha comportada*"<sup>3</sup>, es decir, reprimir o, al menos controlar esas expresiones, maneras y modos considerados afeminados para los hombres (lo que en Uruguay serían los *mariquitas*). Surge también un claro distanciamiento de la relación o la construcción del *self* del homosexual varón y la homosexual mujer, estas militancias y trayectos van por caminos distintos. De alguna forma, la reproducción de los cánones genéricos es también estimulada desde esta búsqueda por la identidad y el reconocimiento público y ciudadano. La bifurcación no se da sólo con el movimiento de las lesbianas, sino también de las travestis, históricamente asociadas a la prostitución, a los excesos y al antónimo de *bicha comportada* que buscaba el movimiento gay en ese momento. Los años 80 plantean el desafío de la reconstrucción democrática, la búsqueda de nuevas formas de interpretación de una realidad que había devastado económica, política y moralmente toda una región. Para el/los movimientos gays implica, además el desafío de superar los desencuentros políticos y las discusiones identitarias, no para abandonarlas, sino para apostar a la visibilización en la arena pública. Las expectativas de inclusión ciudadana y la persecución de un discurso que reclamara el (re)conocimiento de los homosexuales como ciudadanos en igualdad de condiciones y con la obligación de pedir por ser tratados como tales.

Brasil, Río de Janeiro, años 80: el movimiento gay decidido a combatir el estigma, (al que se le suma la aparición del VIH/Sida) cambia los objetivos que pasan a tener carácter integracionista y ya no descriptivo de las vivencias personales o la necesidad de encasillar toda la disidencia en un tipo ideal. La diversidad está, se construye y reconstruye bajo mantos de poder diferentes que van planteando desafíos semánticos e interpretativos diferentes.

Entre el reconocimiento y la resistencia, los movimientos van encontrando tiempos y espacios para ser.

3 *Bicha y bofe*: Denominación de los roles que se cumplen en la relación homoerótica que sigue la linealidad del binomio femenino/masculino. La *bicha* responde al papel de afeminado-pasivo y el *bofe* sería el masculino-activo.

Fueron los *senzala*<sup>4</sup> y la casa de los señores, las fiestas y carnavales, clubes y shows los lugares que pudieron ir danto estas formas disidentes para ser. La reflexividad que acompaña estas grietas en la historia que permiten la explosión volcánica, a veces, otras tímidas, de reflexividades sobre nuestros cuerpos que se escapan del binomio masculino-activo.

Este estudio realiza un análisis pormenorizado de los documentos y datos puestos al servicio de la comunicación intertextual, con el objetivo de identificar cómo se van prefigurando, con sus marchas y contra marchas, subjetividades distintas a través de la construcción gramatical de la alteridad (dominante) y la autoidentificación (dominado). No sólo los aparatos de coacción y represión mutan, sino también las propias categorías conceptuales en esta búsqueda del (re)conocimiento. Mutan, bajo las inclemencias del mismo patrón masculino-activo que castiga a lo no masculino-pasivo, pero también a los que responden al patrón dominante, en la constante frustración de tener que seguirlo y demostrarlo permanentemente, en una compulsión esquizofrénica que detenga cualquier aproximación divergente.

¿Qué significa la llegada de los movimientos homosexuales (hoy GLBTQQs)<sup>5</sup> al espacio público? Durante todo el trabajo Carlos Figari va recorriendo las formaciones discursivas hegemónicas que disputan en diferentes momentos de la historia un lugar de poder sobre las formas de interpretar el mundo. En este sentido, los aparatos ideológicos y coactivos que se ponen en marcha son minuciosamente identificados por el autor en sus malabares coercitivos para aproximar a lo "que debe ser"; sin dejar por un segundo las anécdotas y los ilustrativos hallazgos que permiten armar el mapa cognitivo de los acontecimientos -de cómo éstos irrumpen en la historia, la cortan en esa pugna de fuerzas y oposiciones- La alteridad implica siempre la construcción de metáforas por el NOSOTROS dominante. La Iglesia, luego el Estado y el discurso médico, los medios de comunicación son todas particularidades, discursos particulares que en distintos momentos de la historia (no lineal) batallan por el poder hegemónico de esa discursividad. Forma y contenido que se plantean como certeza indiscutible, no es más que una alternativa particular vestida de universalidad<sup>6</sup>.

4 *Senzalas*: Galpones donde se encontraban los esclavos, considerados antros de pecado y depravación.

5 Gays Lesbianas Bisexuales, Travestis, Transexuales, Transgénero & Queers.

6 Zizek, Slavoj (2001) El Espinoso sujeto. EL centro ausente de la antología política. Buenos Aires, Paidós.

Creemos que el principal logro de este trabajo es el recorrido por los trazos reflexivos, es decir cómo se van elaborando la identificación simbólica de los no heterosexuales desde un lugar de clandestinidad e indefinición hacia un anclaje en el espacio público que, sin duda le queda recorrer. Todo eso escrito en el mismo texto: el cuerpo. Cuerpo como posibilidad y como obstáculo, como campo político en el que se yuxtaponen fuerzas que combaten por la hegemonía. También como campo estético y simbólico, bajo el paradigma del "gay ciudadano" los movimientos apelan a obtener triunfos cívicos equiparables a los derechos ciudadanos de los heterosexuales. La apropiación del ciber espacio amplía la gama de posibilidades de interacción, identificación y distinción. Bien interesante es el tratamiento que realiza el autor sobre los grupos tribales-no heterosexuales (barbies, osos, crossdressed, sadomasoquistas, etc.) que van surgiendo a partir de la consolidación del movimiento, por ejemplo en internet como espacio legítimo de la vida social-virtual.

"*Eróticas de la disidencia*" no sólo tiene la ventaja que generan los temas inexplorados –inexistentes, innombrables, ilícitos<sup>7</sup>– sino que se puede jactar perfectamente de una vastísima bibliografía y una rigurosidad conceptual que plantea interesantes líneas de análisis, abriendo, también, la gama de nuevos abordajes o la necesidad de profundizar en algunas lógicas y gramáticas ya no sólo locales, sino también regionales. Si bien es un estudio circunscripto en Río de Janeiro, en algunas oportunidades se deja seducir por relatos de San Pablo e incluso de Buenos Aires, dejando al lector con ganas de más. No es casual que hayamos puesto más arriba las tres formas que identifica Foucault de la prohibición (inexistente, innombrable, ilícito), es parte del lugar que le dejamos a todo aquello que se deslice de la heteronormatividad. Lo hacemos en la vida privada, pública, académica, somos parte de esas construcciones y las legitimamos. La propia "disidencia" reproduce sus lógicas estigmatizantes de otras esferas; lo mencionábamos con los caminos que toma el movimiento gay masculino y el femenino, la concepción que se tiene de las travestis dentro del propio movimiento, etc.

Existe un elemento que tiñe toda la obra sin estar explicitado como eje analítico: la posición material en la estructura social. El cuerpo es representación, simbología, historia, continuidades y rupturas, pero además es materialidad. Los tratos, posibilidades, ar-

gumentaciones y reflexiones sobre la posición que se ocupa en la sociedad habilitan tratos y oportunidades también distintas. Queremos destacar aquí que los desencuentros que tuvo el movimiento gay en Río de Janeiro en las décadas de los 60 y 70 no son casualidad. La contienda política grababa una impronta muy fuerte en las posibilidades de acceso al cambio. Capitalizar la dominación sufrida por la clase dominada en función de la dominación de lo sexualmente diverso abre una grieta en el propio movimiento y en el abordaje que podemos hacer de esta temática. La complejidad de la construcción de lo que significa ser diverso, se traslada a su constitución como movimiento social y en su capacidad de incidir en la esfera política. Encontrar los caminos que nos lleven a la comprensión de estos fenómenos requiere, como condición indispensable, poner la mirada en ellos. Las reflexiones académicas sobre la diversidad sexual apuestan a una superación de la marginalidad en la que se encuentran. Reivindicar la importancia del tema supone acciones que habiliten la visibilización en tanto proceso de construcción ciudadana.

Las marcas puestas en piel no son más que luchas por la hegemonía de algunos significados por sobre otros. Este trabajo aporta, sin duda alguna claves analíticas sumamente trascendentes y sugestivas para la comprensión de los espacios de fractura que se generan y permiten la nominación del Otro [diverso en términos de lo hegemónico].

7 Foucault, Michel (1978/76): *The History of Sexuality*, Volume 1: *An Introduction*. Vintage, New York.

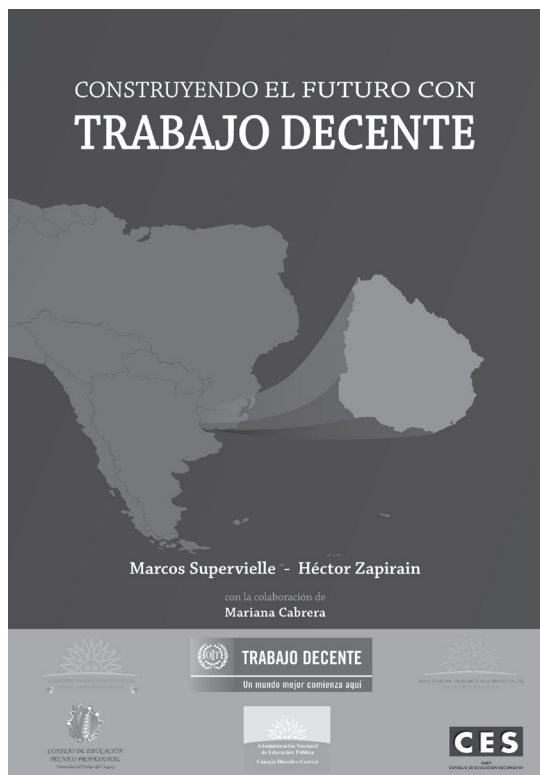
# Construyendo el futuro con trabajo decente

Marcos Supervielle – Héctor Zapirain  
Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo,  
2009 (196 pp.).

Emiliano Rojido

Esta publicación es un manual dirigido a docentes de educación media, producto del proyecto “*Construyendo el Futuro con Trabajo Decente*”, llevado adelante por el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Administración Nacional de Educación Pública, con apoyo de la Organización Internacional del Trabajo. Su objetivo es incorporar una introducción a la temática de los Derechos Humanos y su vinculación con el trabajo en los programas de educación media.

La tesis central de esta obra señala una relación de determinación no unívoca (“sobredeterminación”) entre las esferas del trabajo y los Derechos Humanos. El lugar ocupado por el trabajo en la organización de la vida social y su relación con los Derechos civiles, políticos y sociales, es uno de los principales aspectos que los autores buscan comprender a través de un análisis genealógico. Dicho examen revela la existencia a lo largo del tiempo de diferentes modelos de organización socio-económica, asociados a diversas conceptualizaciones sobre el trabajo que a su vez, encuentran correlato en sistemas normativos específicos que lo regulan. Se evidencian así los conceptos de trabajo y de Derechos Humanos como productos interdependientes de una construcción social inacabada.



El concepto contemporáneo de *trabajo decente* es el punto de llegada al que arriban Supervielle y Zapirain. La obra en su totalidad puede verse como un esfuerzo por comprender su significado en términos generales, y en particular su incidencia en el ámbito nacional.

El abordaje de estos temas se realiza desde dos disciplinas que se complementan apuntalando dimensiones específicas del problema: la Sociología y el Derecho. El libro se estructura en dos partes compuestas por dos capítulos cada una.

## Derechos Humanos y Trabajo

La primera parte tiene por objetivo general comprender los cambios semánticos asociados al concepto de trabajo, al de Derechos Humanos, y a vinculaciones a lo largo del tiempo.

El primer capítulo, “*La evolución del concepto de trabajo y su relación con los Derechos Humanos*”, se inicia con una discusión etimológica sobre el término trabajo, y pasa luego al examen del sentido de este concepto a través de la historia. El análisis se efectúa considerando cuatro ejes: trabajo / ocio, trabajo manual / intelectual, trabajo concreto / abstracto, traba-

jo para generar valor / de subsistencia o reproducción social. A partir de él, se identifican también cuatro conceptualizaciones de trabajo, vinculadas a su vez, a ciertos Derechos específicos:

- i) *En la Antigüedad*: el trabajo como esfuerzo y sacrificio, se asocia al Derecho a la vida y a la libertad.
- ii) *En el Medioevo*: el trabajo como actividad profesional, se enlaza con el Derecho al trabajo en primera instancia y el Derecho a la identidad.
- iii) *En la Edad Moderna*: el trabajo como mercancía, se vincula al Derecho a un salario justo, a condiciones adecuadas de trabajo, y a la libertad de asociación.
- iv) *En la Época Contemporánea*: el trabajo como "resolución de problemas", se relaciona con el Derecho a la privacidad y a la no discriminación.

Dos son las derivaciones principales de este análisis: i) el significado del trabajo es ampliado históricamente, dado que se van agregando conceptualizaciones sin que se eliminen necesariamente las precedentes; y ii) parecen existir conexiones entre los conceptos históricos de trabajo y ciertos Derechos que emergen con una función de limitación de los excesos.

El segundo capítulo se denomina "*Derechos fundamentales relativos al trabajo*" y discute las diferentes formas en que el trabajo ha sido y es objeto de regulación. En este sentido, se destaca que más allá de las reglas consuetudinarias que vinculan trabajo y Derecho desde tiempos remotos, es a raíz de los vastos efectos sociales acaecidos en tiempos de la Revolución Industrial que surge una disciplina jurídica específica: el Derecho del Trabajo. Su posterior desarrollo deriva en la incorporación de principios y normas laborales en varias Constituciones nacionales de principios del Siglo XX, así como también en la iniciación de un proceso de internacionalización del Derecho laboral.

La tendencia progresiva de los Derechos Humanos y el reciente desplazamiento hacia un concepto amplio de Derechos fundamentales que además de abarcar los Derechos inalienables del individuo (Derecho a la vida, a la libertad, y a la seguridad física) supone un conjunto de "Derechos sociales" vinculados a la satisfacción de necesidades vitales, coadyuvó a la construcción de principios y normativas laborales de carácter internacional. Los Derechos laborales fundamentales forman parte de esta nueva generación de Derechos Humanos.

En cuanto al orden jurídico de los Derechos laborales fundamentales, se pueden distinguir fuentes internas e internacionales o supranacionales. En el ámbito nacional la fuente principal es la Carta Constitucional;

en tanto en el internacional se pueden identificar tres grandes fuentes de Derecho relativo al trabajo: i) las Naciones Unidas; ii) los sistemas regionales o de integración (como por ejemplo, el MERCOSUR); y iii) la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los autores subrayan la creación de la OIT a partir del Tratado de Versalles (1919) como un hito destacado al respecto, dada su relevancia en el desarrollo y promoción de los Derechos del trabajo consagrando un nivel mínimo de protección en todos los países. Entre las características que la diferencian de otros tipos de organismos internacionales sobresale la composición tripartita de sus órganos y comisiones (con representación del sector gubernamental, y los sectores empleador y trabajador) y la existencia de mecanismos de contralor y fiscalización del cumplimiento de las normativas.

En este sentido, la Declaración de 1998 supone que todo miembro asume el compromiso derivado de su mera pertenencia a la OIT de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los Derechos fundamentales en el trabajo, a saber: i) libertad de asociación y reconocimiento efectivo del Derecho de negociación colectiva; ii) eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; iii) abolición efectiva del trabajo infantil; y iv) eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio.

El concepto de trabajo decente, promovido con motivo de 87ª reunión anual de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999) resume los fines planteados por la OIT: la promoción de los Derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social, y el diálogo social. Su propósito es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

### **Derecho y Realidad en la Experiencia Uruguaya**

La segunda parte tiene por objetivo dar cuenta de la situación nacional vinculada al cumplimiento efectivo de los Derechos fundamentales del trabajo. Para ello, se detalla brevemente el ordenamiento jurídico laboral de nuestro país y analizan algunos indicadores estadísticos en la materia.

En concordancia con los contenidos relativos al *trabajo decente*, la investigación se focaliza en cuatro temas centrales para evaluar el nivel de aplicación de los Derechos laborales fundamentales en Uruguay: i)

el diálogo social; ii) la discriminación; iii) el trabajo infantil; y iv) el trabajo forzoso.

En el apartado "*Marco jurídico e institucional*" se pasa revista a los Derechos laborales fundamentales protegidos por nuestra legislación, y se describen asimismo los mecanismos institucionales existentes para garantizar su cumplimiento. Por su lado, en el apartado "*Análisis sociológico de los Derechos fundamentales vinculados al trabajo en el Uruguay contemporáneo*" se examina un conjunto de indicadores sociales pertinentes a los efectos de estimar el nivel de cumplimiento efectivo de los Derechos antedichos.

La obra concluye con la constatación de que Uruguay no sólo exhibe un marco jurídico apropiado respecto a los Derechos laborales fundamentales, sino que

además cuenta con una serie de instancias y resortes institucionales para garantizar su ejercicio pleno. En cuanto a la participación y el diálogo social, se indica que rigen plenamente los Derechos de organización sindical, libre asociación, y negociación colectiva entre empresarios, sindicatos y Estado. Respecto a los Derechos de no discriminación, prohibición del trabajo forzoso e infantil, se consideran vigentes en la realidad de nuestro país. No obstante, los autores también ofrecen una serie de observaciones valiosas a los efectos de definir una agenda de políticas públicas orientadas a promover y profundizar el trabajo decente. Como sugieren Supervielle y Zapirain, se trata de un proceso inacabado.



# Índice

## Medio Ambiente y Ciencias Sociales: vínculos imprescindibles

### DOSSIER

Presentación.....	6
<i>Diego E. Piñeiro</i>	
<b>Desarrollo sustentable: una perspectiva desde las Ciencias Sociales</b> .....	8
<i>Diego E. Piñeiro</i>	
<b>El desarrollo sustentable</b> .....	16
Reflexiones sobre su alcance conceptual y medición <i>Felipe Arocena - Rafael Porzecanski</i>	
<b>Contexto general de la dimensión económica de la Zona Costera uruguaya</b> .....	30
<i>Luciana Méndez - Matías Piaggio</i>	
<b>Gestión en el espacio costero: percepciones encontradas entre dos modelos de desarrollo</b> .....	53
Una aproximación al caso uruguayo <i>Verónica Filardo - Joaquín Cardeillac - Ana Vigna</i>	
<b>Reflexiones sobre el papel del ordenamiento territorial en el desarrollo sostenible del espacio costero</b> .....	67
<i>Roberto Villarmarzo</i>	
<b>“No hay nada que demostrar, Botnia va a contaminar”</b> .....	73
Un análisis del discurso de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualleguaychú <i>François Graña</i>	
<b>¿Quién habla de forestación?</b> .....	84
Polisemia ambiental y conflictos sociales en Uruguay <i>Antonio Graziano</i>	
<b>PERSPECTIVAS</b>	
<b>Hacia un nuevo modelo productivo: luchas y negociaciones en la industria láctea uruguaya</b> .....	95
<i>Pedro Robertt</i>	
<b>Abriendo la caja negra: una mirada a las trayectorias escolares de la generación 1995 en la Universidad de la República</b> .....	106
<i>Miguel Serna - Laura Nalbarte - Alina Machado</i>	

RESEÑAS DE LIBROS

¿Quiénes son los-as “Otros-as”?

**Eróticas de la disidencia en América Latina** ..... 129  
*Lucía Pérez*

**Construyendo el futuro con trabajo decente** ..... 133  
*Emiliano Rojido*



**Contenido del Volumen 25 de la  
Revista de Ciencias Sociales**  
JULIO 2009

**DOSSIER**

**Juventud como objeto, jóvenes  
como sujetos**

**Presentación**

*Verónica Filardo (Coordinadora)*

**Notas sobre a invenção social de um singular  
sujeito de direitos. Juventude, juventudes**

*Regina Novaes*

**La construcción social de las juventudes**

*Carlos Basilio Muñoz*

**De los herederos a los desheredados.  
Juventud, capital escolar y trayectorias de  
vida**

*Oscar Dávila León - Felipe Ghiardo Soto*

**Las marcas de clase de la inseguridad  
ciudadana. Juventud y pobreza**

*Gabriel Chouhy - Sebastián Aguiar - Laura Noboa*

**Adiós juventud: tendencias en las  
transiciones a la vida adulta en Uruguay**

*Santiago Cardozo - Alejandra Iervolino*

**Reflexiones sobre equidad entre clases de  
edad**

*Verónica Filardo*

**PERSPECTIVAS**

**De jóvenes “ni, ni” que habitan Casavalle.  
Representaciones sociales desde espacios de  
exclusión**

*Fabiana Espíndola*

**Fragmentación socioeconómica y segregación  
urbana en Montevideo**

*Daniilo Veiga - Ana Laura Rivoir*

**Diagnóstico y repertorio de políticas para el  
rediseño institucional de la enseñanza media  
en Uruguay**

*Nicolás Bentancur - Tabaré Fernández*

**RESEÑAS DE LIBROS**

**El Uruguay del siglo XX. La sociedad**

*Sylvia González*

**La movilidad social en el Uruguay  
contemporáneo**

*Enrique Mazzei*

**La implementación de normas de calidad en la  
industria uruguaya. Entre la innovación y el  
ritualismo**

*Graciela Lescano*

**Las bases invisibles del bienestar social. El  
trabajo no remunerado en Uruguay**

*Alejandra Iervolino*

**Las batallas por la subjetividad: luchas  
sociales y construcción de derechos en  
Uruguay**

*Pedro Robertt*

# Normas editoriales para la presentación de artículos para la Revista de Ciencias Sociales

## Reglas generales

Todos los artículos deben ser entregados **en forma impresa y en formato digital** (en disco o por correo electrónico) al responsable de la edición. La copia impresa deberá ser entregada a Secretaría a nombre de Helvecia Pérez, lo mismo que el CD En caso de envío en correo electrónico, se hará a los siguientes mails: revista@fcs.edu.uy - miguel@fcs.edu.uy

## El texto

Es requisito que las páginas del trabajo estén numeradas secuencialmente y configuradas en tamaño carta americano (8½ x 11 in), a interlineado sencillo, fuente Times New Roman en cuerpo 12.

## La presentación

Cada artículo debe tener un **encabezamiento** o "copete" que presenta al artículo, con los conceptos más relevantes del contenido. Esta "introducción" –que se publicará con letra más grande que el resto del artículo– tiene como cometido oficial de "invitación" a leer el contenido; NO ES: la introducción tradicional al artículo, que puede ir a continuación. Extensión: **1.000 caracteres** (con espacios).

En la primera página el texto deberá incluir el **título del artículo** y el **nombre de los autores**, utilizándose un asterisco (\*) en nota al pie para indicar la referencia del autor, indicando (titulación, cargo docente, área de investigación y dirección electrónica).

En la última página, el artículo deberá contar con un resumen en español, de 150 palabras y hasta 5 palabras clave.

## Títulos

En negrita, tamaño 12, Times New Roman.

Título principal: como máximo, dos líneas de hasta 25 caracteres cada una. Título secundario o "colgado": una línea de hasta 40 caracteres.

## Subtítulos

Extensión: entre 50 y 70 caracteres. Se recomienda incluir un subtítulo cada 4.000 caracteres, aproximadamente (esto favorecerá que aparezca por lo menos un subtítulo por página; no es indispensable).

## Uso de itálicas

El uso de *itálicas* se reservará para destacar aquellos conceptos o ideas-fuerza que el autor quiera resaltar. En ningún caso deberá usarse **negrita** o subrayado a este efecto. Las *itálicas* se aplicarán también a todo término en idioma extranjero que el autor utilice en el texto.

## Uso de mayúsculas y minúsculas

Se escribirá mayúscula inicial en los siguientes casos:

- Después de punto seguido o punto y aparte, o al principio de un escrito.
- Después de los signos de cierre de interrogación y de admiración, así como detrás de los puntos suspensivos, cuando tales signos hagan las veces de punto.
- En los nombres propios, incluyendo aquéllos que designan instituciones y que es necesario diferenciar de la misma palabra pero con significado diferente, como por ejemplo: Gobierno/gobierno, Iglesia/iglesia, Estado/estado.

Se escribirá con minúscula inicial:

- Los nombres que designan cargos políticos (ministro, presidente, jefe, secretario), grados militares (general, comandante) o títulos nobiliarios (marqués, duque, conde), académicos (catedrático, ingeniero, licenciado, doctor) y eclesiásticos (obispo, arzobispo, cardenal).
- Los nombres de los días de la semana y los meses del año.

## Porcentajes:

Utilice cifras seguidas del símbolo de porcentaje (%) para indicar un valor porcentual, excepto cuando éste se encuentre al principio de una frase. En tal caso, hay que escribirlo en letras (por ejemplo: Treinta y cinco por ciento...)

## Términos extranjeros

La primera vez que aparecen en el texto, deben estar en *itálicas*, seguidos de una traducción entre paréntesis.

## Cuadros, gráficos e ilustraciones

Dado que el interior de las publicaciones se imprime en blanco y negro, todos los cuadros, gráficos y/o ilustraciones que se incluyan en el texto deberán estar elaborados utilizando tonos de grises contrastados, rayados y/o punteados.

La numeración, el título y la fuente de la información deberán aparecer de la siguiente manera:

### Cuadro 1

*Algunos indicadores educativos*  
**1a. Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela**  
(% de la población total)

Asisten a la escuela					
Año	1990	1995	1997	1997	1997
Edad (años)				Hombres	Mujeres
6-14	85,81	92,15	92,23	93,1	91,4

Fuente: Informe de Labores 1998 1999 de la SEP, México.

En el caso de que el texto incluya mapas, éstos deberán contener solamente los elementos imprescindibles, evitando aquellos que estén excesivamente recargados de dibujo y/o de texto. Todos deberán indicar la fuente.

### **Citas textuales**

Las citas textuales deben figurar entre comillas, y no se utilizará **negrita** ni *itálica* para resaltarlas. Las citas bibliográficas se indicarán en el texto, al final del párrafo correspondiente, de la siguiente forma: entre paréntesis, con apellido del autor, año de la edición, y página/s citada/s si corresponde. En el caso de que se cite a más de tres autores, se incluirá el apellido del primero seguido por "et al."

Ejemplo de cita textual incluyendo cita bibliográfica al finalizar el párrafo:

"... y requerirá de una cohesión de las fuerzas políticas muy fuerte, que implicará seguramente la constitución de un frente político con raíces muy amplias en la sociedad, y con un decidido apoyo popular" (Gambina et al., 2002: 119).

Siempre que en una cita se omita parte del texto se escribirán tres puntos entre corchetes, de la siguiente manera: [...]. Del mismo modo, cualquier aclaración que no pertenezca al texto citado se escribirá entre corchetes.

**Notas al pie de página:** no se usarán para referencias bibliográficas; se usan sólo para aclaraciones terminológicas. Por razones de diagramación, debe señalarse con números pequeños consecutivos en el texto e incluir al final del artículo (opción notas al final de Word) una lista con su contenido en forma consecutiva (en la publicación aparecerán a pie de página).

### **Referencias bibliográficas**

Prestar atención a la puntuación y a los espacios en las referencias

### **Ejemplos de referencias en el texto**

Para un solo autor:

(Touraine 1980) o << ver Touraine (1980) >>  
(Touraine 1980, 250) o << ver Touraine (1980, 250) >>  
(Touraine 1980, 1989; 2000, 25) o << ver Touraine (1980, 1989; 2000, 25) >>

Para varios autores:

(Touraine 1980; Delgado 1982; Garretón 1999, 13)  
(Touraine 1980, 10; 1989, 232; Delgado 1982<sup>a</sup>, 1982b)

### **Ejemplos de referencias en la bibliografía**

Referencia a un artículo:

Gall, Olivia (2004) "Identidad, exclusión y racismo", en *Revista Mexicana de Sociología* 2: 67-98.

Referencia a un libro:

García Canclini, Néstor (2002) *Ciudadanos y consumidores en tiempos de globalización*, Buenos Aires: Paidós.

Referencia a un capítulo:

López Maya, Margarita (2002) "Alcaldías de izquierda en Venezuela: gestiones locales de la Causa Radical (1989-1996) en Beatriz Stolowicz (coord.) *Gobiernos de izquierda en América Latina*, México: Plaza y Valdés, 81-110.

### **Para los recursos tomados de la Web**

Citar los datos según se trate de un libro, artículo de libro, revista o artículo de diario o periódico. Incluir la fecha de publicación electrónica, la fecha de la última actualización disponible, y la fecha en que se accedió al sitio Web y se tomó la cita, así como la dirección electrónica o URL entre < >.

### **Ilustraciones**

El/los autores del artículo podrán proponer imágenes (dibujos, fotos, obras de arte, etcétera) que estimen interesantes para ilustrar su artículo.

### **Extensión del artículo**

Extensión total máxima: 50.000 caracteres (con espacios).

### **Plazos**

Los plazos máximos de presentación se dan a conocer cuando se realizan los llamados para la presentación de propuestas de dossier y/o artículos temáticos.

**Comisión de Publicaciones  
Departamento de Sociología  
Facultad de Ciencias Sociales**