

Revista de Ciencias Sociales (Vol. 24 no. 28 jul 2011)	Título
Filardo, Verónica - Compilador/a o Editor/a; Filardo, Verónica - Autor/a; Piñeiro, Diego - Autor/a; Vitelli Martínez, Rossana - Autor/a; Aguiar, Sebastián - Autor/a; Magri, Altair - Autor/a; Pardo, Ignacio - Autor/a; Moreno, Martín - Autor/a; Tenenbaum Ewig, Gabriel - Autor/a; Mascheroni, Paola - Autor/a; Batthyány, Karina - Autor/a; Cabrera, Mariana - Autor/a;	Autor(es)
Montevideo	Lugar
Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar	Editorial/Editor
2011	Fecha
	Colección
Sociología rural; Metodología; Territorio; Sociología; Sociología urbana;	Temas
Revista	Tipo de documento
* http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/ds-unr/20160715125940/2011-28.pdf	URL
Reconocimiento-No Comercial CC BY-NC http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	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



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



Territorio, metodologías e imputabilidad penal

Presentación
Verónica Filardo

Precariedad objetiva y subjetiva en el trabajo rural:
nuevas evidencias
Diego E. Piñeiro

Ciudadanía, capital social y mujeres en el enfoque territorial
Un estudio en las comunidades de San Pedro y Santa Cruz do Sul
Rossana Vitelli Martínez

Dinámicas de la segregación urbana
Movilidad cotidiana en Montevideo
Sebastián Aguiar

Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el
ordenamiento territorial en Uruguay
Altair Magri

El lugar de la evaluación cualitativa en un diseño combinado
Una experiencia en Uruguay
Ignacio Pardo - Martín Moreno

La discusión legislativa de la edad de imputabilidad en los
anales de la recuperación democrática.
Cualquier semejanza con la actualidad NO es pura coincidencia.
Gabriel Tenenbaum

Reseñas de libros

Globalización y perspectivas de la integración regional
(Pedro Sánchez Vera - Alberto Riella, editores)
Paola Mascheroni

La universidad transformadora
Elementos para una teoría sobre educación y género
(Adriana Marrero - Natalia Mallada)
Karina Batthyány

Jóvenes y políticas sociales en foco
(Verónica Filardo, coordinadora)
Mariana Cabrera

REVISTA DE
CIENCIAS SOCIALES

28

Territorio, metodologías
e imputabilidad penal

DEPARTAMENTO DE
SOCIOLOGÍA

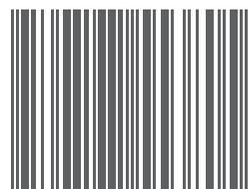


Facultad de Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

ISSN 0797-5538



97 70797 553805

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

DEPARTAMENTO DE **SOCIOLOGÍA**

REVISTA DE
CIENCIAS SOCIALES

28

Territorio, metodologías
e imputabilidad penal

DS Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Ciencias Sociales

Revista de Ciencias Sociales / Departamento de Sociología. -- v.1 n 1 (1986)-
--Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, 2011.

Bianual. -- V. 24 N° 28 (2011)
ISSN 0797-5538
ISSN On line 1688- 4981

1. Sociología 2. Territorio 3. Metodología 4. Sociología Rural
5. Sociología Urbana

SDD 300

Catalogación en la fuente realizada por Hemeroteca. Biblioteca FCS. Udelar

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. 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.

El primer número se presentó en el año 1986, manteniéndose desde ese momento como una publicación anual regular, varias veces salió en forma bianual. Cuenta con 28 números al año 2011. Se presentan 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.fcs.edu.uy/subcategoria.php?SubCatId=292&CatId=40>

Desde el año 2000 pasa a ser una Revista arbitrada con evaluación externa.

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.

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.

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año XXIV - Nº 28 - JULIO DE 2011

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - Decana: Susana Mallo Reynal

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA - Director: Alberto Riella

Comité Editorial

Verónica Filardo (Coordinadora y Editora Responsable)

Rosario Aguirre

Felipe Arocena

Francisco Pucci

Secretaría de Redacción

Helvecia Pérez (DS - FCS)

Consejo Académico

César Aguiar (Uruguay)

Rosario Aguirre (DS - FCS - Uruguay)

Felipe Arocena (DS - FCS - Uruguay)

Irma Arriagada (Cepal - Chile)

Marcelo Boado (DS - FCS - Uruguay)

Gerónimo de Sierra (DS - FCS - Uruguay)

María Ángeles Durán (CSIC - España)

Verónica Filardo (DS - FCS - Uruguay)

Norma Giarraca (UBA - Argentina)

Horacio González (UBA - Argentina)

Hilda Herzer (UBA - Argentina)

Elizabeth Jelin (UBA - Argentina)

Susana Mallo (DS - FCS - Uruguay)

Mario Margulis (UBA - Argentina)

Adriana Marrero (DS - FCS - Uruguay)

Enrique Mazzei (DS - FCS - Uruguay)

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

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

José Antonio Pérez Islas (UNAM - México)

Jacqueline Peschard (Colegio de México)

Diego Piñeiro (DS - FCS - Uruguay)

Francisco Pucci (DS - FCS - Uruguay)

Alberto Riella (DS - FCS - Uruguay)

Domingo Rivarola (CEPES - Paraguay)

Jean Ruffier (INIDET - Lyon - Francia)

Francisco Sabatini (PUC de Chile)

Miguel Serna (DS - FCS - Uruguay)

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 (DS - FCS - Uruguay)

Jorge Walter (UBA - Argentina)

Daniel García Delgado (FLACSO - Argentina)

Departamento de Sociología

Constituyente 1502, piso 5, esq. Martínez Trueba

C.P.: 11200 Montevideo

Tels.: 2410 3855 - 2410 3857 / Fax: 2410 3859

Correo Electrónico: revista@fcs.edu.uy

Página web: <http://www.fcs.edu.uy/subcategoria.php?SubCatId=292&CatId=40>

PRESENTACIÓN

TERRITORIO, METODOLOGÍAS E IMPUTABILIDAD PENAL

Este número reúne un conjunto de artículos realizados por investigadores/as de la Facultad de Ciencias Sociales, que abarca un extenso rango temático, diversidad de enfoques teóricos y que despliegan estrategias metodológicas variadas. Los autores de los textos marcan trayectorias diferentes en su vínculo con la academia: mientras algunos de ellos tienen largos recorridos en la investigación en ciencias sociales, otros se han iniciado recientemente.

Si la diversidad es una seña del conjunto, se encuentran también elementos comunes, ya que todos presentan discusiones teóricas relevantes a través de datos empíricos de carácter nacional (uno aporta además datos sobre un caso en Brasil) que enriquecen la discusión, aportando información sobre los objetos de estudio construidos. Por otra parte cobra interés en el conjunto la discusión de la metodología empleada para la aproximación a los casos, las medidas utilizadas, y/o las técnicas de análisis empleadas. Varios de ellos combinan diversas técnicas de relevamiento y de análisis, alumbrando así diferentes aspectos de lo observado, mostrando una práctica de triangulación metodológica (de técnicas y, en varios casos, además triangulación teórica y de investigadores) que alude a la aplicación en la academia nacional de las recomendaciones de Denzin.

Territorio

Los primeros cuatro textos, conforman un conjunto atravesado por la dimensión territorial, ya sea por trabajar en el espacio rural o en el urbano como determinante de sus objetos de estudio (empleo rural, ciudadanía, capital social y género en comunidades rurales, movilidad urbana) o por enfocar la conceptualización del territorio en la normativa recientemente aprobada en el Uruguay.

El artículo de Diego Piñeiro se dedica a fundamentar la pertinencia de la dimensión subjetiva (lo que los propios trabajadores **sienten** respecto a su empleo, en términos de satisfacción laboral) tanto como las medidas convencionales generalmente utilizadas (pretendidamente objetivas) en la caracterización de la precariedad del empleo rural. El enfoque es novedoso por varios motivos: presenta resultados de diversas investigaciones en un esquema acumulativo que permite comparar diferentes sectores de la actividad rural (esquila, citricultura y forestación), y avanza en diferentes hipótesis e interpretaciones sobre la no correspondencia registrada entre el empleo clasificado como precario a partir de indicadores consensuados (inestabilidad, bajos ingresos, malas condiciones de trabajo) y las respuestas que los propios trabajadores dan sobre su satisfacción

relativa al empleo, así como la situación inversa, la insatisfacción que sienten los trabajadores en empleos clasificados como no precarios. El autor muestra de esta forma, una producción colectiva de conocimiento, a partir de investigaciones en el ámbito nacional tanto sean propias, de colegas o en el marco de tesis que orienta -tanto de grado como de posgrado- que conforman una línea de trabajo que sostiene en el tiempo el debate teórico sobre la precariedad del empleo y la forma de medirlo, a la luz de variado material empírico y diversas aproximaciones metodológicas. El territorio adquiere relevancia en el análisis por las especificidades que tiene el empleo rural, el devenir histórico nacional del mismo, de lo que se da cuenta en el artículo, así como por las interpretaciones que se derivan de la (in)satisfacción de los trabajadores en relación al trabajo, en particular en la estrategia de movilidad geográfica para asegurar la continuidad laboral a lo largo del año y de los ingresos de los trabajadores de la esquila (Carámbula, 2009).

San Pedro, ubicada en el departamento de Colonia de Uruguay y Santa Cruz do Sul, en el Estado de Río Grande do Sul de Brasil, son las comunidades rurales que Rosana Vitelli toma como estudio de casos, en su artículo. Discute las especificidades que adquieren las nociones de capital social, ciudadanía y participación femenina al considerar el enfoque territorial. Aporta elementos empíricos de ambos casos, a pesar de las diferencias encontradas entre ellos, que remiten a la forma en que se internalizan las relaciones de género en cada comunidad, concluye que la participación femenina en las organizaciones locales, promueve la construcción de capital social y de ejercicio de ciudadanía.

Sebastián Aguiar, distingue dos líneas predominantes en la producción de la sociología urbana: la que se basa en la “perspectiva de la población” y la “perspectiva del habitante”. En su trabajo articula y combina elementos de ambas, pendulando entre dosis alternadas de información cuantitativa y cualitativa, sosteniendo como vector argumental que la movilidad urbana, como factor decisivo del derecho a la ciudad, es un elemento central en las dinámicas de segregación en la ciudad de Montevideo. El autor muestra los diferenciales que existen en los movimientos urbanos cotidianos según género, edad, lugar de residencia (región de la ciudad) y situación socioeconómica de los habitantes, así como los significados que le otorgan los urbanitas montevideanos a los desplazamientos, los riesgos que perciben en ellos y las estrategias que despliegan para disminuirlos o evitarlos, que en el extremo los llevan al encierro. Las derivaciones de los datos presentados, conducen a reflexiones sobre el sistema de transporte público, la (des)integración social, el miedo al “otro”, los mecanismos de tipificación, relaciones de género y de edad en el uso de la ciudad, y los procesos de construcción de los mapas cognitivos. Al colocar la movilidad urbana como mecanismo de acceso a bienes y servicios, recursos materiales y simbólicos, y mostrar las diferencias que ésta presenta entre los ciudadanos de Montevideo, se descubre no solo como efecto sino como reproductora de desigualdad social.

El conjunto de artículos atravesados por el eje temático territorio, se cierra con el elaborado desde la ciencia política por Altair Magri. La tensión entre territorio como objeto y territorio como sujeto, estructura el trabajo. El análisis de la normativa reciente en Uruguay que regula la distribución del poder en el territorio (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana y las modificaciones posteriores a su aprobación en setiembre 2009) se realiza desde el nuevo institucionalismo, privilegiando el enfoque en los actores. Luego de un largo y documentado recorrido sobre la conceptualización del territorio, desde diversas disciplinas y enfoques, la autora se aboca a desmenuzar las transformaciones que los cuerpos normativos de las dos leyes mencionadas generan en el diseño estatal y que inducirán a innovaciones en las formas de relacionamiento del Estado con la sociedad y el mercado.

Metodologías

Ignacio Pardo y Martín Moreno argumentan sobre las ventajas de la incorporación de las metodologías cualitativas en los diseños de evaluación de políticas, mostrando dos casos concretos: Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida, para las cuales se diseñaron estrategias de evaluación que combinaron tanto aproximaciones cuantitativas (por encuestas) como cualitativas (empleando entrevistas en profundidad y grupos de discusión). Los autores ejemplifican, a partir de los diseños de evaluación desarrollados para los casos de estos programas, la captación de diferentes aspectos que atañen a cambios en la subjetividad de los “protagonistas” que son resultados de las políticas, por lo que concluyen que estas metodologías no sólo pueden (y deben) ser aplicadas a evaluar los procesos, sino también impactos. Asimismo argumentan sobre la potencialidad que las metodologías cualitativas tienen en el monitoreo y seguimiento favoreciendo modificaciones en la fase de implementación de los programas, permitiendo un mejor ajuste y detectando tempranamente efectos no esperados.

Imputabilidad penal

Un recorrido histórico del debate parlamentario sobre la baja en la edad de imputabilidad penal es lo que propone en su artículo Gabriel Tenenbaum. Presenta las diversas alternativas que se sometieron a la discusión en ese ámbito desde el retorno de la democracia en Uruguay (1985) hasta la actualidad, mostrando la recurrencia con que esta medida –con diversos formatos y matices, desde distintos agentes o actores y en diferentes contextos jurídicos y sociales-, fue propuesta y debatida. Se aborda la coyuntura política actual marcada por un nuevo impulso de esta medida, reflexionando desde los escenarios posibles, sobre la relación entre lo que el autor llama “tecnologías de normalización” (plebiscito, poder legislativo, y veto del poder ejecutivo).

Reseñas

Por último, se reseñan tres libros recientemente publicados por investigadores del Departamento de Sociología: “*Globalización y perspectivas de la integración regional*” cuyos editores son Pedro Sánchez Vera y Alberto Riella, es reseñado por Paola Mascheroni, “*La universidad transformadora. Elementos para una teoría sobre educación y género*” de Adriana Marrero y Natalia Mallada, por Karina Batthyány. Finalmente “*Jóvenes y políticas sociales en foco*” que coordina Verónica Filardo y reúne trabajos de un grupo de investigadores jóvenes, es reseñado por Mariana Cabrera.

Verónica Filardo

Coordinadora del Comité Editorial
Revista de Ciencias Sociales

PRECARIEDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA EN EL TRABAJO RURAL: NUEVAS EVIDENCIAS

Diego E. Piñeiro¹

El artículo sintetiza algunos de los principales hallazgos ocurridos en casi una década de estudios sobre el trabajo precario en el campo uruguayo. Se expone resumidamente las características principales del trabajo precario, sosteniendo que trabajador precario es no sólo el que está en la precariedad (medida según indicadores objetivos) sino también aquél que se siente precario. Se estudian dos contingentes de trabajadores precarios en la esquila y en la cosecha de citrus, para luego sintetizar tres estudios realizados posteriormente con una aproximación teórica similar. Estos nuevos estudios confirman algunos de los hallazgos anteriores pero a la vez echan luz sobre aspectos diferentes no suficientemente contemplados en las investigaciones iniciales como el impacto de la movilidad espacial en la precariedad.

A inicios de la primera década del siglo XXI, profundizando estudios anteriores sobre los trabajadores rurales hechos con información secundaria, realizamos un estudio de los trabajadores de la esquila. Este tenía finalidades tanto descriptivas como explicativas: constatando las condiciones de inestabilidad, bajos ingresos y peores condiciones de trabajo de muchos de estos trabajadores rurales recurrimos al concepto de trabajo precario para caracterizarlos. Sin embargo como se constató que, en sentido estricto, todos los trabajadores rurales estudiados eran precarios se propuso que más útil que una variable dicotómica precarios/no precarios, era emplear un criterio cuantitativo que especificase distintos tipos y niveles de trabajo precario (Piñeiro, 2003).

El estudio de los trabajadores de la esquila dejó preguntas sin contestar. La que más “molestaba” era la constatación (en entrevistas) de que a pesar de las evidentes condiciones de precariedad del empleo ejercido, había trabajadores que estaban satisfechos con el mismo. No se sabía cuántos ni porqué. Se emprendió entonces una segunda investigación destinada a dar respuesta a estas preguntas. Afortunadamente, sin que nos lo hubiésemos propuesto, en la misma investigación empírica se había recogido información suficiente como para responder a estas preguntas. Además, se pudo utilizar información de otra investigación

1 Profesor Titular de Sociología Rural. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. diego@fcs.edu.uy

empírica sobre los trabajadores de la cosecha del citrus, que permitió comparar dos universos distintos de trabajadores rurales precarios. La tesis que se propuso en dicha segunda investigación fue que la precariedad había que medirla no sólo a través de criterios objetivos definidos externamente por la normativa laboral e instrumentados por el investigador sino también a través de la satisfacción (o insatisfacción) que el trabajador experimenta con su trabajo, es decir con una medida subjetiva de la precariedad. Trabajador precario será aquel que no sólo **está** en la precariedad sino aquel que también se **siente** precario.

Con esta definición del trabajo precario se re-analizaron los datos emergentes de las investigaciones realizadas. Sus resultados mostraron que efectivamente había trabajadores objetivamente precarios (en su relación con el empleo) que, sin embargo, estaban satisfechos con el trabajo que realizaban (Piñeiro, 2008). Los resultados de esta investigación se resumen en el apartado siguiente.

Menos satisfactorias fueron las explicaciones que se brindaron sobre las razones de este “desdoblamiento”. En los años siguientes varias investigaciones, utilizando el mismo marco conceptual -como la de Menéndez (2009) y la de Carámbula (2009)-, o parecido, como es el caso de Riella y Mascheroni (2009), profundizaron y propusieron mejores explicaciones para las razones de esta percepción diferente entre la precariedad objetiva y subjetiva. Ellas se resumen en los tres apartados posteriores.

Las conclusiones de este artículo, resumen la discusión e intentan concluir avanzando en la comprensión de las causas de la no correspondencia unívoca entre la percepción subjetiva y la medición objetiva de la precariedad y adelantan algunas reflexiones sobre las consecuencias que esto puede tener para la acción colectiva de los trabajadores rurales.

Una mirada combinada sobre la precariedad: sentirse precario y estar en la precariedad

El interés específico de la investigación emprendida en el 2004 y culminada unos años después (Piñeiro, 2008) fue analizar el trabajo precario en el campo uruguayo. Este propósito no puede separarse de un objetivo más general, que fue discutir en términos más abstractos en qué consiste el trabajo precario. El objetivo que se propuso esta investigación surgió como consecuencia del incremento ocurrido en las distintas formas de trabajo precario, tanto en el trabajo rural, como en el trabajo no rural.

Sin embargo, la bibliografía revisada reveló la polisemia del término. Mientras los académicos canadienses prefieren denominar como empleo “no estándar” a aquel que se aparta del empleo típico definido más arriba, los estadounidenses se refieren a él más bien como empleo “contingente”, sin que estos dos términos tampoco designen exactamente el mismo fenómeno social (Vosko, Zukevich, Cranford, 2003).

En América Latina, se han estudiado las ocupaciones precarias con distintos enfoques: los trabajadores temporales de la agricultura, los trabajadores del sector informal urbano, los cuenta propia, etc. Pero en general, estos estudios describen estas categorías, clasifican y cuantifican a quienes las integran, pero arrojan poca luz acerca de la construcción conceptual del trabajo precario (Galín, 1987; Neffa, 1986).²

Entre los autores europeos es donde se encuentra un mayor desarrollo conceptual y empírico de esta categoría. Si bien estudios realizados para la Comunidad Económica Europea han mostrado que el uso y el contenido del concepto difiere según países, es en este ámbito que se puede encontrar una discusión más rica sobre el trabajo precario.

Robert Castel ha sostenido que el deterioro de la sociedad de pleno empleo ha producido una nueva cuestión social representada por el desempleo, el empleo inestable, y el empleo precario, que no sólo causa dificultades económicas a las personas que los padecen, sino que también dificultan la integración social. El trabajo estable también proporciona una identidad social y por lo tanto su ausencia produce desintegración y anomia. Esta situación ocurre especialmente cuando los trabajadores terminan instalados en forma permanente en la precariedad: su vida laboral se transforma en una sucesión de empleos inestables, alternando con períodos de desempleo que los conducen a una cultura de lo aleatorio y lo fugaz. Esta nueva cuestión social, según Castel (1997), no es un proceso marginal sino que, por el contrario, es central a la forma de producción y reproducción del capitalismo en su etapa actual.

Rodgers y Rodgers (1992) son quienes han provisto una definición operativa sobre el trabajo precario que ha sido ampliamente utilizada en diversos estudios. Según ellos, son precarias las ocupaciones que reúnen cuatro características: se rigen por contratos por un periodo de tiempo definido, generan ingresos insuficientes para la reproducción social, carecen de una adecuada protección social y no permiten que el trabajador tenga un adecuado control de los salarios y/o de sus condiciones de trabajo.

Sin embargo, las definiciones empleadas hasta ahora y en especial la de Rodgers y Rodgers no tienen en cuenta la perspectiva del propio trabajador. Más allá de la situación de precariedad de la relación que el trabajador pueda experimentar con su empleo, también es necesario considerar la relación que el trabajador establece con el trabajo que realiza. Porque el trabajo puede ser tanto fuente de satisfacción y de realización personal, como ocasión de sufrimiento tanto físico como moral. En efecto, un trabajo puede no ser precario, es decir reunir todas las condiciones de un empleo típico y, sin embargo, conducir a situaciones de in-

2 A fines de la década del 90 se inició entre los académicos latinoamericanos un debate sobre las formas flexibles que adopta el trabajo rural y acerca del trabajo temporal, que tuvo una copiosa producción. Sólo para citar a algunos: Aparicio y Benencia, 1997; Bendini y Bonaccorsi, 1998; Gómez y Klein, 1994; Lara Flores, 1998; Neiman y Quaranta, 2000; Moraes da Silva 1999, etc. Todos hemos sido tributarios de ese debate.

satisfacción tales que el trabajador termina renunciando a él. Por lo tanto, según propone Paugam (2000), para definir un trabajo como precario es preciso referirse a la doble vertiente de la relación del trabajador con el empleo y de la relación con el trabajo. De esta manera, es posible construir una definición de trabajador precario diciendo que será trabajador precario aquel que se encuentre en una relación precaria con su empleo y/o también aquel que sienta que su relación con el trabajo es insatisfactoria.

En el transcurso de la investigación citada (Piñeiro, 2008), se llegó a la construcción de una definición satisfactoria de lo que se entiende por trabajo precario: un trabajador será precario cuando en su relación laboral se combinen tanto factores objetivos como subjetivos. **Ser** precario será así una combinación de **sentir** la precariedad y **estar** en la precariedad. Desde la perspectiva subjetiva, la precariedad laboral depende de la (in)satisfacción del trabajador con el producto de su trabajo, con los ingresos que éste le proporciona y con el entorno laboral.

Construida esta definición, el paso siguiente fue intentar dimensionar esta categoría para el caso de los trabajadores agrícolas del Uruguay, recurriendo a los censos de población y agropecuarios más recientes y a la única encuesta de hogares rurales existente (2000)³.

Refirámonos al contexto general del trabajo y del empleo agrícola en el Uruguay para encuadrar el resumen de las conclusiones sobre el trabajo agrícola precario. La Población Económicamente Activa en la Rama 1 (agricultura, silvicultura, caza y pesca) en el Uruguay fue estimada en 147.515 personas en el Censo de 1996. De ellas 74.034 eran trabajadores agrícolas asalariados. A pesar de los evidentes subregistros en que se incurre al estimar la cantidad de trabajadores asalariados agrícolas permanentes o zafrales, no cabe duda de que los primeros son muchos más que los segundos. De modo que la imagen que el lector debe hacerse, es que en el trabajo asalariado agrícola predominan los trabajadores permanentes pero también hay una cantidad (difícil de precisar pero no despreciable) de trabajadores zafrales. Una cuestión distinta, es cuando además se quiere saber cuántos trabajadores asalariados agrícolas son precarios, porque sin duda que muchos trabajadores permanentes también son precarios.

Veamos brevemente datos proporcionados por el único estudio que permitía vislumbrar modestamente esta situación⁴. En la Encuesta de Hogares Rurales del 2000 se encontró que el 33% de la PEA revestía condiciones de precariedad. Por otro lado, la misma fuente anota que sólo entre el 3 y el 8% de la PEA son trabajadores no permanentes. Esto significa que alrededor de 25 a 30% de la PEA agrícola reviste en carácter de trabajador permanente pero reúne las condiciones de trabajador precario.⁵

3 En el momento en que se escribía el trabajo que está siendo citado. Posteriormente (2006) se realizó, por primera vez en el país una Encuesta de Hogares representativa de la población de todo el país, es decir incluyendo también los hogares rurales.

4 En el momento en que se escribía el trabajo que está siendo citado.

5 Si se toma un solo indicador como la cobertura de salud, la proporción de trabajadores

La hipótesis que se sostuvo en la investigación fue que una definición sustantiva del trabajo precario debe comprender tanto los vínculos objetivos que el trabajador establece con su empleo, como los vínculos subjetivos que el trabajador establece con la tarea que lleva a cabo (Piñeiro, 2008). La investigación tomó dos estudios ya realizados sobre trabajadores agrícolas zafrales. Uno, fue realizado por el autor en el año 2001: una investigación sobre los trabajadores de la esquila de los ovinos en todo el país, a partir de una muestra de 610 casos representativa del universo (Piñeiro, 2003). El otro estudio fue realizado en 1996, por otros investigadores, a trabajadores de la cosecha del citrus sobre una muestra representativa (con 329 casos) de los trabajadores de seis empresas citrícolas de Salto y Paysandú, que representan el 80% de la producción del país (Riella y Tubío, 1997).

Los dos estudios estaban dirigidos a obtener una razonable descripción de la situación de estos trabajadores a través de variables demográficas, de residencia, condiciones de vida y de trabajo, etc., y a comprender tanto las relaciones que el trabajador establece con su empleo como a medir (en algún grado) la satisfacción con su trabajo. Por ello, si bien ambos estudios fueron diseñados para responder a un conjunto más amplio de preocupaciones, también pudieron ser utilizados para verificar la hipótesis señalada.

En síntesis, las dos investigaciones citadas, se refieren a trabajadores zafrales y por lo tanto, en la definición más estricta del término son precarios (aunque tienen distintos niveles o grados de precariedad).

Focalicemos ahora sobre los dos estudios mencionados y empecemos por la conclusión final. El análisis del material empírico aportado demuestra, a nuestro juicio en forma suficiente, que el significado del trabajo precario se enriquece y se comprende mejor si se tienen en consideración tanto los aspectos objetivos como los subjetivos de la relación laboral. En efecto, si se hubiesen tomado solamente los indicadores que miden en forma objetiva la precariedad de la relación entre el trabajador y su empleo, se hubiese dejado de percibir que una proporción de aquellos que son identificados como precarios por este indicador, están satisfechos (5%), o relativamente satisfechos (38%), con la relación que tienen con su trabajo, para el caso de los trabajadores de la esquila. El mismo argumento se puede esgrimir para los trabajadores del citrus: una proporción del 6% de los trabajadores del citrus que son identificados como precarios por los indicadores objetivos de uso más frecuente, están satisfechos con el trabajo que realizan y un 19% están relativamente satisfechos.

También se puede hacer notar, que de los pocos trabajadores de la esquila que fueron clasificados como trabajadores insertos o no precarios (un 11,5% del total), 22% están insatisfechos y 28% están sólo relativamente satisfechos con su trabajo. Algo similar se puede mostrar para los trabajadores de la cosecha del

asalariados agrícolas (permanentes y zafrales) que no la tienen es de 42%. Por lo tanto, este subconjunto de trabajadores agrícolas permanentes pero precarios podría ser mayor.

citrus, pero con niveles de insatisfacción (15%) y de insatisfacción relativa (61%) más elevados, aun entre quienes fueron definidos como trabajadores insertos.

En síntesis, analizar la precariedad del trabajo asalariado (agrícola en nuestro caso) sólo desde la perspectiva de los indicadores de precariedad objetiva (como es lo habitual) omite explicitar cómo el trabajador **siente** su relación con el trabajo. Utilizar sólo una medida de satisfacción del trabajador con su trabajo, impide la comparación de la situación de precariedad objetiva de ese trabajador con otros trabajadores y con las condiciones del mercado de trabajo en que se desenvuelve y de la sociedad en que vive. Combinar los dos indicadores parece la manera más acertada de medir y comprender el trabajo precario.

La combinación de los dos indicadores (cada uno con cuatro categorías), abrió un espectro de dieciséis categorías de precariedad laboral cuya síntesis se hizo necesaria para brindar inteligibilidad. De esta manera, se construyeron cuatro grandes categorías de precariedad. En la primera de ellas se incluyeron todos los trabajadores que se sienten satisfechos y parcialmente satisfechos con la relación que tienen con su trabajo y que además están insertos y parcialmente insertos en relación con su empleo. En el otro extremo se construyó una categoría que reunió a todos los trabajadores que se sienten insatisfechos y parcialmente insatisfechos en su relación con el trabajo y además están excluidos o parcialmente excluidos por la relación con el empleo. Luego se construyeron dos categorías intermedias: los que están insertos y parcialmente insertos pero están insatisfechos y parcialmente insatisfechos y los que, estando satisfechos y parcialmente satisfechos, están excluidos o parcialmente excluidos por su relación con el empleo. En el cuadro siguiente se resumen los resultados de esta categorización para los dos estudios de caso.

Cuadro 1. La precariedad laboral de los trabajadores zafrales.
En % del total de trabajadores

	Trabajadores de la esquila	Trabajadores cosecheros citrus
1.- Satisfechos e insertos	18,1	17,0
2.- Insertos e insatisfechos	17,2	41,5
3.- Excluidos y satisfechos	30,0	10,5
4.- Excluidos e insatisfechos	34,7	31,0
Total	100 (557)	100 (277)

Fuente: Elaboración propia

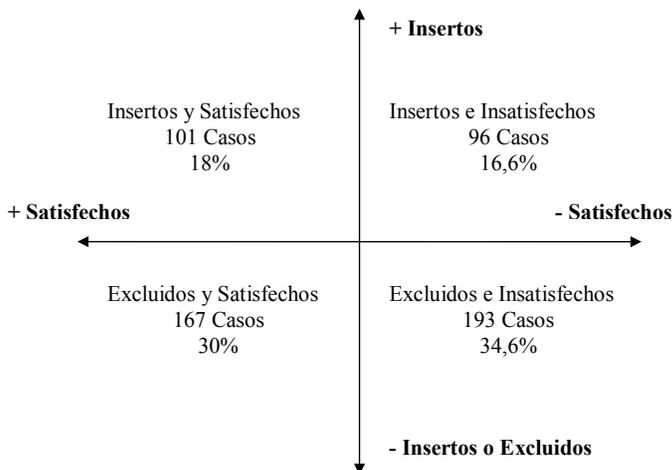
- 1.- Satisfechos y parcialmente satisfechos, insertos y parcialmente insertos.
- 2.- Insertos y parcialmente insertos e insertos pero insatisfechos y parcialmente insatisfechos.
- 3.- Excluidos y parcialmente excluidos pero satisfechos y parcialmente satisfechos.
- 4.- Excluidos y parcialmente excluidos e insatisfechos y parcialmente insatisfechos.

Como se observa, la distribución de ambas muestras tienen coincidencias y diferencias. La proporción de ambas muestras son similares en sus categorías

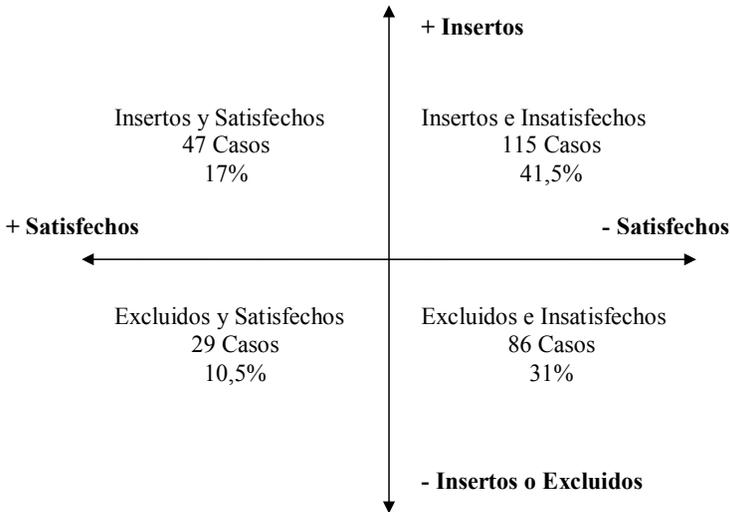
extremas. Pero son diferentes en la distribución de sus categorías intermedias. Estas diferencias se pueden sintetizar diciendo que los trabajadores de la esquila si bien tienen condiciones objetivas de precariedad algo mayores tienen también, y a pesar de ello, una relación más satisfactoria con su trabajo. En cambio, los trabajadores del citrus, que tienen una relativamente mejor inserción objetiva en la relación con su empleo, encuentran muy poco satisfactoria la relación que mantienen con su trabajo.

En otras palabras, los cosecheros del citrus a pesar de que tienen relaciones de contratación mejores que sus pares esquiladores, porque tienen más estabilidad y mejor cobertura social, tienen más trabajadores con peores ingresos y un vínculo poco satisfactorio con su tarea, lo cual incide luego fuertemente en la insatisfacción experimentada en la relación con su trabajo. Los esquiladores en cambio, tienen más trabajadores inestables y menos cobertura social, pero los mejores ingresos unidos a mejores vínculos de sociabilidad al interior de la comparsa y la perspectiva de una mejoría a través de una carrera laboral en la comparsa, inciden en que se sientan más satisfechos en su relación con el trabajo. Es la diferencia, insistimos, entre un trabajo zafral que tiende a constituirse en un oficio (ser esquilador) y una changa de carácter zafral (ser cosechero).

Trabajadores de la Esquila



Trabajadores de la Cosecha del citrus



Los gráficos superiores muestran de manera diferente las conclusiones anteriores. Los trabajadores insertos y satisfechos (cuadrante noroeste) y los trabajadores insatisfechos y excluidos (cuadrante sureste) guardan proporciones similares tanto para los trabajadores de la esquila como para los trabajadores de la cosecha. En cambio, en los trabajadores de la cosecha, la proporción de trabajadores insertos pero insatisfechos (cuadrante noreste) es mucho mayor que en el caso de los trabajadores de la esquila. Entre estos últimos trabajadores en cambio, es mayor la proporción de los trabajadores que están satisfechos, a pesar de que están total o parcialmente excluidos (cuadrante suroeste). La conclusión del párrafo precedente es la principal de la investigación resumida.

Hasta aquí se ha hecho una presentación resumida de los principales hallazgos de nuestra investigación, presentada como tesis de doctorado en el año 2006, y que reúne varios años de trabajo sobre el tema y fuentes diversas de investigación empírica. Desde entonces se han realizado al menos tres nuevas investigaciones sobre el mismo tema, cuyos resultados quisiera ahora resumir y comparar con los que se obtuvieron en nuestra investigación. Éstas son: una tesis de grado que investiga el trabajo precario entre los trabajadores forestales con la misma metodología empleada en nuestra investigación, realizada por Victoria Menéndez (2009); una investigación que focaliza en la comprensión de los vínculos entre la precariedad del trabajo y la movilidad territorial realizada como tesis de maestría por Matías Carámbula (2009) y un estudio sobre la calidad del empleo en la forestación llevado a cabo por Alberto Riella y Paola Mascheroni (2009). Estimamos que la comparación entre los cuatro estudios abre un fértil espacio para la reflexión.

La calidad del empleo en una empresa forestal

El estudio de los trabajadores forestales que realizan Riella y Mascheroni (2009) abarca a todos los trabajadores de la que posiblemente sea la mayor empresa forestal del país: Forestal Oriental (FOSA), subsidiaria de la papelera Botnia⁶, y propietaria de 100.000 há forestadas que representan el 13,5 % de la superficie plantada en el Uruguay bajo la modalidad de proyectos de inversión que han recibido subsidios estatales. El estudio fue realizado en el marco de un acuerdo de colaboración entre la Facultad de Ciencias Sociales, el Trade Union Solidarity Centre-SASK-Finlandia y el Centro Unión Obreros Papeleros y Celulosa de Uruguay. Al momento de la realización de la encuesta a los trabajadores en el año 2007, FOSA ocupaba 3.112 trabajadores. Para el mismo año, el Banco de Previsión Social informa que en el país había 8.879 trabajadores forestales inscriptos en sus registros (Bruno, 2008).

En el conjunto de trabajadores, el 88% era empleado por contratistas, siendo sólo el 12% contratados por la empresa forestal. Estos últimos suelen coincidir con los que ejercen cargos de dirección y supervisión de los trabajos tercerizados. La mayoría de las empresas tercerizadas tienen menos de 10 trabajadores, mientras que sólo el 10% de las empresas contratistas pueden categorizarse como grandes, por emplear más de 50 trabajadores.

El estudio hace un pormenorizado análisis de los distintos puestos de trabajo creados en el proceso productivo, discriminando entre los que realizan tareas silvícolas (vivero, plantación, cuidado de las plantas, etc.) de quienes realizan tareas de cosecha de la madera. También realiza un estudio de las características sociodemográficas y de las condiciones de vida y de trabajo de estos obreros rurales. En sus palabras:

Los resultados de la encuesta realizada muestran que en relación al perfil sociodemográfico, los trabajadores de la fase agraria no se diferencian significativamente del resto de los trabajadores del medio rural ya que son mayoritariamente hombres y jóvenes... y son mayoritariamente urbanos (84%)... Presentan una leve tendencia hacia trabajos rurales tanto en su primer trabajo como en el empleo anterior a su ingreso a la forestación. Su inserción en la forestación es relativamente reciente puesto que el 74% tiene menos de cinco años en esta actividad productiva. Son trabajadores exclusivos de la forestación, teniendo sólo el 9% otro empleo en paralelo. Su zafralidad es baja (real y considerada) teniendo pocos períodos de paro, históricamente y entre tareas.

En general se encuentran satisfechos con las condiciones generales de trabajo (71%), predominando también valoraciones favorables sobre aspectos específicos de las condiciones de trabajo (traslado, alojamiento, lugares para cambiarse, comer, baños, jornada laboral, salarios) y del tipo de trabajo realizado (requerimiento físico y accidentalidad). Esto es acompañado de un amplio margen de aceptación de su trabajo y voluntad de permanencia en la forestación.

6 Hoy la empresa UPM-Kymmene es propietaria de los activos de Botnia.

Otro punto relevado estuvo referido a aquellos aspectos que hacen a la representación y organización de los trabajadores. En este sentido se constató que sólo 3 de cada 10 trabajadores conoce la existencia de los Consejos de Salarios y que casi 6 de cada 10 conoce la existencia de un sindicato de trabajadores de la forestación. Si bien la afiliación sindical alcanza a un porcentaje bajo de trabajadores (11% está o estuvo afiliado al sindicato), más de la mitad (55%) declara su voluntad de afiliarse a un sindicato de trabajadores de la forestación, lo cual da cuenta del potencial de crecimiento de la sindicalización en este sector (Riella y Mascheroni, 2009:61).

En los capítulos siguientes los autores comparan, en primer lugar, los trabajadores silvícolas y los trabajadores de la cosecha, no encontrando diferencias significativas entre ambos subconjuntos estudiados. En segundo lugar, comparan a los trabajadores de FOSA con todos los trabajadores de la forestación del país, según relevamiento de la Encuesta Nacional de hogares del año 2006, que también abarca a los hogares rurales. La conclusión es que, si bien los trabajadores de FOSA tienen mejores indicadores de condiciones de vida y de trabajo que el conjunto de los trabajadores forestales, las distancias no son tan grandes como podría esperarse. Esto les lleva a concluir que *“la situación del empleo en FOSA no es un caso excepcional sino más bien parte de un continuum, en el cual posiblemente la empresa esté ubicada en las mejores posiciones relativas.”* (Riella y Mascheroni, 2009:85).

En el capítulo final de su trabajo, los autores se proponen estudiar la calidad del empleo por medio de un análisis bidimensional, que no sólo tenga en cuenta los indicadores objetivos de la calidad del empleo, sino también *“las expectativas, aspiración y oportunidades de realización personal de quienes lo desempeñan”*: 88). Para medir la primera dimensión se emplearon ocho variables: ingresos, condiciones de trabajo, accidentabilidad, autorrealización, jornada de trabajo, estabilidad, representación colectiva, y seguridad social. Para la medición del índice subjetivo se tuvieron en cuenta sólo las primeras seis variables del listado anterior evaluándolas desde la perspectiva del trabajador.

Los resultados son extremadamente interesantes en la medida que se apartan de la realidad esperada. Por un lado, la medición objetiva de la calidad del empleo muestra que algo más de un cuarto de los trabajadores forestales de FOSA tiene una calidad del empleo que podría definirse como alta. Un poco más de la mitad de dichos trabajadores se encuentran en empleos de calidad media (55%), mientras 18% de los trabajadores tienen empleos de mala calidad. Sin embargo, la percepción que tienen los trabajadores acerca de la calidad de su empleo es distinta: más de la mitad de los trabajadores encuestados (51%) opina que tiene empleos de alta calidad, 36% percibe a sus empleos como de calidad media y sólo 12% opina que sus empleos son de baja calidad. La atribución subjetiva de una mayor calidad a los empleos que los que resultan de mediciones objetivas de la calidad, según los autores, podría atribuirse a que *“la experiencia laboral de la mayoría de estos trabajadores [es] en empleos de mala calidad, lo que haría que*

sus requerimientos para lograr la satisfacción con el trabajo sean bajos en relación a otros trabajadores...”

Los autores combinan en un cuadro de doble entrada la calidad objetiva del empleo de cada trabajador con la calidad subjetiva que el mismo le atribuye, obteniendo el cuadro siguiente:

Cuadro N° 2. Calidad objetiva y subjetiva del empleo (en porcentaje)

Calidad Subjetiva	Calidad objetiva			Total
	Alta	Media	Baja	
Alta	15,7	29,9	5,9	51,5
Media	10,0	18,4	8,1	36,5
Baja	1,5	6,6	3,9	12,0
Total	27,2	54,9	17,9	100,0

Fuente: Riella y Mascheroni, 2009:97

Como surge del cuadro, los casos que se ubican arriba de la diagonal, que suman 44%, son de aquellos trabajadores que valoran sus empleos en forma superior que las cualidades objetivas del mismo. Los casos que están por debajo de la diagonal son de aquellos trabajadores que tienden a considerar a sus empleos como de peor calidad de lo que resultarían medidos en forma objetiva, siendo sólo un 18% de los mismos.

Los resultados obtenidos por esta investigación muestran, no sólo que los empleos en la forestación serían en una proporción importante de buena y mediana calidad, sino también que éstos son valorados por los trabajadores en forma aún mejor. La primera conclusión está en línea con una primera aproximación que Carámbula y Piñeiro realizasen en 2006, cuando hicieron un estudio comparativo del empleo que proporcionaban las empresas forestales comparando tres poblados del área forestal. En aquel estudio ya se apuntaba a que el empleo proporcionado por las grandes empresas forestales de capital extranjero posiblemente fuese de mejor calidad que el empleo proporcionado por empresarios nacionales con áreas plantadas menores.

En segundo lugar, es necesario insistir en el término de comparación para estos trabajadores forestales. Como se dijo, la mayoría proviene de residencia urbana, de los pequeños pueblos del interior donde las condiciones de vida y de trabajo son las peores del país. Otros pueden haber tenido como experiencia laboral anterior la estancia ganadera, donde las condiciones de trabajo y de remuneración también dejan mucho que desear. En resumen, en la percepción subjetiva de las condiciones de trabajo influyen mucho las experiencias laborales anteriores del trabajador.

La subjetividad en los trabajadores forestales

Victoria Menéndez, en su tesis de grado, se propuso estudiar la situación de precariedad laboral de los trabajadores forestales con el mismo marco teórico que fuese elaborado por Piñeiro (2008) en su estudio sobre la precariedad laboral y con una metodología similar. Sin embargo, Menéndez fue más allá del estudio cuantitativo y utilizó una triangulación de metodologías cuantitativas y cualitativas que le dio resultados particularmente fecundos. Es de señalar que, con esta metodología, Menéndez consigue avanzar mas allá de lo que se había logrado hasta entonces en la explicación de las razones que permiten comprender por qué hay trabajadores que experimentan satisfacción con su situación de trabajo, a pesar de que se encuentran en empleos precarios.

Menéndez realiza un estudio de caso estudiando a los trabajadores forestales de la localidad de Piedras Coloradas, en el departamento de Paysandú, uno de los más antiguos pueblos forestales del país, con 1.113 habitantes. Tan temprano como en la década del 60, la Caja de Jubilaciones Bancarias realizó extensas plantaciones en los alrededores de la localidad. Posteriormente, al influjo de la Ley de Promoción Forestal de 1987, la empresa Forestal Oriental (FOSA) hoy subsidiaria de la finlandesa Botnia, amplía las plantaciones. Es por ello que, como dice la joven autora: *"...la importancia [de la Caja Bancaria] en el pueblo no sólo es producto de las dimensiones que ésta tiene en tanto regula en gran parte la conformación del mercado de trabajo local, sino que también tiene una fuerte significación en la elaboración subjetiva de los trabajadores y se constituye como una alteridad en la definición de su 'ser trabajador'."* (:24). Por ello también, de los 69 trabajadores encuestados por Menéndez 58% trabaja en la Caja Bancaria, 36% en FOSA y un escaso 6% en otras empresas.

El diseño de la investigación consistió en un estudio exploratorio a la población de trabajadores forestales tercerizados de la fase agraria en la mencionada localidad. La investigación constó de tres etapas centrales. En la primera etapa, exploratoria, se realizaron entrevistas a trabajadores, informantes calificados y contratistas con la finalidad de aproximarse y comprender la realidad en un primer nivel de complejidad. En una segunda etapa, se llevó a cabo una encuesta a una muestra (construida teóricamente para representar una realidad heterogénea) de 69 trabajadores forestales con el fin de relevar las condiciones de precariedad objetiva de las relaciones laborales y las percepciones que los propios trabajadores tenían de las mismas, es decir la medición de la percepción subjetiva de la precariedad. En una tercera etapa, se llevaron a cabo entrevistas en profundidad a una muestra de trabajadores forestales seleccionados, de tal manera que *"permitiesen acercarse a los distintos referentes de sentido que eran significados por los trabajadores para construir su subjetividad en relación al trabajo."* (:22)

Para el análisis de la precariedad objetiva se tomaron las mismas variables propuestas por Rodgers y Rodgers (1992) y recogidas por Piñeiro (2008). El resultado de la encuesta arrojó que un 9% son trabajadores no precarios, teniendo suficiencia en las tres variables consideradas, son por lo tanto los que tienen una

mayor inserción social. Un 48% presentaron insuficiencia en sólo una de las variables (casi no precarios) y un 34% de los trabajadores presentó insuficiencia en dos de las variables (casi precarios). Un 8% de los trabajadores era precario presentando insuficiencia en todas las variables consideradas.

Para el análisis de la satisfacción que los trabajadores tienen en su relación con el trabajo, se tomaron en cuenta tres variables, cada una de las cuales a su vez contenía diferentes dimensiones. Las variables fueron: percepción de las condiciones laborales, percepción de su relación con el contratista y conformidad con el salario recibido. Los resultados mostraron niveles de satisfacción superiores a los que había arrojado la medición objetiva de la precariedad. El 17% de los trabajadores se mostraron satisfechos, el 49% casi satisfechos, el 22% casi insatisfechos y el 12% insatisfechos.

En la consideración conjunta de la precariedad objetiva y de la satisfacción con el trabajo que se presenta en el cuadro siguiente se observa que, en línea general, habría una cierta correspondencia entre precariedad y satisfacción.

Cuadro N° 3. Precariedad objetiva y subjetiva entre los trabajadores forestales de Piedras Coloradas.

	Índice de precariedad laboral				Total	
	Precario	Casi precario	Casi no precario	No precario		
Índice de Satisfacción Laboral	Satisfecho	1 20%	2 9%	6 19%	1 17%	10 16%
	Casi Satis.	1 20%	14 64%	12 39%	4 67%	31 48%
	Casi Insat.	1 20%	4 18%	9 29%	1 17%	15 23%
	Insatisf.	2 40%	2 9%	4 13%	0 0%	8 12%
	Total	5 100%	22 100%	31 100%	6 100%	64 100%

Fuente: Menéndez, 2009

En palabras de la autora: “se observó que en casi todas las categorías de precariedad laboral, que suponen grados diferentes de exclusión o inclusión social, la mayor proporción de trabajadores se manifestaron satisfechos o casi satisfechos en relación a su trabajo; esta relación se presentó de forma más pronunciada entre los trabajadores que se pueden considerar como más incluidos o menos precarios. Por el contrario, la mayor proporción de trabajadores insatisfechos correspondieron a la categoría de trabajadores en situación de mayor precariedad laboral.” (Menéndez: 49)

Sin negar lo ajustado de la observación anterior, también es posible hacer notar que hay un alto nivel de incongruencia entre algunos trabajadores que son objetivamente precarios en sus relaciones laborales y en cambio se sienten satisfechos con su relación con el trabajo (28%) y trabajadores que, estando insertos (o sea no son precarios), en cambio están insatisfechos con su relación con el trabajo (22%).⁷

¿Cómo se puede explicar estas situaciones de incongruencia encontradas? La autora lo hace a partir del conocimiento que adquiere a través de una serie de entrevistas en profundidad. De allí extrae elementos que permiten reorientar la discusión.

Los trabajadores mayoritariamente tienen una actitud positiva hacia el salario recibido, teniendo como uno de los elementos de juicio la forma de remuneración “a destajo”, *“dado que en estas modalidades de pago es el trabajador quien define y controla su ritmo de trabajo y sus metas”*. Dejemos de lado por el momento lo que esta modalidad significa en términos de autoexplotación y autocontrol del trabajador. Lo que la investigadora sugiere es que *“...la valoración que realizan los sujetos en relación al salario que reciben, no sólo se manifiesta como mediatizada por las posibilidades que existen en el pueblo y por las experiencias anteriores de los sujetos, sino que también se ajusta a una construcción intersubjetiva en relación al valor social de su trabajo, compartida con aquellos que ocupan un lugar similar en la estructura.”*

En segundo lugar, se abordan las estructuras relacionales que el trabajador establece a partir de su situación laboral. Estas son las que le proveen de redes de solidaridad y sociabilidad, tanto con sus compañeros de tareas como en el pueblo, que actúa como un ámbito expandido de las relaciones que se establecen en el trabajo. Las relaciones jerárquicas que el trabajador soporta en el ámbito laboral pueden ser diferentes según que el trabajador sea contratado por la empresa forestal o por un contratista. Siendo esta última la situación más frecuente, la autora también hace notar que con cierta frecuencia (cuando las cuadrillas son más pequeñas) la proximidad que se establece con el contratista suele brindar espacios de negociación que el trabajador valora, en tanto le permite tener un rol más activo en la definición de sus prácticas laborales.

Un tercer factor que debe ser tenido en cuenta en la comprensión de la satisfacción subjetiva de estos trabajadores rurales, es la relativa (in)estabilidad de la relación laboral. Si bien la mayoría de los trabajadores mantiene un vínculo laboral signado por la inestabilidad, con contratos por períodos definidos, raramente formalizados, la realidad que aparece en las entrevistas es que la mayoría de ellos logra completar el año de trabajo en la forestación: *“...muchos trabajadores han construido en el tiempo un vínculo continuo y perdurable con dicha actividad a partir del encadenamiento de trabajos a término... lo que les permite generar con-*

7 Estas proporciones se construyen sobre el total de 64 trabajadores encuestados. En la primera situación se encuentran 18 trabajadores (las cuatro celdas del cuadrante noroeste del cuadro) y en la segunda 14 trabajadores (las cuatro celdas del cuadrante sudeste del cuadro).

diciones de cierta estabilidad laboral dentro de los márgenes de la inestabilidad.” (Menéndez: 75).

En cuarto lugar, la autora sugiere tener en cuenta la construcción de “saberes” contruidos en la relación con el trabajo. Éstos, no sólo son un activo que el trabajador incorpora y puede hacer valer en otras circunstancias, sino que también al adquirirlos, se siente parte de un colectivo en relación al cual puede definirse.

En resumen la autora concluye “...cuando se aborda la subjetividad de estos trabajadores debe tenerse en cuenta que [ellos] se han conformado en el tiempo como mano de obra asalariada, han construido formas de comprender su realidad y de auto-percibirse dentro de estructuras sociales, materiales y simbólicas determinadas. Su subjetividad en torno al trabajo en la forestación, lo que supone no sólo la inserción al mundo del trabajo a partir de formas contractuales precarias, sino también la inserción en una estructura regida por el capital, se expresa incorporando esta realidad como única posibilidad que encuentran a su alcance para dar sustento a su condición laboral y al lugar social que ésta supone. Por lo tanto, la satisfacción laboral aparece condicionada en el discurso de los trabajadores por aquello que entienden como su realidad posible...” (:78).

La movilidad espacial y la precariedad subjetiva

La tesis de maestría de Matías Carámbula (2009) es un estudio en el cual se vincula la precariedad laboral de los trabajadores rurales con la movilidad espacial. Cabe primeramente recordar que su tesis de grado (Carámbula, 2004) fue un estudio de los trabajadores de la esquila, inserto en un estudio mayor que nosotros llevásemos a cabo durante los años 2000 al 2002 y que fuera publicado como Piñeiro (2003). La aclaración no deja de ser de importancia porque la tesis de maestría es también una profundización en un tema que lleva ya varios años de estudio y publicaciones, tratando de responder a una pregunta muy específica: ¿cómo inciden los ciclos anuales de trabajo que implican movilidad espacial, en la precariedad laboral de los trabajadores de la esquila? La hipótesis, sustentada en los estudios anteriores, era que la movilidad espacial de los trabajadores en el territorio, tanto en el período de la esquila, como el resto del año en la búsqueda de ocupaciones para completar el ciclo laboral, incidía en la precariedad de los trabajadores.

Para contestar la pregunta Carámbula se planteó una aproximación metodológica original, adecuada al problema que debía desentrañar: eligió hacer un seguimiento y registro minucioso de las actividades laborales de un grupo de trabajadores de la esquila. Para ello seleccionó un pueblo pequeño, Villa Sara, adyacente a la capital departamental de Treinta y Tres que tiene la particularidad de que, siendo un pueblo de servicios, residen en él muchos trabajadores de las comparsas de esquila. En él, haciendo uso de contactos personales establecidos en las investigaciones anteriores, se seleccionó una muestra de trabajadores con el criterio de que fuesen trabajadores de la esquila pero que hubiesen ocupado

sólo el puesto de esquilador ya que, en estudios anteriores, se había detectado que los ciclos anuales de trabajo y la situación de precariedad laboral era influida por los puestos de trabajo en la comparsa. Es decir, una selección dirigida, con una intencionalidad exploratoria en un contexto de descubrimiento. Con estos criterios se detectaron 16 trabajadores en Villa Sara, de los cuales finalmente se pudo seleccionar a diez.

Para hacer el seguimiento de los trabajadores, se diseñaron instrumentos específicos de recolección de información y se realizaron entrevistas pautadas de antemano. La cantidad de entrevistas a cada trabajador fue variable, debido a las dificultades para encontrarlos, pero en ningún caso fueron menos de tres a lo largo del año. En cada entrevista se reconstruía el recorrido espacial y laboral y se indagaba acerca de las condiciones de trabajo, los ingresos, las relaciones de sociabilidad, la satisfacción del trabajador, etc.

El resultado de este minucioso trabajo fue la reconstrucción del ciclo laboral de cada uno de los diez trabajadores, con una rica descripción de la movilidad espacial, las tareas realizadas, los puestos laborales, los sentidos dados al trabajo y los sentimientos expresados hacia su trabajo, las relaciones personales establecidas en el ambiente laboral, la relación con los patrones, etc.

Sin embargo, para este artículo se rescatará sólo un aspecto de esta investigación pero que a la postre es una de sus principales contribuciones: la relación entre la movilidad espacial y la precariedad laboral.

Los trabajadores entrevistados por Carámbula son categorizados como precarios teniendo en cuenta variables objetivas: sus ingresos son insuficientes; los contratos de trabajo son por tiempos cortos, definidos; la mayoría no tiene cobertura social y su control sobre las condiciones de trabajo es exigua o inexistente. Estas situaciones son variables según el tipo de trabajo que el trabajador realice y las condiciones del contrato de trabajo pero, en términos generales para los diez trabajadores estudiados, la conclusión del autor es que son trabajadores con empleos precarios aún dentro de una cierta variabilidad en el ciclo anual de cada uno de ellos.

Cuando analizan las condiciones que llevan a la precariedad subjetiva, el autor concluye que estos trabajadores, estando insatisfechos con sus condiciones de trabajo, también son trabajadores que se **sienten** precarios. La satisfacción con la tarea que realizan se vincula al tipo de trabajo desempeñado: aquellas tareas que llevan a conformar una carrera laboral como la esquila o las tareas en la construcción ofrecen satisfacción, mientras que las tareas que no ofrecen esta perspectiva de ascenso (como el acarreo de bolsas de arroz, o la cosecha de frutales) generan insatisfacción. El segundo factor de (in)satisfacción enunciado por Paugam, las relaciones de sociabilidad que se establecen en el contexto laboral, se encontró que también tienen influencia en los casos estudiados: la calidad de las herramientas, las relaciones con los compañeros de trabajo, las relaciones con el patrón son fuente de (in)satisfacción que terminan incidiendo en la valoración subjetiva que el trabajador realiza de su inserción en el trabajo.

La mayoría de los trabajadores entrevistados por Carámbula también se sienten insatisfechos con los ingresos percibidos. Sin embargo, ésta no fue sindicada como la variable más importante del sentimiento de precariedad: algunos estarían dispuestos a cambiar salarios aún más bajos por un empleo fijo⁸.

¿Por qué Carámbula afirma con seguridad que los trabajadores por él entrevistados se sienten precarios? Su hallazgo es que la insatisfacción social más importante “*se explica por los tiempos de ausencia. Tiempos de ausencia con la familia y el pueblo que genera la movilidad espacial de los ciclos anuales temporales. Los trabajos temporales implican desplazamientos y ausencias temporales. Los mismos son un factor de conflicto en cuanto a la formación y reproducción de una familia. También los desplazamientos y ausencias de las actividades sociales que se generan en la Villa. Así pues, la temporalidad y los tiempos de ausencia, son una de las causas de insatisfacción social de los esquiladores de Villa Sara*”.

El autor propone que en estudios futuros sobre la precariedad laboral se debería tener en cuenta la posible (in)satisfacción generada por la movilidad espacial en una doble dimensión: a través de medidas objetivas, como la distancia recorrida por empleo y por año, la cantidad de empleadores que tiene un trabajador a lo largo de su recorrido anual, los días de ausencia de su residencia, los medios y condiciones de transporte, etc. y variables subjetivas como el significado de las ausencias en las relaciones familiares, la toma de decisiones, los vínculos en el barrio y con organizaciones sociales locales, etc.

En resumen, uno de los principales aportes de la tesis de Carámbula es mostrar la importancia de agregar a los motivos de (in)satisfacción con el trabajo los aspectos vinculados a la movilidad espacial de los trabajadores y sus impactos sobre las demás relaciones laborales y personales del trabajador.

Conclusiones

Cuando se hizo el estudio de los trabajadores de la esquila a principio de la década, se detectó, pero no se pudo explicar porqué, trabajadores que eran precarios, parecían sentirse satisfechos con su trabajo.

El estudio comparado de los trabajadores de la esquila y del citrus, que fue nuestra tesis de doctorado, estuvo dirigido a responder esa pregunta. Para ello propusimos, siguiendo a Paugam (2000), desdoblarse la precariedad en un componente objetivo y un componente subjetivo. Era este último el que permitía entender lo que habíamos encontrado en el primer estudio.

Desde entonces se han realizado tres estudios más que aportan elementos para poder responder mejor a la pregunta inicial.

Riella y Mascheroni (2009) hicieron un estudio en el que midieron la calidad del empleo de los trabajadores forestales de la empresa FOSA-Botnia. La calidad del empleo medida según indicadores objetivos, fue alta para un cuarto de los

8 Esta predisposición ya había sido identificada en el estudio de los trabajadores de la esquila (Piñeiro, 2003), pero no se había encontrado una explicación satisfactoria.

trabajadores y media para la mitad de ellos. Sin embargo, al medir la percepción subjetiva de los trabajadores sobre la calidad del empleo, los valores positivos eran aún mayores. Es que el 44% de los trabajadores valoran sus empleos en forma superior a las cualidades objetivas del mismo, mientras el 18% tiende a considerar a sus empleos como de peor calidad de los que resultarían medidos en forma objetiva. De modo que estos resultados confirman los hallazgos encontrados por Piñeiro (2008) entre los trabajadores de la esquila y del citrus, en un rubro diferente (y en fuerte expansión) como el de la forestación. En cuanto a las razones para esta fuerte disparidad entre la medición objetiva de la calidad del empleo y su percepción subjetiva, los autores sugieren que puede deberse a los antecedentes laborales de estos trabajadores en empleos de baja calidad, lo cual les hace sobrevalorar el que tienen en la forestación.

Menéndez (2009) estudia con una triangulación metodológica cuali-cuantitativa a los trabajadores del pueblo forestal de Piedras Coloradas en Paysandú. Esta autora también encuentra incongruencia entre la medición objetiva de la precariedad y la medición subjetiva de la precariedad en los trabajadores estudiados. Un 28% de los trabajadores se sienten satisfechos con sus trabajos cuando son objetivamente precarios, mientras que, por el otro lado, 22% de los trabajadores están insatisfechos con su trabajo, estando en realidad insertos o siendo no precarios. La autora sugiere cuatro factores para explicar este desajuste: a) una sobre valoración de los ingresos como consecuencia de que trabajan a destajo (y por lo tanto perciben sus ingresos como una medida y resultado de sus propios esfuerzos) y de que comparan el salario que reciben con los salarios predominantes en el medio en que viven y con las remuneraciones obtenidas a lo largo de su historia laboral; b) redes de sociabilidad y solidaridad, establecidas en el ámbito de trabajo y en el pueblo, que les permiten sentirse incluidos (formar parte); c) una continuidad de empleos, aunque sea con contratos de tiempo definido en cada uno de ellos; d) la construcción de “saberes” en el desempeño de la tarea que le permite al trabajador sentir que ha incorporado un “activo” y que, al mismo tiempo, forma parte de un colectivo laboral.

Finalmente, Carámbula realiza un estudio cualitativo de diez trabajadores de la esquila para analizar con mayor profundidad la situación de precariedad objetiva y subjetiva de estos trabajadores, analizando con detenimiento el vínculo entre movilidad espacial y precariedad subjetiva. En síntesis, también vuelve a confirmar la importancia de considerar una doble mirada objetiva y subjetiva para comprender la precariedad de los trabajadores rurales, pero enfatiza fuertemente en la importancia de la movilidad espacial a la que el trabajador está obligado para completar un año laboral, para comprender los frecuentes⁹ niveles de insatisfacción con el trabajo que encuentra.

9 A diferencia de las investigaciones anteriores en que se trabajó con muestras representativas o con muestras teóricamente dirigidas pero con un número bastante grande de casos (Menéndez), Carámbula trabaja con una muestra pequeña y no se puede hablar de sus resultados en términos cuantitativos.

Las conclusiones a las que llega Carámbula tienen dos consecuencias. La primera es que relativiza algunos de los resultados que encontramos en el estudio sobre la precariedad de los trabajadores de la esquila en especial, en Piñeiro (2008) cuando afirmamos que el 48% de los trabajadores de la esquila se sentían satisfechos o parcialmente satisfechos con su trabajo y también cuando afirmamos que 30% de los trabajadores de la esquila, aun siendo objetivamente precarios, se sienten satisfechos o parcialmente satisfechos con su trabajo. Si bien el universo abarcado por nuestra investigación es algo diferente, ya que la muestra usada es representativa del universo de los trabajadores de la esquila (y por lo tanto son trabajadores de todos los puestos de la comparsa), sí es cierto que en la medición de la precariedad subjetiva no se emplearon variables que apuntasen a registrar directamente el vínculo entre movilidad espacial e (in)satisfacción con el trabajo.

La segunda consecuencia tiene que ver con la comparación entre los niveles de (in)satisfacción y la movilidad espacial que requieren y generan los distintos empleos. Es conocida la intensa movilidad espacial que produce la esquila y por lo tanto es de presumir que, si se incorpora esta variable, se registren niveles mayores de insatisfacción. Pero la cosecha de citrus, que fue otro de los universos estudiados por Piñeiro (2008), genera muy poca movilidad espacial: la mayoría de los trabajadores viven en pueblos vecinos a las plantaciones y son trasladados diariamente a sus lugares de trabajo por vehículos de la empresa. La movilidad espacial en este caso posiblemente poco influya en los niveles de (in)satisfacción. Es posible que algo similar ocurra con los trabajadores de la forestación. Claramente es el caso de los trabajadores forestales que estudia Menéndez (2009) que residen en el vecino pueblo de Piedras Coloradas y van diariamente a sus lugares de trabajo. ¿Podrá esto estar influyendo en los altos niveles de satisfacción encontrados? Algunas de las observaciones de la autora sugerirían que esto es así, en particular sus comentarios referidos a la importancia que tiene para los trabajadores que entrevistó pertenecer a un pueblo forestal y sentirse insertos en las actividades que hacen la mayoría de sus habitantes.

En el caso del estudio de Riella y Mascheroni (2009), el 85% reside en localidades urbanas y 71% reside con sus familias. De modo que sólo un tercio de los trabajadores forestales por ellos estudiados se moviliza en el territorio para desempeñar sus empleos. De este tercio el 64% afirmó que mantenía contacto con sus familiares en sus días libres, mientras que el resto no lo hacía (Riella y Mascheroni, 2009: 39). Es de suponer que al menos para los primeros, que se sienten impulsados a viajar hacia sus hogares en sus días libres, la distancia que implica la movilidad espacial también esté afectando la percepción sobre la (in)satisfacción con sus trabajos o, en los términos de estos autores, la percepción sobre la calidad del empleo.

A la luz de las conclusiones anteriores es imposible no hacerse la pregunta acerca de la relación entre la incongruencia entre la medición objetiva y subjetiva de la precariedad y las posibilidades de la acción colectiva.

Digamos brevemente de las dificultades para la organización de los trabajadores rurales en un ambiente hostil a estas iniciativas tanto desde las patronales como, con frecuencia, desde la órbita del Estado¹⁰. Sin pretender una mención exhaustiva recordemos que varios autores han tratado el tema, tanto desde la historia (González Sierra, 1994), desde la sociología (Latorre, 1986; Fernández y Piñeiro, 2008), como desde la literatura.

Los niveles de sindicalización son muy bajos, no habiendo más de una decena de sindicatos rurales, con pocos asociados y predominando en las cadenas agroindustriales, con nula penetración y presencia en la estancia agrícola-ganadera, que es el sistema productivo que más trabajadores rurales ocupa.

En las estancias ganaderas del Uruguay rigen todavía relaciones de trabajo en las que prevalece la voluntad del patrón sobre una fuerza de trabajo acostumbrada a obedecer. Los patrones no dominan desde la coerción ni desde la plusvalía salarial. Dominan desde el control de las formas de contratación y desde la cultura ganadera que exalta el trabajo duro, la fuerza, el machismo y la lealtad incuestionable al patrón (Moreira, 2009). Es por ello posible plantear la hipótesis de que estas relaciones están “naturalizadas”, no siendo evidentes ni perceptibles, ni siquiera para los propios trabajadores rurales.

La incongruencia detectada entre la precariedad objetiva y la precariedad subjetiva podría ser explicada, no sólo por la comparación que los trabajadores realizan de las relaciones laborales en su trabajo actual con las relaciones laborales de empleos anteriores o futuros, sino también porque estas relaciones laborales objetivamente precarias han sido “naturalizadas” por un sistema cultural predominante.

Estudios futuros sobre los procesos de acción colectiva entre los trabajadores rurales deberían tener en cuenta las hipótesis arriba mencionadas para intentar comprender las dificultades que se presentan a la organización sindical. No sólo las capacidades de las patronales para frenar estos intentos, sino también las inhibiciones a la acción colectiva que podrían existir dentro del propio colectivo de trabajadores rurales.

10 A partir del 2005 el gobierno del Frente Amplio instaura, por primera vez en la historia, los Consejos de Salarios para los trabajadores rurales y posteriormente (2009) promulga la ley de ocho horas para los mismos. Estas medidas se toman con la abierta oposición de las gremiales de grandes, medianos y pequeños productores rurales.

Referencias Bibliográficas

- APARICIO, Susana; BENENCIA, Roberto** (Eds.) (1999). Empleo Rural en Tiempos de Flexibilidad. Buenos Aires. La Colmena.
- BENDINI, Mónica; BONACCORSI, Nélica** (Comp.) (1998). Con las puras manos: Mujer y trabajo en regiones frutícolas de exportación. Buenos Aires. La Colmena. 122 pp. (Cuadernos del GESA).
- BRUNO, Yanil** (2008). BPS: empresas y trabajadores agropecuarios en el período 2004-2008. In: Anuario 2008 de la Oficina de Planeamiento y Política Agropecuaria. MGAP. Montevideo. Uruguay. Pp: 411-416.
- CARÁMBULA, Matías y Diego E. PIÑEIRO** (2006). Agrociencias. Revista Científica de la Facultad de Agronomía. UdelaR. Vol.X.-Nº2. pp.: 63-74.
- CARÁMBULA, Matías** (2009). Movilidad espacial y precariedad laboral en los trabajadores rurales temporales: el caso de los esquiladores de Villa Sara. Tesis Magíster en Ciencias Agrarias, opción Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía, UdelaR. 189 pags.
- CASTEL, Robert** (1997). Las metamorfosis de la Cuestión Social. Paidós. Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ, Emilio y Diego PIÑEIRO** (2008). Las Organizaciones Rurales. In: **Marta Chiappe, Matías Carámbula y Emilio Fernández** (Comp.) El Campo Uruguayo: una mirada desde la sociología rural. Facultad de Agronomía. UdelaR. Montevideo. pp.: 127-152.
- GALIN, Pedro** (1987). Condiciones de trabajo y precarización del empleo. In: **Marta Novick** (comp.) Condiciones de Trabajo en América Latina. Tecnología, empleo precario y salud ocupacional. CLACSO-CONICET. Biblioteca Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- GÓMEZ, Sergio y KLEIN, Emilio** (1994). El Trabajo Temporal en la Agricultura Latinoamericana. In.: Los Pobres del Campo: el trabajador eventual. PREALC-FLACSO. Santiago de Chile.
- GONZÁLEZ SIERRA, Yamandú** (1994). Los olvidados de la Tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales. Comunidad del Sur. Montevideo.
- GUERRA, Pablo** (1998). Sociología del Trabajo. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 332 pags.
- LARA FLORES, Sara María** (1998). Nuevas experiencias productivas y nuevas formas de organización flexible del trabajo en la agricultura mexicana. Juan Pablos Editor. Procuraduría Agraria. México, 302 pags.
- LATORRE, Raúl** (1986). Asalariados Rurales. Ficha bibliográfica N° 13. Facultad de Agronomía. Cátedra de Sociología. Ed. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- MENÉNDEZ, Victoria** (2009). Trabajadores Forestales. Hacia una mirada a su realidad desde la precariedad laboral. Trabajo Final de Grado. Licenciatura de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR. 84 pags.
- MOREIRA, Bolívar** (2009). El Juego de la Mirada. Versión final de la tesis de Maestría en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Inédita.
- NEFFA, Julio** (1986). El trabajo temporario en el Sector Agropecuario de América Latina. OIT. Ginebra. 136 págs.
- NEIMAN, Guillermo; QUARANTA, Germán** (2000). Reestructuración de la producción y flexibilidad funcional del trabajo agrícola en la Argentina. In: Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. Año 6, n. 12, p. 45-70.

- ORTIZ, Sutti** (1999). Los mercados laborales a través del Continente Americano. In: **Aparicio, Susana; Benencia, Roberto**. (Eds.) Empleo Rural en Tiempos de Flexibilidad. Buenos Aires. La Colmena. p. 34-52.
- PAUGAM, Serge** (2000) *Le Salarié de la Precarité: les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*. Paris: Presses Universitaires de France. 347 pags.
- PIÑEIRO, Diego** (2001). Los Trabajadores Rurales en un Mundo que Cambia: el caso de Uruguay. **Agrociencia**. v.V n.1 pp. 68-75. Revista Científica de la Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Uruguay.
- PIÑEIRO, Diego E.** (2003) *Trabajadores de la Esquila. Pasado y Presente de un Oficio Rural*. Montevideo: SUL. FCS. FA. CSIC. 158 pp. Con la colaboración de Mariela Bianco y de Maria Inés Moraes.
- PIÑEIRO, Diego E.** (2008). *El trabajo precario en el campo uruguayo*. Facultad de Ciencias Sociales. Comisión Sectorial de Investigación Científica. Universidad de la República. Montevideo. 213 pags.
- RIELLA, Alberto y TUBÍO, Mauricio** (1997). *Los Asalariados Zafrales del Citrus del Uruguay*. Unidad de Estudios Regionales. Regional Norte de la Universidad de la República. Salto, Uruguay. Documento de Trabajo N° 31/97. 86 pags.
- RIELLA, Alberto y MASCHERONI, Paola** (2009). *Explorando la calidad el empleo en la forestación. Un estudio de caso. Con la colaboración de Mauricio Tubío y Jessica Ramírez*. Facultad de Ciencias Sociales. Comisión Sectorial de Investigación Científica. Universidad de la República y Programa ALFA. Montevideo, 108 pags.
- RODGERS, Gerry y Janine RODGERS** (Comp.) (1992). *El Trabajo Precario en la regulación del mercado laboral: Crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental*. Madrid: OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España.
- SILVA, Maria Aparecida DE MORAES** (1999). *Errantes do fim do século*. Sao Paulo. Fundação Editora da UNESP. 370 pags.
- VOSKO, Leah F; ZUKEVICH, Nancy; CRANFORD, Cynthia** (2003). *Precarious Jobs: A new typology of employment. Perspectives on Labour and Income*. (Statistics Canada. Catalogue N° 75-001-XIE) October 2003. p. 16-26.
- URUGUAY. MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA.** *Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*. Montevideo: OPYPA, (2000).

Resumen

El artículo sintetiza los principales hallazgos de varios autores sobre el trabajo precario en el campo uruguayo. Se exponen resumidamente las características principales del trabajo precario, sosteniendo que trabajador precario es, no sólo el que está en la precariedad (medida según indicadores objetivos), sino también aquél que se siente precario. Se estudian dos contingentes de trabajadores precarios en la esquila y en la cosecha de citrus, para luego sintetizar tres estudios realizados posteriormente con una aproximación teórica similar. Estos nuevos estudios confirman algunos de los hallazgos anteriores, pero a la vez echan luz sobre aspectos diferentes no suficientemente contemplados en las investigaciones iniciales, como el impacto de la movilidad espacial en la precariedad.

Palabras clave: Asalariados rurales / Trabajo precario / Precariedad subjetiva

Summary

This paper synthesizes the more relevant findings of several researchers on precarious rural labor at Uruguay, in studies done in the past decade. We summarize the principal characteristics of precarious labor maintaining that a precarious laborer is not only one that is measured as such by objective indicators but it is also a situation in which the laborer feels that he is precarious. Two samples of rural laborers are studied with empirical data: sheep-shearers and citrus harvesters. Moving forward three more recent studies (done with a similar theoretical approach) on rural laborers are summarized. These studies confirm some of the latter findings while shedding light on new and different aspects of precarious labor not sufficiently considered before.

Keywords: Rural workers / Precarious labor / Subjective insecurity

Recibido: 27 de abril de 2011.

Aprobado: 07 de junio de 2011.

CIUDADANÍA, CAPITAL SOCIAL Y MUJERES EN EL ENFOQUE TERRITORIAL

UN ESTUDIO EN LAS COMUNIDADES DE SAN PEDRO Y SANTA CRUZ DO SUL

Rossana Vitelli Martínez¹

El artículo se propone exponer una visión diferente para el tratamiento del tema de las mujeres rurales. Tradicionalmente se ha encarado –tanto desde las políticas públicas como desde la investigación– a las mujeres del medio rural como eventuales destinatarias de programas que las tuvieran como sujetos pasibles de apoyo. Esta perspectiva ha sido beneficiosa y desde la academia hemos intentado demostrar cómo las relaciones de género en el medio rural han ubicado a las mujeres en situación de inequidad y desventaja social. Sin duda muchas de estas políticas colaboraron a convertirlas en actores visibles y a fortalecer sus redes y organizaciones. Sin embargo, el enfoque de la investigación en la cual se basa este documento, ha sido muy distinto: aspira a ver a las mujeres en el medio rural no como destinatarias de los productos del desarrollo sino como generadoras del propio desarrollo local en sus comunidades. Se han utilizado vertientes teóricas provenientes del capital social, de la teoría de género, y las que han trabajado sobre participación y ciudadanía.

Las transformaciones del medio rural en las últimas dos décadas por los efectos de la globalización en la economía, la producción, los mercados y las comunicaciones, también impactaron y provocaron profundos cambios a nivel de la sociedad rural. En este contexto, es notorio el surgimiento de nuevos actores y diferentes organizaciones del medio rural que cuentan con una significativa participación femenina. En este artículo se presentan algunos resultados de investigación que intentan demostrar cómo la participación diferencial y especializada de las mujeres en redes y organizaciones del medio rural, producen capital social y ayudan a los procesos de fortalecimiento de la ciudadanía. Se comparten algunos elementos conceptuales que forman parte del debate sobre capital social, participación y ciudadanía y se presentan datos de una investigación más amplia realizada en las comunidades de San Pedro en Uruguay y Santa Cruz en Brasil.

1 Profesora e Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. rossanav@adinet.com.uy

Se intenta realizar un aporte en el sentido de presentar el debate de algunos conceptos teóricos que se reconocen polisémicos y complejos como los son el de capital social, el de participación y la misma concepción de ciudadanía, a partir de los cuales se hizo el esfuerzo de construir categorías e indicadores que pudieran hacerlos observables empíricamente.

La vitalidad y el desarrollo de las comunidades rurales están contruidos sobre los pilares de un conjunto de organizaciones, grupos y asociaciones de diverso tipo que, a través de su accionar, generan un conjunto de recursos y bienes que pueden ser considerados como capital social. La participación de las mujeres rurales en este tipo de vida comunitaria no había sido suficientemente estudiada y con frecuencia es poco valorada y reconocida.

Los cuadros presentados son parte de la encuesta realizada, y miden sólo una de las dimensiones seleccionadas, que fue la de participación en grupos y organizaciones.

El desarrollo rural sustentable, la participación en redes y el capital social

Tradicionalmente, se ha encarado –tanto desde las políticas públicas como desde la investigación– a las mujeres del medio rural como eventuales destinatarias de programas que las tuvieran como sujetos pasibles de apoyo. Esta perspectiva ha sido beneficiosa y, desde la academia, se ha intentado demostrar cómo las relaciones de género en el medio rural han ubicado a las mujeres en situación de inequidad y desventaja social.² Sin duda muchas de estas políticas colaboraron a convertirlas en actores visibles y a fortalecer sus redes y organizaciones.

La mirada que se utiliza en este artículo para examinar las pequeñas comunidades rurales es que los sujetos no sólo deben ser destinatarios de las políticas de desarrollo, sino piezas claves en la construcción del mismo.

En este sentido, el aporte que las mujeres realizan al desarrollo en el medio rural y sus comunidades a través de su participación en organizaciones sociales y los roles que cumplen, además de ser cualitativamente distinto al de los hombres, es poco reconocido en términos de la “normalización” que se ha dado de esas funciones y de la poca jerarquía dada a estas funciones. Existe también una redistribución inequitativa de los bienes y beneficios que las mujeres generan a través de su esfuerzo, ya que –si bien se entienden como logros para “la comunidad toda”– y se interpretan como beneficios “familiares”, no hay un examen detallado que determine, al interior de la comunidad y de las familias, quiénes logran usufructuar en mayor medida tales beneficios.

En este trabajo se considerarán el conjunto de tareas y funciones sociales que realizan las mujeres en sus localidades, en términos de participación organizada en instituciones, y también las que conforman un conjunto más inorgánico de redes comunitarias y solidarias de la comunidad. Estas formas de participación serán consideradas generadoras de capital social, tanto para las propias mujeres

2 Ver, por ejemplo, Chiappe (2002); (2005); Vitelli (2005); Deere, C y León, M (2003).

como para la comunidad toda, así como mecanismos de ampliación de las prácticas de ciudadanía.

La participación como elemento motor

El primer aspecto que nos interesa definir es el de la participación. Éste es un concepto complejo que, a los efectos de la investigación realizada, ha sido de utilidad como forma de posibilitar una observación de forma más empírica los mecanismos que construyen capital social y espacios de ciudadanía.

Si bien el concepto de “participar” podría considerarse neutro, ni bueno ni malo en sí mismo, para algunos autores la participación produce influencias positivas, no sólo a nivel del cuerpo social, sino también del individuo. En este enfoque, la no participación es posible fuente de desequilibrios como en Mitscherlich (citado en Del Acebo Ibáñez, 2006).

Es posible entender la participación en dos formas de manifestarse: como participación activa y pasiva. Esta última acepción se refiere a la posibilidad de acceso a ciertos bienes y servicios públicos, que generalmente son brindados a través de políticas públicas. Por otro lado, la participación activa es la que adquiere el sujeto a través de su protagonismo en un sistema más general de toma de decisiones a distinto nivel. De acuerdo con F. Tönnies, esta participación activa puede adoptar formas comunitarias o societarias, cuando el individuo intenta modificar la realidad en la que vive (del Acebo Ibáñez, E; op. cit.).

La participación comunitaria adquiere una importancia y significación propia cuando se da a nivel vecinal o barrial, ya que la misma permite cierto anclaje del individuo a su localidad. Este accionar le otorga al sujeto un sentimiento de pertenencia al lugar y de identificación, al poder compartir con “iguales” que son sus vecinos, ciertas instancias. Estos componentes subjetivos de identificación, al integrarse a un grupo de iguales, pueden convertirse en uno de los primeros motivadores que hacen que las personas participen.

En síntesis, se considerará la participación como el motor que moviliza en primer lugar a las personas para integrarse a distintos tipos de grupos y formas asociativas, siendo éste el primer paso necesario para que se den los otros dos componentes: el de la generación de capital social y el de la producción de ciudadanía. El hecho de que finalmente se generen o no estos últimos, dependerá del conjunto total de contenidos que, tanto las organizaciones como los sujetos, logren imprimir y reproducir en sus acciones. Este conjunto de contenidos que llamaremos “dispositivo normativo”, está integrado por valores, tradición, religión e ideología y a su vez por consideraciones éticas y culturales.

Ciudadanía, capital social y mujeres en el enfoque territorial

Existe un espacio teórico donde territorio, capital social y ciudadanía se articulan. Es un punto donde se asocian estos conceptos para poder discutir un modelo de desarrollo equilibrado, sustentable y equitativo. Tal como se definió,

el territorio es un recurso social, colectivo e indivisible. De esta forma, los modos de gestión y administración del mismo suponen necesariamente formas de organización para un desarrollo de la toma de decisiones y gerenciamiento de ese espacio colectivo.

Las formas, los medios, y todos los mecanismos que la sociedad local se da a sí misma para estos fines de administración y gestión de su territorio, están inspiradas en las concepciones históricas e ideológicas, valorativas y culturales que sus habitantes tengan y hayan construido con respecto a las concepciones sobre ciudadanía, participación y el involucramiento en lo social. Desde una perspectiva político-liberal podrá sustentarse la necesaria “libertad” de los agentes privados individuales para actuar y negociar con un Estado a través de su administración centralizada; desde teorías más reformistas cercanas a las del “welfare” se puede justificar la organización colectiva de los sujetos para asumir en forma más descentralizada y más participativa. Por tanto, estos mecanismos que las sociedades construyen para organizar sus espacios, son pasibles de ser examinados en términos de “construcción de ciudadanía” cuando permiten, pero sobre todo cuando “transmiten”, formas colectivas de gestión de su territorio. Esto indica una valoración positiva acerca de la participación, así como conocimiento y transmisión de los derechos ciudadanos.

La necesidad de administrar un bien colectivo como el territorio, igualmente implica la cooperación y la asociación de los sujetos, por lo que a la vez que la gestión del espacio, se está generando capital social. Los distintos tipos de capital social que se generen: individual o colectivo, horizontal o vertical, de puente o escalera, también están altamente asociados a la cultura cívica y los valores que cada territorio imprime para sí. El territorio tiene una dimensión histórica importante donde, desde distintas miradas, han quedado grabados un patrimonio ambiental, valorativo, simbólico y también material. Por tanto los bienes producidos como capital social, forman parte de ese acervo local y territorial.

También forma parte de ese patrimonio un componente identitario y de pertenencia muy fuerte, que imprime “lo local” a las formas en que los sujetos se “sienten” ciudadanos y a los mecanismos en que éstos construyen para la generación del capital social. La articulación entre ambos conceptos es observable si se entiende que “La producción de representación, valores y códigos compartidos, la socialización de las experiencias, no solamente genera confianza entre los actores: también contribuye a la construcción de su identidad social” (Riella, 2005). Estamos afirmando que a la vez que se genera capital social, se conforma la identidad del territorio.

Como síntesis de lo expresado, los universos simbólicos construidos en torno a las formas de organización, gestión y administración de las localidades forman parte de cómo una sociedad construye su territorio. Los mecanismos de participación y las ideas de cómo se construye ciudadanía, cuáles son los derechos de hombres y mujeres estarán fuertemente asociados a una “cultura cívica específica” de cada territorio.

Capital social y desarrollo en el medio rural

Para el estudio realizado se recogieron algunos aspectos esenciales de las teorías desarrolladas por Bourdieu, Putnam y Coleman, en el entendido de que, si bien parten de enfoques conceptuales diferentes, existen elementos que se complementan y no necesariamente entran en contradicción. En síntesis, podríamos afirmar que si Bourdieu utiliza para explicar el capital social los aspectos más estructurales y económicos, Coleman enfatiza los rasgos más subjetivos y características de los individuos como ser la confianza y la cooperación, mientras que Putnam apela más a una perspectiva sociocultural y a los procesos históricos del civismo; intentaremos acá realizar una síntesis utilizando algunos de estos elementos que nos sean de utilidad para el estudio. De acuerdo con lo afirmado por Arriagada (2003): “pese a la polisemia del concepto, hay ciertos elementos comunes...”

Sin embargo, hay que precisar que, en virtud de transformar estos conceptos en una herramienta de utilidad analítica, se recogieron algunos trabajos posteriores que intentan superar algunas críticas realizadas sobre las primeras formulaciones del capital social, y que se enfatizaron sus aspectos más susceptibles de articularse con los de participación y ciudadanía.

En este caso, estamos comprendiendo al capital social como un conjunto de recursos disponibles en la estructura de la sociedad, y de los cuales los sujetos pueden disponer, a través de sus redes e instituciones y que están necesariamente imbricadas con su sistema de normas y valores. De este modo, se coincide con Arriagada cuando afirma que el capital social de un grupo podría entenderse como “la capacidad efectiva de movilizar, productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo.” (Arriagada, 2003). Para Durston (2002), quien ha desarrollado esta teoría aplicada al medio rural, el capital social descansa en las relaciones de confianza y cooperación que se operan en base a un criterio de reciprocidad “difusa”.

En nuestro enfoque, la utilidad de esta teoría aplicada al medio rural es la de ayudar a explicar y de estar íntimamente vinculada a los aspectos del desarrollo y el crecimiento de las comunidades. Si seguimos a Granovetter (1985) y su concepto de “embededness” (imbricamiento o enraizamiento) de las relaciones económicas con las sociales; se puede considerar de importancia examinar cómo en el medio rural las estrategias de vida, así como los mecanismos de crecimiento económico y las actividades productivas de las comunidades, están totalmente vinculadas y dependen en muchos casos de las formas de capital social existentes, de un modo distinto que en las ciudades, donde la disposición de recursos y servicios pueden sustituirlas. Igualmente, estas formas de capital social pueden ayudar a explicar las desigualdades existentes entre territorios que cuenten con similares condiciones de partida. Por estas razones, también se puede compartir con Woolcock (1998, citado en Durston, 2002) que “la pobreza en sentido estrictamente económico puede ser tan intensa en el campo como en la ciudad, pero la

presencia en el campo de redes comunitarias más estrechas y duraderas impide muchas de las peores manifestaciones de la pobreza urbana”.

Procesos de articulación entre capital social y ciudadanía

Los aspectos que vinculan al capital social con la ciudadanía fueron con claridad expresados por Cristóbal García, cuando afirma que:

“La Ciudadanía nos introduce en el debate propio de la teoría política, mientras que el Capital Social y la Solidaridad nos permite el enlace con la experiencia de los vínculos y prácticas sociales que constituyen, en buena medida, el *corpus* sobre el que se construyen las teorías del orden socio-político” (Cristóbal García H., 2001: 1).

El interés teórico del problema, radica en la discusión de los mecanismos que permiten que la participación de las mujeres rurales en redes informales, y en instituciones y organizaciones de la comunidad, terminen siendo formas de ejercicio de ampliación de la ciudadanía, no sólo para ellas, sino para el conjunto de la comunidad que se beneficia de estos procesos, colaborando de ese modo en los procesos de desarrollo.

Estamos concibiendo la idea de ciudadanía como “un constructo siempre en movimiento”. Hopenhayn señala las transformaciones en los derechos al “reinscribirse la ciudadanía en nuevos espacios, mostrando que efectivamente “la ciudadanía es un concepto y una práctica en mutación” (Aguirre, 2003). Es por tanto, un proceso histórico, una construcción social y en consecuencia debe redefinirse continuamente. Podemos acordar acá con Coutinho en una forma de entender la ciudadanía como “la capacidad conquistada por algunos individuos o (en caso de una democracia efectiva) por todos los individuos, de apropiarse de los bienes socialmente creados, de actualizar todas las potencialidades de realización humana abiertas por la vida social en cada contexto históricamente determinado.” (Coutinho, 1999).³ Para este autor, los individuos no nacen con derechos (como en el jusnaturalismo), sino que los derechos son fenómenos sociales, y por tanto resultado de la historia. Así es que siempre son logros obtenidos por las demandas realizadas por distintos grupos sociales a través de sus luchas y movilizaciones.

De hecho, parece importante destacar la dimensión contextual del debate acerca de la ciudadanía, y la tensión existente entre la ciudadanía “formal” y la “sustantiva”. La discusión sobre los derechos sociales de la ciudadanía debería considerar que los mismos deben adquirir cierta autonomía e independencia del lugar de origen de los sujetos y ser válidos o universales en el lugar que trabaja o vive. Sin embargo, los procesos de globalización que suponen por períodos grandes contingentes migratorios, tanto legales como ilegales, centran permanentemente el dilema en cuestiones de “nacionalidad”.

3 Traducción propia del original en portugués.

En este marco es que se inserta el debate sobre la cuestión de la ciudadanía ejercida por las mujeres. Es decir, un complejo entramado donde las demandas por el reconocimiento de los derechos de las mujeres se articulan, junto con las demandas realizadas por otros grupos sociales, para ser reconocidos: por su condición étnica, religiosa, orientación sexual, etc., por entender que su acceso al ejercicio pleno de sus derechos está limitada por su pertenencia a una minoría. En muchos países las mujeres tienen poco poder de decisión sobre su propia salud y cuerpo, o tienen sus derechos civiles y políticos restringidos. Numerosas investigadoras explican que existe una “debilidad de origen” en el concepto de ciudadanía, desde que en su nacimiento bajo la concepción liberal, el portador de la ciudadanía era el hombre, y la mujer era esposa y madre de los ciudadanos. La incorporación de los beneficios de la ciudadanía social ha tenido impactos diferentes en hombres y mujeres (Aguirre, 2003). Esto es sencillo de entender si se considera que el Estado de Bienestar que implementó las políticas de atención a la salud, jubilaciones, desempleo, tomó en cuenta al trabajador asalariado y a la familia como una unidad, por lo que reprodujo las inequidades de género pre-existentes.

En este trabajo nos centramos en aquellos mecanismos de generación de capital social que –a través de formas organizadas de cooperación, gestión, y participación–, permiten que se formen espacios para la ampliación de la práctica y el ejercicio de la ciudadanía, ya que en esos espacios se pueden encontrar modos genuinos de producción, redistribución, y apropiación de recursos y bienes sociales que hacen al desarrollo comunitario. En este sentido, desarrollo tal como fuera formulado: equitativo, sustentable y equilibrado.

Las características de la participación femenina en San Pedro y Santa Cruz do Sul

Metodología y técnicas utilizadas

Para realizar esta investigación se plantearon una serie de actividades en dos comunidades: Santa Cruz do Sul, Estado de Rio Grande do Sul en Brasil, y San Pedro, departamento de Colonia en Uruguay. La selección de dos localidades en dos países, tuvo como sustento argumentativo y teórico el poder ampliar el universo e incorporar al estudio la incidencia de factores, tanto tradicionales como culturales, de cada país. No se trata de un estudio comparado, si bien se eligieron comunidades con rasgos de comparabilidad suficiente.

Si bien el abordaje metodológico general utilizado fue el cualitativo, entendiéndose que era el más adecuado para el objeto de estudio, también se realizó una encuesta, a los efectos de recabar la información necesaria y poder construir un “cuerpo de datos” consistente y lograr una triangulación de técnicas. A los efectos de esta presentación, se seleccionó parte de los resultados de la Encuesta que fue realizada con las siguientes características:

Se trató de una encuesta de tipo aleatoria, con una muestra representativa de la población local-rural a los vecinos de Santa Cruz y San Pedro.

Se encuestó a personas mayores de 18 años, respetando la proporción de población y género para cada localidad.

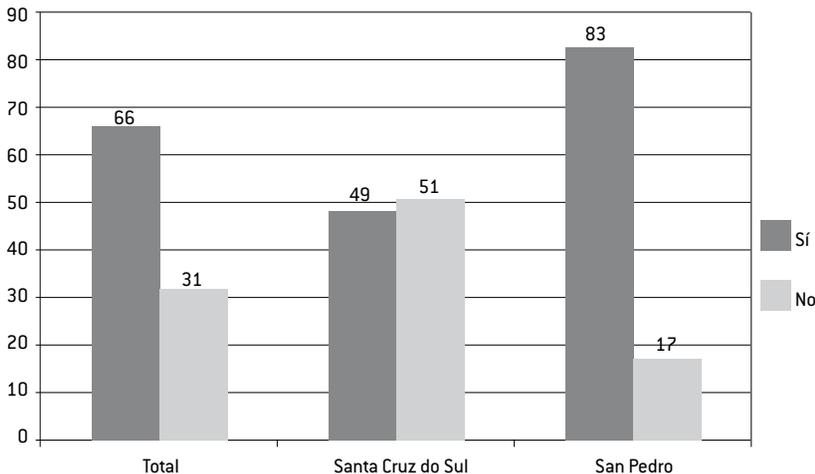
Algunos de los hallazgos encontrados

La participación activa de los vecinos en acciones y organizaciones que trabajan para la comunidad no es relevante como práctica que se agota en sí misma; sino que interesa analizarla en un marco más amplio que incluya sus motivaciones, los objetivos que se plantea, los impactos y movilizaciones que produce; y –finalmente- las transformaciones que promueve tanto en lo colectivo como en el propio individuo. En este sentido, se consideró “participación” en su concepción más amplia, como toda aquella actividad que relacione y acerque a los vecinos en tanto pueda cumplir varias funciones, tanto individuales como colectivas. En otro momento de la investigación se analizó en qué medida esas formas de agrupamiento tenían eventualmente la posibilidad de generar ciudadanía. Ese aspecto no lo incorporamos en este punto por exceder los cometidos de esta presentación.

Se efectuaron una serie de preguntas para indagar los distintos tipos y grados de participación de los vecinos en la comunidad. Sobre este tema nos interesó tanto la propia práctica de participación del encuestado como sus percepciones acerca del resto de la comunidad.

La primera de las preguntas sólo consultaba si el encuestado participaba o formaba parte de alguna organización o grupo.

Gráfico 1. Participación en algún grupo u organización



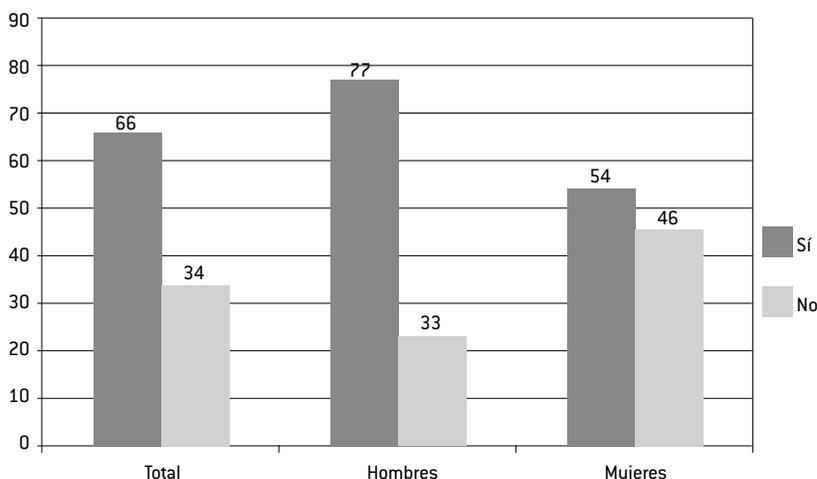
Fuente: Encuesta Participación y ciudadanía en comunidades rurales 2009.

El porcentaje de personas que son parte de algún colectivo, sea con mayor o menor grado de formalidad es –sin lugar a dudas– francamente elevado, repre-

sentando un 66% de los entrevistados. Es cierto que en esta primera pregunta, se registra en forma muy genérica cualquier y todo tipo de grupo u organización, lo que –como se verá después– significa una heterogenidad muy grande. Éste, sin embargo, es el primer indicador que muestra los grados en que los vecinos tienen grupos de referencia y/o pertenencia, lo que ya de por sí es relevante.

Examinando las respuestas por comunidad, existe una diferencia significativa a favor de San Pedro, donde los que participan en algún grupo son el 83%. Esta información da elementos muy fuertes para diagnosticar esta comunidad. Esta altísima tasa indica que los lazos y el entramado de vínculos entre los vecinos son muy fuertes. En Santa Cruz do Sul –igualmente– es casi la mitad de las personas encuestadas quienes tienen grupo u organización de pertenencia. En definitiva, se puede concluir que ambas comunidades se caracterizan por un alto grado de “asociatividad”, siendo que en San Pedro esta característica es un rasgo casi de identidad.

Gráfico 2. Participación en grupo u organización, según sexo



Fuente: Encuesta Participación y ciudadanía en comunidades rurales 2009.

Analizada esta pregunta según el sexo, aparece una distancia que marca una mayor participación masculina. En este renglón se ubica el 77% de los hombres, en tanto representa el 54% de las mujeres. Este dato preliminar es consistente con datos ya largamente estudiados y que pueden tener dos lecturas o formas de interpretarlo: en primer lugar, se puede afirmar que todavía existe un mundo “exterior” y público mayoritariamente ocupado por hombres, dejando relegadas a las mujeres al espacio doméstico y privado. Pero, por otro lado, también se puede alegar que más de la mitad de las mujeres encuestadas efectivamente interviene,

de alguna forma u otra, participando en un grupo u organización, además de las ocupaciones domésticas. Es posible afirmar que esto significa un peso importante de la población femenina incidiendo en la comunidad.

Para profundizar sobre este tema, se indagó sobre el tipo de organizaciones al que pertenecen los encuestados. Se solicitó que indicaran todas aquellas instituciones de las que formaban parte, de un listado dado.

Tabla 1. Tipo de organización en la que participa, por comunidad y por sexo

	Total %	Santa Cruz %	San Pedro %	Hombres %	Mujeres %
Parroquia o Iglesia	32%	31%	13%	38%	65%
De vecinos	26%	18%	15%	44%	35%
Escuela	22%	10%	15%	26%	44%
Club Deportivo	18%	6%	14%	32%	22%
Folklórico	17%	15%	8%	20%	35%
Cooperativa	8%	4%	5%	15%	9%
Solidaridad o apoyo a una causa	7%	0	7%	12%	9%
Asociación de Padres	6%	2%	4%	9%	9%
Sindicato	5%	8%	0%	9%	4%
Social, beneficencia, o filantrópico	4%	0	4%	9%	4%
Organización Política	3%	0	3%	3%	9%
Gremio	2%	0	2%	3%	4%

Fuente: Encuesta Participación y ciudadanía en comunidades rurales 2009

Para facilitar el análisis de la tabla 1, podríamos realizar una primera división en el listado de entidades marcadas que corresponde a un quiebre o escalón en el número de adherentes. Este primer grupo de organizaciones concentra los mayores porcentajes de integrantes, y lo conforman la Iglesia, los grupos de vecinos, la escuela, el club deportivo y los grupos folklóricos. La Iglesia o la Parroquia aparecen como la institución que alcanza mayor grado de participación de los vecinos, con la advertencia de que acá se incluyó toda y cualquier forma de participación y práctica religiosa. Si examinamos por comunidad, Santa Cruz do Sul tiene un registro mucho mayor que San Pedro de personas que forman parte de una Iglesia, lo que sin duda significa un peso importante de la religión para explicar otros aspectos de la comunidad. Se destaca que la participación en la Iglesia es marcadamente femenina con una distancia importante sobre los hombres. Las otras tres organizaciones que nucleán básicamente la participación de los entrevistados son los grupos de vecinos –aquellos que se forman por cuestiones específicas de vecindad o cercanía–, luego la escuela –algo que en las comunidades rurales tiene mucha significación por toda la actividad que se desarrolla en ella–; y finalmente los clubes deportivos y los grupos folklóricos. En este caso, las mujeres participan más que los hombres en la escuela y grupos de folklore, mientras que los hombres están más vinculados a los grupos de vecinos y los clubes deportivos.

En un segundo grupo, que ya nuclea bastante menor número de integrantes, se ubican las organizaciones que podríamos calificar como de “ideas” u objetivos claramente “militantes”. Aquí están las agremiaciones, sindicatos de trabajadores rurales, grupos de solidaridad, diferentes agrupaciones pertenecientes a la Iglesia y organizaciones político-gremiales. Una primera lectura indica que existe una participación superior de los hombres en este tipo de organizaciones en relación a las mujeres, a excepción del caso particular de “organización política”, donde la presencia femenina es mayor. En este núcleo de organizaciones aparece un matiz entre comunidades: mientras que se registraron integrantes de sindicatos de trabajadores asalariados en Santa Cruz do Sul, no aparecen respuestas en este renglón en San Pedro, que sí tiene participantes de gremios. Esto parece consistente con las características de ambas localidades, dado que en esta última la producción agropecuaria y los negocios de turismo rural son típicamente familiares, lo que induce más bien a una participación en gremios que en sindicatos.

Las personas que dentro de sus grupos o asociaciones asumen algún tipo de responsabilidad, que implique representación o dirección de los mismos, están a su vez asumiendo un grado mayor de compromiso hacia una causa, objetivo, o finalidad. Es decir, se puede afirmar que ser delegado o directivo de algún colectivo implica involucrarse en forma más comprometida con la comunidad. En este sentido, a los encuestados que respondieron tener participación en cualquiera de las organizaciones antes listadas, se les consultó si además ocupaban algún cargo como delegado o representante.

Tabla 2. Participación como delegado, representante o jerarca de alguna organización

	Total	%	Sta. Cruz	%	San Pedro	%	H	%	M	%
Sí	21	37%	5	23%	16	46%	16	47%	5	22%
No	36	63%	17	77%	19	54%	18	53%	18	78%
	57	100%	22	100%	35	100%	34	100%	23	100%

Fuente: Encuesta Participación y ciudadanía en comunidades rurales 2009.

Un 37% de quienes tienen alguna forma de participación, es también representante, delegado o jerarca. Esto significa un porcentaje bastante importante y, si analizamos el caso de San Pedro es significativo, dado que representa un número próximo a la mitad de los encuestados. Si se tiene en cuenta que estamos hablando de un porcentaje importante de un grupo de vecinos que declaró participar y que a su vez era muy alto, se puede concluir en términos generales, que el nivel de compromiso con la comunidad bastante fuerte, siendo en el caso de San Pedro especialmente significativa esta característica.

Observados estos resultados según sexo, se destaca claramente algo que es consistente con los datos que brindan la mayoría de los estudios sobre el tema: es una mayoría amplia de hombres, quienes ocupan la representación y conducción de las organizaciones, marcando una brecha de género, ya que esta represen-

tación no corresponde con la participación en la base. Como se encuentra con frecuencia, si bien las mujeres integran los grupos, o bien son relegadas o ellas mismas se autoexcluyen de la representación y conducción de los mismos, punto que se examinará más adelante.

La intensidad de la participación en las comunidades fue medida a partir de la carga horaria semanal destinada por los entrevistados a sus grupos u organizaciones. Para esto se solicitó, a quienes declararon ser integrantes de algún grupo u organización, indicar la cantidad de horas que destinaban a esa actividad.

Tabla 3. Intensidad de la participación en grupos y organizaciones, por comunidad y sexo

	Total	%	Santa Cruz	%	San Pedro	%	H %	M %
Hasta 4 horas por Semana	39	68%	16	73%	23	66%	68%	69%
Entre 5 y 10 horas por Semana	12	21%	5	23%	7	20%	20%	22%
Más de 10 horas por Semana	6	11%	1	4%	5	14%	12%	9%
TOTAL	57	100%	22	100%	35	100%	100%	100%

Fuente: Encuesta Participación y ciudadanía en comunidades rurales 2009.

Del cuadro se desprende que la mayoría de quienes tienen una actividad de este tipo, le dedican una carga de hasta 4 horas semanales, que podemos considerar “moderada”, representando el 68% de quienes declaran integrar grupos. Mientras tanto, no es menor el hecho de que un 21% de los encuestados declaran destinar entre 5 y 10 horas semanales, una carga considerada “media”, así como que un 11% le dedica más de 10 horas por semana, o sea una carga “alta”. Si observamos las comunidades, podemos apreciar que en Santa Cruz do Sul se registran más personas con lo que llamamos una tasa moderada de participación, mientras que en San Pedro el porcentaje de quienes dedican más de 10 horas semanales a esta actividad es más del triple que los de la primera comunidad.

Observada la intensidad de la participación de acuerdo al sexo, surge que en los dos primeros tramos la misma es muy similar entre hombres y mujeres. Sólo se advierte una distancia no muy importante en el tramo de la participación alta que registra más integrantes masculinos.

Tabla 4. Grado de participación de hombres y mujeres, según sexo

	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Participan igual	40	46%	26	59%	14	33%
Los hombres participan menos	32	37%	10	23%	22	51%
Las mujeres participan menos	15	17%	8	18%	7	16%
Total	87	100%	44	100%	43	100%

Fuente: Encuesta Participación y ciudadanía en comunidades rurales 2009.

Existe una diferencia importante en la percepción que hombres y mujeres tienen sobre el papel que ocupan en grupos y organizaciones. Mientras que un poco más de la mitad de las mujeres opina que los hombres participan menos que ellas, un 59% de los hombres manifiestan que participan igual. El no reconocimiento de una eventual mayor participación femenina refleja la invisibilidad, que muchas veces impera en las comunidades, de las tareas que efectivamente sí realizan las mujeres, como por ejemplo la registrada a nivel de las escuelas y organizaciones de asistencia religiosas. Sin duda, uno de los mecanismos que produce esta poca visualización de las tareas femeninas en la comunidad es la poca valoración social que se tiene sobre algunas de las organizaciones que son –precisamente– las “piloteadas” por mujeres. En tanto aquellos grupos u organizaciones con mayor presencia masculina, parecen tener mayor apreciación entre los vecinos.

En la siguiente pregunta se intentó registrar los conceptos más difundidos entre los entrevistados acerca del comportamiento de las mujeres cuando actúan en reuniones y cuando participan en grupos. Con frecuencia existen juicios y valoraciones que se reproducen rápidamente entre los vecinos sobre la actuación femenina y que –pudiendo estar más cercanas o no a la realidad– quedan instalados en los grupos.

Se intercalaron juicios variados, algunos más positivos con otros que no lo son tanto, buscando rastrear algunos estereotipos acerca de este tema. Se solicitó marcar hasta tres opciones de acuerdo con las afirmaciones brindadas y se ubicaron en el orden que se presenta a continuación.

Tabla 5. Comportamiento de las mujeres en los grupos y organizaciones

	Total	%	Santa Cruz	%	San Pedro	%
Dan más participación a los demás y son más abiertas y dispuestas al diálogo	57	26%	29	24%	28	28%
Hablan menos que los hombres pero aportan experiencias valiosas	38	17%	21	17%	17	17%
Trabajan a la par del hombre	38	17%	11	9%	27	27%
Son menos autoritarias que los hombres y más democráticas	35	16%	26	21%	9	9%
Trabajan más que el hombre	30	14%	19	16%	11	11%
Monopolizan la palabra en las reuniones y no dicen cosas importantes	10	5%	8	7%	2	2%
Son más conversadoras y distraídas y por eso resultan menos organizadas y eficientes	6	3%	4	3%	2	2%
Son más inseguras y a veces dificultan la tarea	6	3%	3	2%	3	3%

Fuente: Encuesta Participación y ciudadanía en comunidades rurales 2009.

En primer lugar, el 26% de los encuestados opina que las mujeres dan mayor participación y son más dispuestas y abiertas para el diálogo. En un nivel inferior, se agruparon con similar porcentaje juicios igualmente positivos, donde se expresa que aunque hablen menos aportan experiencias valiosas, que trabajan a la par que el hombre y que son menos autoritarias. Con un registro un poco menor se ubica la afirmación de que trabajan más que el hombre. Finalmente y con porcentajes mucho menores aparecen ubicadas las opciones menos favorables, como las que afirman que las mujeres monopolizan la palabra, son más distraídas y desorganizadas o más inseguras. Sin duda las apreciaciones de los entrevistados reflejan que tienen una muy alta valoración acerca de la participación femenina. Examinadas ambas comunidades, en Santa Cruz do Sul aparecen algunas de las afirmaciones positivas sobre el comportamiento de las mujeres con mayor registro que en San Pedro, tal como la afirmación de que las mujeres son menos autoritarias y también la que expresa que trabajan más que el hombre. Sin embargo, también en esta comunidad aparece con un registro que triplica el porcentaje que figura en San Pedro la opinión de que monopolizan la palabra y no dicen cosas importantes en las reuniones, con un 7%.

En principio, las dos comunidades manejan una buena opinión sobre el comportamiento de las mujeres en los grupos; sin embargo, sumadas las respuestas más negativas de los últimos tres renglones, éstas representan un 12% de las opciones en Santa Cruz do Sul y un 7% en San Pedro, lo que no deja de representar cierto impacto en el conjunto.

Algunas reflexiones finales

A través de la investigación realizada se ha podido verificar que, tanto en San Pedro como en Santa Cruz do Sul, existe un número importante de grupos y organizaciones, y además una alta tasa de participación de los vecinos. Estas

agrupaciones son muy diversas, y fueron catalogadas como las de base y socialización por un lado, y las de ideas o de militantes, por otro. En este sentido, las mujeres tienen un nivel de participación tan importante como el de los hombres. Sin embargo, esta participación femenina -donde las mujeres cumplen un rol importante en la transmisión y el mantenimiento de un conjunto de componentes necesarios para la creación de capital social- (esto es: ciertos grados de confianza, solidaridad y cooperación) se da de una forma bien especializada, concentrándose en algunas organizaciones. En general, ellas se integran a grupos conformados en torno a las escuelas, agrupaciones pertenecientes a iglesias de diferentes confesiones, grupos folklóricos o de vecinos, y a clubes o asociaciones deportivas.

Se han encontrado algunas diferencias importantes en la forma que adopta la participación femenina en ambas comunidades. Esto, según se pudo extraer de las entrevistas y visitas realizadas, responde a los mecanismos por los cuales se fueron construyendo -tanto histórica como culturalmente- las concepciones y los valores sobre cuáles deben ser los roles a cumplir, tanto por hombres como por mujeres, en sus entornos. En este sentido, tanto las políticas específicas dirigidas a la promoción de la concientización de género -que difieren de un país a otro-, como algunos elementos tradicionales de la cultura: como ser la religión, el origen de las migraciones que dieron origen a cada comunidad, así como las propias prácticas locales, han determinado que se hayan encontrado concepciones más abiertas y una participación más “concientizada” en términos de género en Santa Cruz do Sul, mientras que la integración de las mujeres en las organizaciones y grupos en San Pedro responde a valores, cultura e historia más tradicionales.

En las mismas comunidades donde existe un tipo de organizaciones que producen prácticas de socialización de base y donde se genera cooperación y confianza, aparece otro conjunto de organizaciones y grupos que promueven a su vez otras prácticas que hacen a un proceso más comprometido con ciertas causas y promueven cambios y la extensión de los derechos de ciudadanía. Estas prácticas están montadas sobre unos pilares compuestos por fundamentos ideológicos, religiosos y normativos.

Se pudo observar que son algunas formas y mecanismos de participación, además de las propias organizaciones en sí, las que permiten que un conjunto de valores, normas y prácticas que están entre sus contenidos y son la base del ejercicio de la ciudadanía, se reproduzcan. Y estas prácticas -además e independientemente de su contenido- permiten su reproducción en todo el espectro de agrupaciones y organizaciones. Es en este sentido que el rol de las mujeres aparece como un aporte fundamental, siendo que son ellas quienes transmiten y reproducen este tipo de prácticas.

Con referencia a la evidencia que obtuvimos a través de todas las técnicas realizadas, se observó que -efectivamente- la participación de las mujeres de las comunidades rurales en organizaciones y grupos, es un aporte necesario que promueve, difunde y reproduce elementos de confianza y solidaridad, generando capital social. Esto queda claramente demostrado cuando vemos que en algu-

nos tipos de organizaciones de base, que principalmente promueven este tipo de acciones, son mayoritariamente y casi exclusivamente mujeres quienes realizan estas tareas.

Es preciso señalar con mucho énfasis, que ciertamente la participación masculina también genera ciudadanía, siendo posible que ellos intervengan en su difusión y reproducción. Sin embargo, este último rasgo no es la característica o función esencial de esa intervención. Lo que pudo ser evidenciado es que las formas de participación masculina apuntan a generar formas más verticales o “de escalera” en la producción de capital social. Por lo anterior, se puede afirmar que la especialización de la participación masculina suele darse en organizaciones que manejan temas involucrados con el poder, y que a su vez articulan en forma de puente con otras instituciones que detentan poder y dan más posibilidades de visibilidad y proyección, mientras que la especialización femenina de la participación suele adoptar formas más horizontales y destinadas a la trasmisión y reproducción de los valores y prácticas ciudadanas locales.

Bibliografía

- ABRAMOVAY, Ricardo** (2000). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada* – Volume 4, nº 2, abril/junho, 2000.
- AGUIRRE, Rosario** (2003). Género, ciudadanía social y trabajo. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- ARRIAGADA, Irma** (2003). Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. En *Estudios Sociológicos XXI*. El Colegio de México. set/dic. 2003.
- BANUETT, Marcelle** (1999). Perspectiva de Género en la nueva ruralidad. IICA/ASDI.
- BOURDIEU, Pierre** (2000). La dominación masculina. Editorial Anagrama, Barcelona.
- ____ (1980). Le capital social. En *Actes de la recherche en sciences sociales*. Volume 31, no.1. www.persee.fr (búsqueda 8/8/07)
- BOURDIEU, P. y WACQUANT, L.** (1995). Respuestas por una antropología reflexiva. México. Ed. Grijalbo.
- CAMPAÑA, Pilar** (1992). El contenido de género en la investigación en sistemas de producción. Ed. Interamericana Ltda. Santiago de Chile.
- CANABAL, Beatriz** (1994). La mujer campesina como sujeto social. Formas de investigación y acción. En *Revista Mexicana de Sociología*. Abril-junio 1994. Año LVI/No.2.
- CHIAPPE, Marta** (2002). Las mujeres rurales del Uruguay en el marco de la liberalización. www.generoycomercio.org/docs/publicaciones/investigaciones/rurales.pdf 2002
- CÓRTES VARGAS, Soraya** (2001). Capital social, redução de desigualdades e sinergia das esferas pública e privada In: XXV Encontro Anual da ANPOCS, 2001, Caxambu. XXV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, V.1. CD.
- COUTINHO, Carlos** (1999). Cidadania e modernidade. En *Perspectivas*. Revista de Ciências Sociais. V.22. São Paulo, Ed. UNESP.
- DE LEÓN, Kirai** (1993). El Uruguay Rural y sus Mujeres: producción, trabajo y organización. GRECMU. Montevideo.
- DEERE, Carmen; LEÓN, Magdalena** (2003). La brecha de género en la propiedad de la tierra en América Latina. Documento presentado en el Seminario “El Mundo Rural:

- transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad”, Bogotá, Universidad Javeriana, 15 al 17 de octubre de 2003.
- (1980). Planteamientos teóricos y metodológicos para el estudio de la mujer rural y el proceso de desarrollo del capitalismo. En “Mujer y Capitalismo Agrario”. Magdalena León, Directora de Investigación. ACEP, Bogotá.
- DEL ACEBO IBÁÑEZ, E; BRIE, R.** (2006) Diccionario de Sociología. Editorial Claridad, Buenos Aires.
- DURSTON, John** (2002). “El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras”. CEPAL, Santiago.
- FRASER, Nancy** (2001). “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista”. In: Souza, Jessé (org). Democracia hoje; novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB.
- GARCÍA, Cristóbal H.** (2001). Ciudadanía, Capital Social y Solidaridad. Mimeo, ISUC, Chile.
- GEHLEN, Ivaldo y RIELLA, Alberto** (2004). Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável. Revista Sociologias Nº 11. UFRGS.
- GIDDENS, Anthony** (1995). La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas. Ed. Cátedra. Madrid.
- GRANOVETTER, Mark** (1985). Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology, Vol.91, noviembre 1985.
- LECHNER, Norbert** (2000). Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social. En Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comps.) “Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo”, Buenos Aires, BID / Fund. Felipe Herrera / Univ. Maryland / FCE, 2000 (original mimeo París 1999).
- MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom** (1998). Ciudadanía y clase social. Alianza Editorial, Madrid.
- MEILLASSOUX, Claude** (1978). Mujeres, graneros y capitales. Siglo XXI editores, España.
- MONTAÑO, Susana** (2003). “Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza”, en Atria, R. et al. (Comp.), Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma, Santiago de Chile, CEPAL / Michigan State University.
- PINTO, Celi** (1992). Movimentos Sociais: espaços privilegiados da mulher enquanto sujeito político. En: Uma Questão de Gênero. São Paulo: Rosa dos Tempos.
- PINTO, Celi** (1994). Participação (representação?) política da mulher no Brasil: limites e perspectivas. En: Mulher Brasileira é Assim. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos.
- PIÑEIRO, Diego** (1999). Repensando la ruralidad: población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias. Ponencia presentada al XXII Congreso de ALAS. Chile.
- PUTNAM, Robert** (1994). Making democracy work. Civic traditions in Modern Italy. Princeton University Press. United Kingdom.
- REBOLLEDO, Loreto** (1997). Las mujeres rurales en el contexto de la modernización agraria. Anales de la Universidad de Chile. Nº 5, octubre.
- RIELLA, A, VITELLI, R.** (2005). Escuelas rurales y desarrollo territorial: una reflexión para el caso uruguayo. En Revista Pampa Nº 1 ReDeTir. Universidad Nacional del Litoral; Universidad de la República, Santa Fe, Argentina.

- SCHNEIDER, S.** (1999). Agricultura familiar e industrialização: pluriactividad e descentralização industrial no Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Editora Universidade - UFRGS.
- VARELA, J; ÁLVAREZ-URÍA, F.** (1997). Sociología del Género. Algunos modelos de análisis. En Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura. Nº 30, Ed. Trotta, Madrid.
- VITELLI, Rossana** (2010). Capital social, participación y ciudadanía en el medio rural. Una perspectiva de género. Tesis de doctorado. Porto Alegre.
- _____ (2005). La situación de las mujeres rurales en Uruguay. FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- WILSON, Fiona** (1986). La mujer y las transformaciones agrarias en América Latina: revisión de algunos conceptos que fundamentan la investigación. En "La mujer y la Política Agraria en América Latina". Magdalena León y Carmen Diana Deere, editoras. Siglo XXI Editores, Colombia.

Resumen

Las transformaciones operadas en el medio rural en las últimas dos décadas por efectos de la globalización en la economía, la producción, los mercados y las comunicaciones, también impactaron y provocaron profundos cambios en la sociedad rural. En este contexto es notorio el surgimiento de nuevos actores y diferentes organizaciones del medio rural que cuentan con una significativa participación femenina. Se presentan algunos resultados de investigación que intentan demostrar cómo la participación diferencial y especializada de las mujeres en redes y organizaciones del medio rural, producen capital social y ayudan a los procesos de fortalecimiento de la ciudadanía. En la primera parte se comparten elementos conceptuales que forman parte del debate sobre capital social, participación y ciudadanía, y en la segunda, se presentan datos de la investigación realizada durante los años 2008 y 2009 en las comunidades de San Pedro en Uruguay y Santa Cruz en Brasil. De esta investigación surge la importancia que tiene la participación activa de los vecinos para fortalecer los procesos vinculados a la generación de ciudadanía. Los componentes básicos del capital social: la confianza y la solidaridad permiten transformar esta participación en procesos más profundos del accionar colectivo en búsqueda de efectivizar el cumplimiento de los derechos. Asimismo, se muestra que la participación femenina es complementaria y vital para que estas organizaciones de la comunidad funcionen y logren sus objetivos.

Palabras clave: Mujeres rurales / Ciudadanía / Participación / Capital social

Abstract

Deep transformations produced in the countryside in the last two decades due to the effects of globalization on the economy, the production of commodities, the market and communications, also caused profound changes on the rural society. In this context we can see new players and different rural organizations that have significant female participation. This article introduces some results from a research that attempted to present how differential participation of women at networks and rural organizations, produces social capital and help to strength the processes of citizenship and civic engagement. In the first part, it shows some theoretical elements that belong to the actual debate about social capital, participation and citizenship. In the second part it is introduced data produced by a research realized among years 2008 and 2009 at the communities of San Pedro in Uruguay and Santa Cruz in Brazil. From this research it becomes evident the importance that active participation of residents have in their communities. The basic components of social capital: trust and solidarity are the ones who turned their participation in deeper processes of collective action in pursuit the enforcement of civil rights. It also shows that female participation is complementary and vital for these organizations and the community to achieve their goals.

Keywords: Rural Women / Social Capital / Community Development.

Recibido: 26 de abril de 2011.

Aprobado: 12 de junio de 2011.

DINÁMICAS DE LA SEGREGACIÓN URBANA

MOVILIDAD COTIDIANA EN MONTEVIDEO

Sebastián Aguiar¹

La movilidad es un aspecto crucial de la vida urbana. Las personas se desplazan cotidianamente usando diferentes medios de transporte, con objetivos y recorridos variados, implicando tiempos y circuitos distintos. Esas dinámicas se estructuran con claridad en base a las posiciones sociales de los habitantes; desde las inferiores los movimientos y en consecuencia el acceso a las oportunidades, están severamente limitados, son claramente más dificultosos. Además, la movilidad estructura la visibilidad, la aparición de Otros: la distancia social se expresa en el establecimiento de fronteras, de barreras de acceso. Por ejemplo, de un lado se dicen rodeados, cercados, se encierran ante la presencia de “sujetos peligrosos”, y confinados a la localidad donde residen; del otro lado, el temor se vive como acecho de figuras amenazantes que vienen de fuera, tras los márgenes, y parecen haberse saltado “su lugar”.

La sociología urbana padece de una cierta fijación. En franca oposición a los estudios fundacionales, por ejemplo “La metrópolis y la vida mental del individuo” de G. Simmel (2005) o los primeros abordajes de la Escuela de Chicago, concentrados en la variedad de estímulos y posibilidades que aparecen con el crecimiento de las ciudades, la generalización de encuestas periódicas en los hogares y el desarrollo de estrategias de cartografía han vuelto casi monotemática la subdisciplina. Se ha convertido en el epítome de lo que M. Foucault (2006) denomina una “perspectiva de la población” en las ciencias sociales, pautada por la localización de dinámicas normales en la ciudad, la definición administrativa de unidades territoriales, y la intervención gubernamental en la regulación de las unidades anormales por debajo.

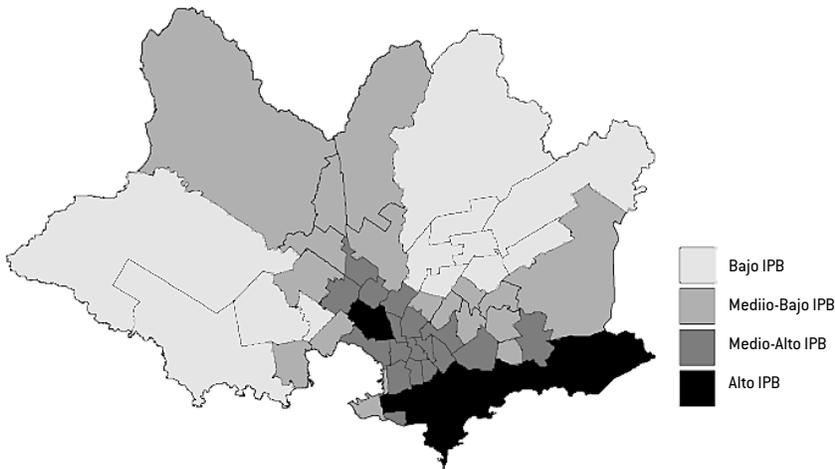
Esto sin quitarle ni un ápice de su enorme rendimiento heurístico. La sociología urbana ha mostrado cómo las desigualdades sociales se plasman en el espacio, se sitúan y entonces aterrizadas en el territorio, se vuelven particularmente claras. Otra de sus contribuciones centrales ha sido mostrar que la ciudad provoca formas específicas de desigualdades, que reproducen y acentúan la brecha entre las estructuras de oportunidades. Así, las dinámicas de segregación

1 Candidato a Doctor, docente efectivo del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, investigador en las áreas de sociología urbana, sociología de la cultura y sociología de las relaciones de edad. aguiar.sebastian@gmail.com

concentran pobreza y riqueza en zonas específicas en procesos de gentrificación y pauperización. Y cualquier intento de gobierno tendiente a la disminución de estos procesos de fragmentación y sobre todo de empobrecimiento es elogiado y necesario.

Además, efectivamente el lugar de residencia es una variable significativa, con alto poder “explicativo”. En Montevideo numerosos trabajos coinciden en agrupar cuatro grandes zonas en la ciudad, con posiciones relativas bastante diferenciadas (así D. Veiga 2003, JJ Calvo 1999, Katzman 1999). Con datos de 2006, en un trabajo anterior (S. Aguiar 2008) se construyó un índice multidimensional, el IPB, que considera información de las personas y hogares sobre aspectos económicos, laborales, educativos, de salud y tenencia de bienes modernos, y se mapeaban esas cuatro zonas en la ciudad (Ilustración 1) agrupando barrios.

Ilustración 1. Montevideo dividido en 4 zonas según la distribución de los barrios en el IPB.



Zona 1

Bañados de Carrasco, Casabó, Pajas Blancas, Casavalle, Jardines del Hipódromo, La Paloma, Tomkinson, Las Acacias, Manga, Toledo Chico, Nuevo París, Paso de la Arena, Piedras Blancas, Punta de Rieles, Bella Italia, Tres Ombúes, Victoria, Villa García, Manga Rural

Zona 2

Castro, Castellano, Cerrito, Cerro, Colón Sureste, Abayubá, Conciliación, Flor de Maroñas, Ituzaingó, La teja, Lezica, Melilla, Malvín Norte, Maroñas, Parque Guaraní, Peñarol, Lavalleja, Villa Española

Zona 3

Aguada, Aires Puros, Atahualpa, Barrio Sur, Belvedere, Brazo oriental, Capurro, Bella Vista, Carrasco Norte, Ciudad Vieja, Cordón, Jacinto Vera, La Comercial, La Figurita, Larrañaga, Las Canteras, Mercado Modelo, Bolívar, Paso de las Duranas, Reducto, Sayago, Unión, Villa Muñoz, Retiro

Zona 4

Buceo, Carrasco, Centro, La Blanqueada, Malvín, Palermo, Parque Rodó, Pocitos, Parque Batlle, Villa Dolores, Prado, Nueva Savona, Punta Carretas, Punta Gorda, Tres Cruces

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ENHA 2006, INE

Y esta diferencia, estas barreras invisibles, se retroalimentan en procesos de segregación urbana, detectados ya a principios de los años 80 para Montevideo, por E. Mazzei y D. Veiga (1985); M. Lombardi (1994), o J. Klaczko y J. Rial (1981), y confirmados en mediciones recientes (Macadar et al. 2002, Aguiar et al. 2008): la heterogeneidad social entre zonas y la homogeneidad al interior de esas zonas aumentan persistentemente.

Estas constataciones son medulares para una mejor comprensión de la ciudad y de las desigualdades sociales: se confirma que la posición geográfica de su lugar de residencia estructura en gran medida la vida de las personas. Y en este marco, se sitúa el segundo gran conjunto de estudios de sociología urbana, las descripciones cualitativas, entre etnográficas y culturalistas, de espacios concretos en la ciudad, en particular de barrios y zonas pauperizadas; así los estudios en Casavalle de V. Filardo (2004) y E. Pedrossian (2009), o los compilados por E. Gravano (1995).

Pero estos abordajes que se fijan en el lugar de residencia, desde una perspectiva en grandes rasgos ambiental, resultan limitados. En particular considerando que una de las características principales de lo urbano son los movimientos en la ciudad, y en la medida en que el incremento de la movilidad se postula como una de las características fundamentales de la modernidad, acentuada en los tiempos recientes, globales y tecnificados. Este carácter central de los movimientos en la ciudad actual ha sido más que suficientemente argumentado por autores como A. Giddens (1990), Z. Bauman (2000) o M. Castells (1996).

Hay antecedentes precursores, como el estudio de la relativa especificidad de algunos movimientos urbanos por G. Simmel (2005), W. Benjamin (2007), G. Debord (2009) o K. Lynch (1960), pero en las últimas dos décadas han aparecido un buen número de trabajos específicos. De hecho en la actualidad hay revistas concentradas en el tema y los estudios sobre movimientos en la ciudad ocupan persistentemente espacio entre los artículos de sociología urbana. Varios trabajos se concentran en las desigualdades sociales en los movimientos, y su relación con la estructura socio-económica (por ejemplo L. Camarero, 2008), con el mercado de trabajo (I. Shuttleworth, 2010), con las posiciones de edad, así en jóvenes (K. Gough, 2008), para ancianos (S. Fobker, 2006), o con las relaciones de género (R. Law, 2002). Hay sofisticadas técnicas de investigación, desde análisis multinivel hasta seguimiento de chips de teléfonos móviles (M. González, 2008), y trabajos en América Latina, en Brasil (E. Silva, 2010), en Chile (S. Ureta, 2008).

En este marco, el **objetivo principal** de este artículo es aportar algunos elementos iniciales sobre la situación de la movilidad cotidiana en Montevideo, y su relación con las desigualdades sociales y la segregación urbana.

La **hipótesis central** que ordena el trabajo es que, en forma análoga a otros abordajes desde la sociología urbana pero con propios y relevantes matices, el estudio de los movimientos en la ciudad, por una parte, muestra cómo las desigualdades sociales se plasman en el uso del espacio, se sitúan y entonces se develan

con particular evidencia y, por otra parte, permite acercarse a nuevas y específicas formas que modulan las desigualdades sociales entre las personas.

Los **objetivos específicos** del trabajo son presentar:

- a. Algunas formas en que las posiciones sociales explican desigualdades en los movimientos urbanos cotidianos.
- b. Algunas formas en que los movimientos urbanos cotidianos modulan las desigualdades entre las posiciones sociales.

En cada una de las dimensiones consideradas podrían estudiarse en mayor detalle sus determinantes o sus implicancias; el objetivo práctico de este artículo es avanzar algunos resultados preliminares, y mostrar que ese estudio detallado merece la pena.

Estrategia de investigación

Se utilizan dos fuentes de información, articulando elementos cuantitativos y cualitativos, realizadas en el marco del GEUG, Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales (www.geug.edu.uy) de la Facultad de Ciencias Sociales, coordinado por la Dra. Verónica Filardo. Por una parte, 26 grupos de discusión realizados en Montevideo en 2006 y, por otra parte, una encuesta representativa de la población montevideana, efectuada en 2007. Ambas fuentes se concentran en el uso de la ciudad; para este artículo se seleccionaron las referencias a los movimientos urbanos, que ocupaban un módulo de la encuesta y varios momentos de los grupos de discusión.

Se consideran un conjunto de relaciones sociales en torno a las cuales se establecen posiciones relevantes en la delimitación de probabilidades diferenciales en el uso de la ciudad: las económicas, las etarias, las de género y las geográficas².

El análisis de los grupos de discusión se realizó en consonancia con trabajos anteriores del GEUG (V. Filardo 2007, S. Aguiar 2008), en base a dos estrategias³. La primera se orienta a la localización de posiciones discursivas en base a las

2 Para determinar las posiciones económicas se utiliza el INSE, índice de nivel socioeconómico, en cuatro grupos; la edad se agrupa en jóvenes (menores de 30), adultos (entre 30 y 65) y mayores (más de 65). Para determinar las posiciones geográficas se utilizó el IPB, agrupando las cuatro zonas presentadas en el mapa (Ilustración 1). En los tres casos se fue excepcionalmente más flexible en la integración de los grupos de discusión. En ellos se utilizó el criterio de homogeneidad interna de cada grupo en tramos de edad y nivel económico y geográfico, con algunos grupos mixtos y otros separados por sexo para controlar el efecto de esta variable. Participaron en los grupos de discusión en torno a 150 personas. La encuesta sobre el uso de Montevideo se realizó sobre una muestra estratificada por edad, sexo y región, dividiendo la ciudad en 8 zonas, realizada por el Instituto de Estadística de la UdelaR. Se aplicó a 908 personas, logrando de ese modo representatividad al interior de esas zonas y para la ciudad en general. En el módulo sobre movilidad se consulta por el último día entre semana, a lugares donde se permanezca media hora o más, y un día aleatorio del último fin de semana.

3 En los primeros apartados la información cualitativa se utiliza para ratificar y describir distributivamente las diferencias entre las posiciones sociales; en los últimos se realiza propiamente un análisis de discurso.

construcciones de mundo auto (nosotros) y hetero (ellos) atribuidas, articulando la propuesta de G. Therborn (1987) con la de E. Benveniste (1979) y M. Pecheux (2005). La segunda, analiza y reconstruye el discurso de las posiciones, en base a la estrategia propuesta por J. Ibáñez (1979), que implica acercarse a la construcción de verosimilitud de cada posición (referencia, retórica, argumental, tópica, consensos, sobreentendidos, relativizaciones) y a su puesta en interjuego (en el nivel del synomo). Por motivos de espacio, no se utilizan citas ilustrativas.

Movilidad cotidiana en Montevideo

Bajo la mirada afijante de la sociología urbana, atada al lugar de residencia, tiene lugar en forma cotidiana en la ciudad un bullicio permanente: el millón cincuenta mil habitantes mayores de 15 años de Montevideo realiza, en un día cualquiera entre semana, más de dos millones y medio de movimientos entre lugares en los que se quedan media hora o más. Y este sordo bullir muestra importantes diferencias, en función de la posición social de las personas.

Por ejemplo, un 20% de las personas no se desplaza en un día común, y la proporción de mujeres que no se mueven de su casa es un 54% mayor que la de hombres; considerando únicamente quienes se mueven, las cantidades de movimiento por sexo son parecidas, pero las pautas de movilidad asumen formas distintas en base a la posición económica y etaria de las mujeres. Así, aunque la maternidad implica una inflexión en las pautas de movimiento en la ciudad en todo el espacio social, en la posición económica inferior se destaca con mayor énfasis: tener (varios) hijos limita la movilidad a ocasiones especiales y motivos concretos.

La posición económica también tiene una clara relación con la cantidad de movimientos: a medida que disminuye, aumenta la proporción de personas que no se mueven, que es 2,6 veces mayor en las posiciones superiores que en las inferiores. Además, hay más movilidad en las posiciones económicas superiores: un 60% de las personas que se mueven de posición económica inferior realizan dos movimientos o menos; un 60% de las de posición económica superior realizan más de dos movimientos. En un sentido similar, la proporción de personas que no se desplazan a otros espacios es de un 14% en la zona geográfica superior según el IPB, y un 25% en la zona inferior.

La cantidad de movimientos se asocia asimismo con la edad. La media de movimientos diarios es un 50% mayor en los menores de 30 años que en los mayores de 60. Un 35% de las personas mayores de 60 años no se mueve de su casa en un día promedio a pasar más de media hora en otro lugar, y sólo un 11% de los jóvenes está en esta situación. Un 58% de quienes se mueven entre los de mayor edad hacen dos movimientos o menos, mientras que un 58% de los menores de 30 hacen más que eso.

Estos movimientos implican en promedio 40 minutos diarios destinados al efecto entre puntos en los que se detuvieron más de media hora. Si excluimos a las 200.000 personas mayores de 15 años que no realizaron ningún desplazamiento,

un 25% de los montevideanos destina menos de media hora en un día entre semana, y otro 25% destina más de 80 minutos a la movilidad.

Las diferencias por sexo en tiempo destinado al movimiento no son muy importantes (sí son relevantes, como se señaló, en tanto más mujeres que hombres no se mueven en el día), pero según la zona geográfica de residencia sí son marcadas, con un promedio de 74 minutos en las posiciones geográficas inferiores y de 53 en las medias y superiores. Un 25% de las personas de las posiciones geográficas periféricas destina casi dos horas diarias a la movilidad urbana. La situación es similar en base a las posiciones económicas.

La relación entre la edad y el tiempo destinado al movimiento también es significativa: la media de tiempo disminuye a medida que aumenta la edad, y es un 70% mayor entre los menores de 30 que entre los mayores de 60; el 50% de los mayores destina menos de 20 minutos diarios al movimiento entre puntos. La mitad de los menores de 45 años se mueve más de una hora por día y la mitad de los mayores de 45 años, menos de 40 minutos.

La movilidad urbana entonces, en tanto hecho social, se muestra pre-estructurada, en alguna medida y en términos poblacionales determinada, por la posición de las personas. La ausencia de movilidad es mayor entre quienes tienen más edad, son más pobres, viven en la periferia y las mujeres. Asimismo, entre quienes se mueven, lo hacen más los jóvenes, los hombres y los mejor situados en las posiciones económicas y geográficas. En cambio, y pese a que se muevan menos veces, es mayor el tiempo que se destina al movimiento en las posiciones económicas y geográficas inferiores.

La posición social de las personas implica, por otra parte, tipos de movimientos distintos. Más adelante se comenta la distribución diferencial de motivos para la movilidad y la clara incidencia de las relaciones de género en esta distribución, pero en los grupos de discusión aparece con insistencia la percepción de que la edad y la posición económica tienen definidas consecuencias en la intensidad del movimiento urbano.

Entre los jóvenes de posición económica media y superior, el pasaje de la adolescencia a la juventud es definido precisamente en tanto un aumento de libertad de movimientos, que se asocian con la independencia. Se asumen a sí mismos como los más móviles, no sólo respecto a otras edades sino respecto a jóvenes de otras épocas; hasta los 18 o 20 años es la “onda más calle”, vagar, el paseo, un “fervor de salir”, en busca de cosas distintas. A medida que se va creciendo, pasa a “aprovecharse más” el tiempo, comienzan a aparecer nuevas responsabilidades, la familia, el trabajo... y disminuyen los movimientos en la ciudad.

Los adultos de posición económica media encuentran su uso del espacio más asociado con las personas mayores que con los jóvenes, a los que adjudican una movilidad específica. Caracterizan su posición adulta indisolublemente vinculada a su situación económica, que motiva salidas distintas, más caras y en otros vehículos, que las que pueden hacer otras generaciones. Por su parte, los

más mayores de la posición económica media hacen generalmente salidas concretas, para visitar a la familia o paseos, y asocian con claridad los jóvenes a las “salidas” y la mayor movilidad.

Entre los más jóvenes de posición económica baja, también se asocia la entrada en la juventud con una mayor movilidad y más libertad en el uso del espacio. Pero sus salidas están más limitadas al barrio, la educación y el trabajo, y los paseos “todos juntos” a la rambla, al centro, a donde van en grupitos. Los adultos de posición económica baja acuerdan que los jóvenes son los más móviles, que consumen “agite”, a diferencia de ellos que ya agitaron y ahora “consumen tranquilidad”, en el marco de una vida con más actividades en la semana, trabajo y “un montón de cosas”. Su nivel de movilidad es, en algunos casos, alto y en otros muy bajo, limitado a la zona. Por su parte, los más mayores de posición económica baja, se describen encerrados, “lejos de todo”.

La concentración de oportunidades que provoca el régimen de acumulación en los espacios sociales ya más favorecidos (geográficos, pero también económicos, etarios o de género), y la dificultad de acceso a ellos para habitantes de otros espacios ante una disposición limitada de oportunidades de movimiento, expresa la segregación social y contribuye con claridad a su reproducción. No sólo la zona de residencia marca una segregación urbana: la distribución diferencial de la movilidad en la ciudad consolida y retroalimenta las diferencias.

Medios de transporte

Sin duda, uno de los factores más importantes en el uso de la ciudad estriba en sus medios de transporte. Las implicancias del automóvil en la constitución urbana actual han sido ampliamente estudiadas; sobre el transporte colectivo existen revistas académicas específicas (*Journal of Transport Geography*, *Transportation Science*, *Transportation Journal*). Es que su regulación es una de las políticas locales más importantes, implica una posibilidad de disminuir y agilizar procesos urbanos, consecuencias socioambientales y montos económicos elevados.

P. de la Rosa (2007) configura el principal antecedente en Montevideo. En su trabajo confirma la rigidez y centralización radial del sistema de transporte colectivo urbano e historiza su evolución a lo largo de la historia de la ciudad. Uno de los aspectos en los que se concentra es la frecuencia de uso de cada medio de transporte: presenta datos de encuestas correspondientes a 1997 y 2003, constatando la disminución de la proporción relativa de uso de ómnibus, y un incremento del uso de bicicleta y de las personas que predominantemente se desplazan a pie. Con los datos de 2007 puede agregarse un nuevo momento a la serie; se observa que el número de usuarios de ómnibus se mantiene desde 2003, y también la proporción de personas que se mueven a pie. Con la posible explicación de la crisis económica del 2002, en el último período aumenta la importancia relativa del automóvil (superando levemente la proporción de 1997) y las motos, y disminuye la importancia de las bicicletas.

Tabla 1. Medios de transporte, Montevideo, 1997, 2003, 2007

MEDIOS DE TRANSPORTE UTILIZADOS			
	1997	2003	2007
Ómnibus	75%	59%	59%
A pie	2%	12%	12%
Bicicleta	3%	10%	5%
Auto	16%	14%	17%
Moto	1%	3%	5%
Taxi	3%	2%	2%

Fuente. De la Rosa (Factum 1997, 2003) y GEUG 2007.

Considerando las posiciones en las relaciones de sexo, económicas, geográficas y de edad aparecen distancias sociales de importante magnitud.

1. En los hombres el uso de automóvil es el doble que en las mujeres (24,5 contra 12,5%), y el de motos y bicicletas es también mayor. Y mientras para el 72% de las mujeres el ómnibus es el medio más frecuente, sólo lo es para el 44% de los hombres.
2. Considerando las posiciones económicas, en las altas y medio-altas el uso de automóvil asciende al 43%, mientras que en las posiciones más bajas es el medio de transporte más frecuente sólo en el 2% de los casos. Las motos son particularmente utilizadas en las posiciones medias y bajas, y las bicicletas y los ómnibus también presentan una relación inversa con la posición económica.
3. Considerando la zona geográfica, el ómnibus es el medio más frecuente en las zonas menos favorecidas; el uso de automóvil es cuatro veces mayor en las posiciones geográficas superiores que en las inferiores.
4. En las relaciones de edad, el automóvil es más frecuente en las edades medias; el uso de ómnibus predomina en las posiciones más mayores y menores. El uso de taxi es muy superior en las posiciones etarias superiores; el desplazamiento a pie es, tras el ómnibus, el más frecuente entre los menores.

Las distintas cantidades de movimiento en base a la posición social, que retroalimentan las posibilidades de acceso a bienes y servicios, y las exigencias de tiempo, mayores para las posiciones menos favorecidas, se consolidan con el acceso diferencial a medios de transporte. El automóvil, cuya posesión se concentra en las posiciones superiores, permite una movilidad individual, rápida y orientada directamente a los fines, y un contacto menor con el entorno, que se atraviesa sin implicancias. La bicicleta configura en general un recurso de emergencia, se incrementa el uso de las motocicletas, que permiten una mayor movilidad con bajos recursos, y las rutas de autobús, centralizadas y superpuestas en los espacios de mayor nivel económico, con estructuras que no favorecen el uso por personas mayores de motilidad limitada, no contribuyen a disminuir las inequidades.

En los grupos de discusión, los adultos y las personas mayores de posición económica media en general se refieren a su automóvil, y sólo en algunos casos, mayormente las mujeres, denotan uso frecuente de ómnibus. Entre las personas más mayores de posición económica inferior, en cambio, el ómnibus es casi el medio de transporte excluyente. En este marco, por ejemplo, el descuento de los domingos es mencionado enfáticamente, así como otros descuentos (trasbordo, boleto playa).

Entre los más jóvenes de posición económica media y alta el automóvil aparece como natural, un mecanismo fundamental para conocer la ciudad o para determinados tipos de paseo. Pero en general se asocia con el mundo adulto, y la calle se presenta como un espacio de disputa generacional, en particular por parte de quienes utilizan bicicleta. De cualquier modo, entre los jóvenes, el medio de transporte más frecuentemente mencionado es el ómnibus, presentado como un espacio de encuentro con los otros; están lejos de ser “no lugares”: son espacios usados por todos, suceden cosas, se publican diferencias. Es una especie de ventana al mundo: les impresiona la cantidad de viejos, se sorprenden de los jóvenes distintos, narran encontronazos con los guardas y definen el ómnibus como un lugar donde siempre hay conflictos, donde hay reglas arbitrarias y enfrentamientos. Los taxis, en particular en las mujeres, se han vuelto un medio de transporte más frecuente, especialmente en la noche y a medida que aumenta su edad en la juventud, arguyendo la inseguridad como el motivo más importante.

En las edades medias y bajas de las posiciones económicas inferiores la bicicleta y la “motito” son, junto al ómnibus, los medios de transporte más mencionados. En relación al transporte colectivo, se señala la poca accesibilidad, que implica un precio elevado para toda la familia o tiempos muy largos (para distancias relativamente cortas); con particular fastidio se plantea la problemática de las medidas tomadas por las empresas ante situaciones de inseguridad, que eliminan de su recorrido algunos destinos.

Fines y objetivos de la movilidad cotidiana

La movilidad urbana puede entenderse como un capital específico (Kauffman et. al 2004). Una mayor posibilidad de movimientos facilita el potencial de acceso a bienes y servicios; las restricciones en este sentido disminuyen la provisión de oportunidades. Como la mayoría de los capitales, tiende a reproducir las distancias existentes en la estructura social, en una dinámica de desarrollo desigual, y es utilizado con diversos fines.

Si agrupamos los movimientos mencionados por las personas en la Encuesta sobre el Uso de Montevideo en 8 tipos, como se muestra en la tabla 2, de los más de dos millones y medio de movimientos un 40% tienen por destino el hogar, son movimientos de “retorno”. Si excluimos éstos, un 40% de los movimientos tienen por destino el trabajo, un 9% el estudio, un 12% las compras y un 16% espacios de salud o cuidados personales.

Tabla 2. Tipos de movimiento y frecuencia relativa.

TIPO	MOVIMIENTO MENTADO	TOT	PROP	PROP
HOGAR	Su casa	1010579	40%	
ESTUDIOS	Centro de estudios regular, Centro puntual (academia, idiomas)	143238	6%	9%
TRABAJO	Lugar de trabajo. Trabajo móvil. Lugar al que fue por motivos laborales. Buscar trabajo.	597589	24%	40%
COMPRAS	Comercio/centro comercial/shopping, Feria de frutas y verduras. Feria de ropa, de pulgas. Mercado de trueque.	175626	7%	12%
OCIO	Bar/restaurante/lugar para comer. Boliches/pubs/discotecas/centro cultural. Cine/teatro/evento cultural. Espacio abierto (parque, playa, esquina). Cibercafé. Casino. Fiesta. Maquinitas. Espectáculos deportivos. Casa en balneario o afuera. Cumpleaños/casamientos. Salas de ensayo	133422	5%	9%
SALUD Y CUIDADOS PERSONALES	Gimnasia. Peluquería/salón de belleza/masajes/spa. Centro de salud. Club deportivo o social. Caminar/correr/andar en bicicleta.	249056	10%	16%
CERCANOS	Lugar de trabajo de familiares. Escuela de hijos o nietos. Casa de familiares/pareja/amigos.	86302	3%	6%
OTROS	Asentamientos. Trámites. Iglesia. Velorio/Cementerio. Centro Sindical/de Militancia/Asociación de fomento. Comisaría. Aeropuerto. Trabajo de amigo. Cooperativa de vivienda. Fuera del departamento. Otro país. Comedores/centro CAIF. Canal de TV...	126163	5%	8%

Fuente: GEUG 2007.

Considerando solamente las personas que se mueven, aparece una relación importante entre los “fines” de los movimientos y las variables posicionales.

1. La proporción de movimientos a espacios de ocio es significativamente mayor en las posiciones económicas superiores. Asimismo es menor la importancia relativa entre las posiciones inferiores de los que tienen como fin la educación, y mayor la de movimientos vinculados a personas cercanas (amigos o familiares).
2. Los movimientos que tienen como fin las compras son el doble de veces realizados por mujeres, que presentan también una mayor proporción de movimientos en todos los fines, excepto el laboral: un 47% de los movimientos de los hombres tienen como destino el trabajo, contra un 33% de las mujeres.
3. En correspondencia con las posiciones económicas, en las geográficas la proporción de movimientos destinados al ocio es mayor en las zonas superiores, y menor la visita a cercanos (la suma de ambos fines se mantiene constante en las zonas). La proporción de movimientos con fines educativos es mayor en las zonas alta y media que en la media baja y la baja, y lo inverso sucede en los movimientos que tienen como fin el trabajo.

4. Los movimientos con fines educativos representan un 22% del total en las posiciones etarias inferiores y sólo un 0,3% en las personas mayores de 45 años. Los movimientos con fines laborales son más del 50% del total en las posiciones etarias medias y sólo un 30% en los menores de 30 años y un 20% en los mayores de 60. Las posiciones extremas también comparten la importancia relativa de la proporción con fines de ocio y de visitas a cercanos, en conjunto un 30% del total, pero se diferencian con claridad en el peso de los movimientos con fines de salud y de compras, que suman casi un 40% en las posiciones etarias superiores y sólo un 14% en las menores.

Cada uno de los “fines” es caracterizado en varias oportunidades en los grupos de discusión. Por ejemplo, el trabajo y las actividades que determinan se han convertido para muchos adultos en un motivo de conocimiento de la ciudad. Algunos trabajos tienen por característica la movilidad frecuente; en otros casos es mencionado como un fijador de los movimientos: cuando uno trabaja no suele desplazarse por la ciudad y después busca descansar, estar tranquilo; así, el recorrido predominante es “de la casa al trabajo”.

Entre los jóvenes, en particular de posición económica alta y media, el estudio determina en gran medida la rutina de movimientos, y es también un limitante porque quita tiempo y encierra; sin embargo, los cambios de liceo o el pasaje a la universidad implican nuevos espacios y movimientos. En los jóvenes de posición económica baja que estudian o trabajan, éstos son también los primeros motivos por los que conocen nuevos espacios de la ciudad.

Entre los más mayores, las visitas al médico se cuentan entre los destinos de movimientos más tematizados. En un sentido más amplio, vinculado a los cuidados personales, en las posiciones económicas superiores, y con mayor énfasis entre las mujeres, aparecen el gimnasio o el club como un destino de los movimientos.

Las referencias a los movimientos de aprovisionamiento varían sobremedida en las distintas posiciones: por ejemplo, entre los jóvenes las compras son concretas, en las posiciones económicas medias o altas se realizan en el centro o los shoppings, y muchos entre los más mayores de posición económica baja hacen “los mandados” de mañana para no tener que salir de noche. Pero la variable más determinante, en este sentido, es con claridad el género: las mujeres, en particular de posición económica media y media baja, cuentan en forma importante, entre sus tareas cotidianas, movimientos vinculados a las compras.

Los adultos y los más mayores de posición económica baja son, como también se señaló, quienes menos movimientos con fines de ocio realizan. Las visitas a casas de familiares o amigos son señaladas como las preferidas a la hora de moverse con fines “lúdicos” a medida que aumenta la edad. Los movimientos más tematizados en el discurso de los jóvenes son “las salidas”, y su formato varía considerablemente en función de la posición económica. Entre los de posición económica baja el movimiento rotacional, “en la vuelta”, es el más frecuente y sólo algunos fines de semana “salen”. Al aparecer determinadas responsabilidades, las

salidas lúdicas suelen ser las primeras que se dejan de lado; por ejemplo, cuando se forma una familia o se empieza a trabajar, se comienza a salir menos. Los más mayores van a espacios públicos, aunque como “no tienen ni para el boleto” y les “queda lejos”, si salen lo hacen mayormente los domingos.

Otro tipo de movimientos que puede delimitarse con facilidad, ya en el límite entre la movilidad cotidiana y la residencial, son algunos “esporádicos”, por ejemplo los realizados durante el verano. Más de un 50% de las personas se quedan en la ciudad durante enero y febrero; cerca de un 45% visitan otros departamentos y un 2% viajan a otros países. Es 7 años mayor el promedio de quienes se quedaron en el departamento, y las relaciones de género no marcan distinciones importantes, pero las posiciones económicas, y sobre todo las geográficas, muestran grandes diferencias: es el doble la proporción de personas que se queda en Montevideo en la zona de menor IPB que en las zonas medias y superiores. En consecuencia, la gente que usualmente vive en la rambla sureste en verano no está, y los que usan esas playas en enero o febrero son personas que vienen desde las posiciones geográficas inferiores. Cuando esas poblaciones se encuentran se provocan situaciones incómodas: percepciones de una “invasión”⁴, por una parte, y de “discriminación”, de otra.

Circuitos y recorridos

Al acercarse a la movilidad cotidiana aparece una clara y relevante delimitación de circuitos diferenciales en Montevideo. Por ejemplo, la proporción de movimientos que tienen lugar dentro del propio barrio es un 50% superior en las mujeres que en los hombres, y la población de 60 y más años es la que realiza un mayor número de movimientos en el barrio, un 34% de los que hace.

La noción de “mapas cognitivos”, que marca un hito relevante en la sociología urbana contemporánea, fue introducida por K. Lynch (1960); refiere a la percepción de la ciudad desde la perspectiva del habitante, partiendo de la constatación de que sobre el mapa administrativo cada persona tiene su propio mapa, que enfatiza más unas zonas que otras en función de sus lugares de residencia, los espacios de trabajo o más visitados, y de sus circuitos, su movilidad.

Los mapas compartidos indican una mayor integración, y mayor predisposición al “encuentro con el otro”. Una ciudad será más segregada cuanto más distintos sean los mapas de las personas y más determinados estén por su posición social. Los circuitos de las posiciones inferiores no sólo implican menos oportunidades de acceso; también, la riqueza de los mapas cognitivos otorga oportunidades específicas y una valiosa sensación de aprehensión de la ciudad.

En este nivel de la segregación, los movimientos urbanos y los circuitos juegan un papel muy relevante; hay una escisión notoria entre ellos en base a las posiciones geográficas y económicas, y las posiciones de edad y de sexo generan

4 En términos similares se califican otras situaciones, como la “Noche de las luces” (Filardo, 2007).

importantes matices. De este modo se consolida una suerte de fractura social, una frontera invisible pero operante: la segregación urbana se complementa con procesos de movilidad segregados, con circuitos que separan y escinden la vida cotidiana de los montevideanos, aumentando la distancia social entre ellos.

En cada circuito los medios de transporte, los horarios, las dinámicas, son claramente distintos; en todos los casos lo que queda fuera, del otro lado, es descrito con ajenidad. Y los circuitos están claramente asociados a las posiciones económicas. En las superiores, aunque se salga del barrio, sólo pocas veces abandonan “la” ciudad, “su círculo” y van a lugares que quedan fuera de sus fronteras cotidianas, en general por motivos vinculados al trabajo. Los adultos describen los circuitos en la ciudad como herméticos y segmentados, si uno sale de sus círculos y va a un circuito “de ellos”, para lo que no suele tener motivos, corre riesgos. Pero la distancia es más aguda para los más jóvenes: del otro lado quedan los “lugares marginales desconocidos”, no inscritos en el circuito de la movilidad, situados “fuera de la ciudad”. Y ellos, por su parte, se mueven siempre “en los mismos círculos”; detectan lo restringido de sus circuitos: tienen de todo en la zona y no necesitan sobrepasarla, aunque asumen que, con el paso del tiempo, comienzan a conocer más zonas de la ciudad.

Las posiciones económicas “medias” proponen su circuito distinto del de abajo y del de arriba; si bien es similar a los de las personas de posición económica superior, implica nuevos nodos, puntos no mencionados en otras posiciones, y no toman en consideración algunos que sí son parte de las posiciones más altas: El Prado, Punta Carretas, Centro, Ciudad Vieja, la zona costera, Pocitos, Punta Gorda... el sur de la ciudad, además de los barrios en los que viven si no es alguno de éstos. El circuito que implica “toda la parte norte” es ajeno, no hay comunicación: “esa gente fluctúa por lugares bien diferentes a los que circulamos nosotros”, no llegan, viven en “otro mundo”. Entre los jóvenes aparecen lugares a los que no se iría “por arriba”, propios de las posiciones económicas superiores. Se distinguen especialmente, de cualquier modo, de las posiciones más bajas, en circuitos relativamente estancos (aunque a veces se invaden, en particular “su” circuito desde la periferia). Ellos mismos pasan por algunas zonas del circuito periférico en contadas ocasiones, se asume como desconocido: el “otro lado de Montevideo” queda “fuera de tu vida”.

Desde las posiciones económicas inferiores, por su parte, se declaran “lejos de todo”, van sólo a veces “al centro” a trabajar, a hacer trámites o de paseo. Denuncian serias dificultades económicas para acceder a las zonas céntricas, y observan en las posiciones económicas superiores una posibilidad de movimiento muy superior, salidas frecuentes, hábitos de moverse porque tienen recursos para permitírselo, “la plata y la locomoción”. Se asume que su propio circuito implica lugares claramente diferentes.

Entre los más jóvenes se distinguen a su vez dos circuitos: algunos van al centro con muy poca frecuencia y por contados motivos, pero otros, por estudios, ocio o trabajo conocen más la ciudad. De cualquier modo, en general “andan en

la vuelta” de sus barrios. Entre los adultos en ocasiones van a las zonas mejor situadas, aprovechan y pasean, aunque aun allí usan lugares diferentes. Y los más mayores apuntan con insistencia que los movimientos “a cualquier lado” implican largos trayectos y pagar ómnibus, y eso determina sus circuitos.

Desde una perspectiva fenomenológica la movilidad es una condición esencial para el aparecer del Otro. La estructuración de los movimientos en la ciudad y su delimitación en circuitos en función de la posición social, dificultan el encuentro entre diferentes, y aumentan la densidad de la frontera, la extrañeza ante lo que se cierne tras ella. Porque las fronteras sociales no sólo son definidas burocráticamente: fundamentalmente, operan en el encuentro, donde se percibe la distancia social, una separación. Y en contextos de distancia social creciente, estas fronteras son cada vez, aunque siempre intangibles, más nítidas.

Es que la desigualdad económica, uno de los padecimientos fundamentales en América Latina y Uruguay, abundantemente diagnosticada, no es ni mucho menos el único elemento en el establecimiento de la distancia social. La segregación residencial, que incrementa la distancia del Otro y en consecuencia las tipificaciones de las que éste es objeto, la mediación necesaria, y la segregación en el nivel de los movimientos, que dificulta el encuentro y lo enrarece, son también factores fundamentales.

El miedo como freno al movimiento: la invasión y el cerco

En V. Filardo et. al. (2005:44 y ss.) se dedica un apartado al análisis de los cambios en la ciudad percibidos como más relevantes. En este marco, la inseguridad es señalada como el principal factor de cambio en el uso del espacio. La construcción social de la ciudad sufre con intensidad la aparición de lugares “peligrosos” que interfieren y modifican el tránsito, y que se manifiestan como un claro diferencial a la ciudad “antes” habitada. Este proceso se plasma en un “freno urbano”: el miedo y la inseguridad son referidas como la causa principal para limitar el movimiento y segregar espacialmente; los montevideanos se rehúsan a ir a determinados lugares peligrosos, a ciertos espacios públicos (Estadio, Carnaval, Llamadas, algunos parques), e incluso temen moverse en zonas de sus propios entornos.

Así, los más jóvenes de posición económica alta van “cagados hasta los pelos” a las zonas marginales desconocidas, fuera de su circuito: les dan miedo, “por los prejuicios”, dicen, porque les puede pasar algo y son lugares peligrosos: La Teja, el Cerro, los asentamientos o espacios públicos a los que no se va por la violencia.

Algo similar, con intensidad algo menor, sucede entre los jóvenes de posiciones económicas medias: la inseguridad es el principal argumento por el que no irían a determinadas zonas de la ciudad, sin atractivos, algunas realmente peligrosas. Las mujeres jóvenes señalan que sus hábitos han cambiado: como se señaló, utilizan medios de transporte más seguros cuando oscurece. También los adultos afirman con naturalidad y contundencia que la inseguridad es el principal

motivo para no ir a lugares, por ejemplo “toda la costa oeste” o las “zonas rojas”: una “cuestión de seguridad” rompe los ojos, con intensidad creciente.

En la posición económica y geográfica inferior, el miedo es esgrimido como el principal motivo para no ir a muchos espacios públicos y a zonas de la ciudad: sería “tonto”. En los adultos que tienen hijos, es por ejemplo el principal motivo para no dejarlos salir. Pero el efecto del miedo como freno en la movilidad de las posiciones económicas bajas se aplica, más que a otras zonas, al entorno donde viven. Se sienten más inseguros en sus barrios que en el resto de Montevideo, especialmente de unos años a esta parte: allí tienen miedo, salir representa un problema cotidiano. En ocasiones señalan que no reciben visitas porque es peligroso. Los más mayores enfatizan dramáticamente la inseguridad que sienten: no se animan a dejar la casa sola; muchos tienen miedo a andar en la calle, a que los lastimen. Se describen encerrados por miedo: en particular, de noche no salen.

En base al análisis de discurso de los grupos de discusión pueden montarse dos alegorías básicas, dos tipos ideales, conjuntos de correspondencias sostenidas de imágenes y razonamientos que asocian miedo urbano y movimientos en la ciudad (S. Aguiar 2008).

La “invasión”, localizada privilegiadamente en las posiciones económicas y geográficas superiores, parte de la premisa de que hay zonas o lugares “marginales”, a los que no se iría nunca, y la gente allí es descrita con altos ingredientes figurativos; lo “marginal” es un concepto difuso, generalista y flexible que refiere al conjunto de los que quedan afuera. Vagamente se supone que en esos lugares cambian las normas que rigen las relaciones familiares o laborales, el ambiente malcría a los niños, los jóvenes sin nada que hacer consumen pasta base.

Cuando los marginales salen de su lugar y llegan al espacio propio de los circuitos de las posiciones económicas superiores son amenazantes, “andan en la vuelta” buscando oportunidades, vienen de afuera, salteándose el enorme abismo social que los separa, cada vez más grande, y pueden querer aprovecharse de la situación. Portan en su cuerpo una brecha social que suele estar diluida por la distancia espacial, por un reparto de lugares en la ciudad. En la calle, en los semáforos, en todas partes, “acechan”.

Así, “el espectro económico bajo” penetra en sus lugares a veces, y cuando lo hace se impone y se adueña; ven esta invasión todos los días en la calle o en la tele, extranjeros que parecerían no pertenecer a Montevideo, en espacios públicos, por ejemplo en la Playa Ramírez, pero sobre todo de noche es cuando aparecen y rondan amenazantes.

En una segunda alegoría típico-ideal, “del cerco”, “del rodeo”, situada privilegiadamente en las posiciones económicas inferiores, el “otro atemorizante” habita al lado, el conflicto es cotidiano y lleva a recurrir al encierro y la interpretación de la ciudad que éste encarna: no se puede salir de lo total que es el cerco, no se puede ir a ningún lugar. En forma muy cercana, pegados, coexisten “buenos” y “malos”, extranjeros culturales de casa por medio. La incertidumbre es perma-

nente, cotidiana y arbitraria y “te jodés, cuidás tus cosas como podés”. El espacio de movilidad cercano se estrecha: se llena de “malandros” que ocupan las plazas, que afectan a servicios públicos, que se apropian de los lugares (expropiándose los a otros), en particular de noche. La frontera con lo ajeno y peligroso se retrae hasta ser colocada en la puerta del hogar.

Estas dos alegorías son en importante medida antagónicas, y cada una imprime de totalidad su relato de mundo. La existencia de estos dos tipos de miedo con base en formaciones sociales distintas, cada una articulando argumentos e imágenes retóricas de maneras diferentes, se clausura bajo la imagen única de “la” inseguridad ciudadana.

Y el cimiento fundamental de estas dos formas de miedo son los movimientos urbanos. En un contexto de intensa distancia social, en la movilidad cotidiana de las posiciones económicas superiores, en sus circuitos, la presencia de personas de posiciones económicas y etarias inferiores es percibida como una invasión amenazante. En cambio, en las posiciones económicas inferiores y en particular en las edades superiores, la movilidad se restringe al encontrar un cerco, formado por personas también de posiciones económicas inferiores y más bien jóvenes, que tienen una movilidad acotada, se mueven en sus barrios, y los ocupan. Se conforma así una suerte de círculo vicioso, que retroalimenta la segregación urbana.

Conclusiones

La perspectiva de las necesidades básicas, que evalúa la pobreza no tanto en función del ingreso sino de la tenencia de ciertos bienes que en alguna medida estructuran las oportunidades, considera determinante el lugar de residencia de la persona. En combinación con esa perspectiva, la sociología urbana ha contribuido a demostrar la existencia de entornos de oportunidades claramente diferenciales en la ciudad, al mapear las desigualdades sociales y demostrarlas localizadas definitivamente en Montevideo. Es que como señala P. De la Rosa (2007), en una línea de análisis que ya es clásica en la disciplina, el “espacio de vida” determina toda una gama de factores clave que deciden el bienestar de un individuo: la calidad de la educación y los servicios públicos, el valor de la vivienda o las amistades de los niños.

También son indiscutibles las implicancias en la accesibilidad a oportunidades de los movimientos: los límites al acceso y las barreras que se forman en torno a las posiciones privilegiadas configuran un cercenamiento de las capacidades de las personas; su posibilidad de obtener resultados valiosos, de acceder a otros espacios de vida. Si con A. Sen (2000) conceptualizamos el bienestar en términos de capacidades y funciones, donde las primeras representan la libertad de una persona para elegir entre vidas alternativas, entre combinaciones de “funciones” que representan las cosas que se pueden hacer y las diversas formas de ser, no cabe duda de que el derecho circulatorio deviene clave. Las personas deberían poder, con el legítimo objetivo de aumentar su nivel de bienestar, acceder al aumento de

esas capacidades mediante el simple desplazamiento, el acceso a ellos donde se encuentran en abundancia.

En una sociedad caracterizada por los flujos y el incremento de la movilidad, la libertad de movimiento humano en busca del acceso al bienestar está severamente restringida. Desde una atención a la movilidad urbana en Montevideo se aprecia con claridad que está estructurada por los desiguales puntos de partida geográficos, y por las posiciones sociales en las relaciones económicas, de edad y de género.

En las posiciones geográficas y económicas inferiores se dispone de peores medios, se dedica más tiempo al transporte, y hay menos movimientos orientados por ocio o estudio. Las posiciones en las relaciones de género también inciden en el acceso a medios de transporte, en los motivos del movimiento, asociados en las mujeres mayormente a compras y en los hombres a trabajo, y en los circuitos, más rotacionales en mujeres y de mayor distancia entre los hombres.

Las posiciones de edad determinan en gran medida los fines de la movilidad, y muestran que las personas más mayores se mueven menos y con fines más acotados. El acceso a medios de transporte es peor entre jóvenes y ancianos.

Además, las cuatro variables en su interrelación se retroalimentan: los jóvenes, los ancianos y las mujeres de nivel económico bajo están especialmente limitados en sus movimientos.

Pero por otra parte, desde este soporte pautado por las desigualdades, se demarcan circuitos diferenciales, y de ellos se desprende la existencia de mapas cognitivos también distintos. De un lado de la frontera es difícil acceder al otro. Las posiciones económicas y geográficas superiores alegan falta de motivos y sensación de inseguridad; las inferiores, por su parte, carecen de medios para desplazarse a espacios de mayores oportunidades. Sin duda lo hacen, es lógico ir en busca de acceso a bienes. Muchas veces, en particular los hombres jóvenes, cuando lo hacen, causan miedo: son “marginales”, figuras acechantes en la ciudad, que están donde aparentemente no tendrían motivo para estar, cazadores (D. Merklen, en prensa) fuera de su selva⁵.

Estas formaciones discursivas muestran otro nivel de retroalimentación de la segregación social derivado de los movimientos en la ciudad: unos quedan encerrados, otros cada vez más atrincherados.

En este marco, continúa sorprendiendo pero se explica mejor la enorme magnitud y la distribución estructurada del “encierro urbano”, de las personas que no salen de sus casas: una de cada cuatro personas, fundamentalmente mujeres, principalmente personas mayores y de posiciones geográficas inferiores.

5 En una dinámica que varios autores, como Bauman (2006), asimilan a la percepción del extranjero en Europa. Esta analogía puede apoyarse en los trabajos sobre la extrañeza de Simmel (2002).

Bibliografía

- ADORNO, T. (1979). Sobre estética y dinámica como categorías sociológicas, en Max Horkheimer y Theodor Adorno, *Sociológica*, Taurus, Madrid.
- AGUIAR, S. (2008). El juego urbano, sociológicas del habitar. Tesis de maestría. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- AJENJO, M. (2005). Evolucio i característiques de la mobilitat habitual per treball a Catalunya 1986-2001. L'accessibilitat com a variable intermèdia. Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona.
- AUGÉ, M. (1995). Los no lugares. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad. Gedisa. Barcelona.
- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- BAUMAN, Z. (2006). *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Arcadia, Barcelona.
- BELL, D. (1982). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza Universidad. Madrid.
- BENJAMIN, W. (2007). *Libro de los pasajes*. Akal, Madrid.
- BENVENISTE, E. (1979). Problemas de lingüística general, II. Siglo XXI, México.
- BERICAT, E. (1994). *Sociología de la movilidad espacial. El sedentarismo nómada*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). *Local y global*. Taurus, España.
- BOURDIEU, P. (1991). *La distinción*. Taurus. Madrid.
- CALVO, J. (1999) *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*, FCS. Montevideo.
- CAMARERO, L., OLIVA, J. (2008). Exploring the social face of urban mobility: daily mobility as part of the social structure in Spain *international journal of urban and regional research*. June 2008, v. 32, iss. 2, pp. 344-62.
- CASCETTA, E. et. al. (2007). Governance of urban mobility: complex systems and integrated policies. *Advances in complex systems*. Aug, 2007. Supplement 2, Vol. 10, p339-354.
- CASTELLS, M. (1996). *La era de la información*. Alianza editorial. Madrid.
- CROW, G., ALLAN, G., SUMMERS, M. (2006). Neither busybodies nor nobodies: managing proximity and distance in neighbourly relations. *Sociology*; 36; 127. Sage publications, London.
- DE LA ROSA, P. (2007). *Transporte colectivo urbano en Montevideo*. Tesis de maestría. FCS. Montevideo.
- DEBORD, G. (2009). *La sociedad del espectáculo*. Slu doblej. Sevilla.
- DELGADO, M. (2000). *El animal público. Hacia una antropología de los espacios urbanos*. Anagrama. Barcelona.
- DREWES L. HJORTH, H (2001). *Mobility and transport: an anthology*. The danish transport council. Copenhagen.
- DUPUY, Gabriel. (1995). *Les territoires de l'automobile*. París. Ed. Anthropos.

- FILARDO, V. y CABRERA, M. (2004). Accesibilidades en Montevideo. Ponencia presentada en el seminario Montevideo 2004, Facultad de Arquitectura- IMM- Facultad de Ciencias Sociales.
- FILARDO, V., coord. (2007). "Usos y apropiaciones de espacios públicos de Montevideo y clases de edad", artículo sintético del informe final CSIC. Montevideo.
- FILARDO, V. et al (2005). La ciudad. Las múltiples ciudades. DT. N° 73 del Departamento de Sociología de la FCS. Montevideo.
- FOBKER, S.; GROTZ, R. (2006). Everyday mobility of elderly people in different urban settings: the example of the city of Bonn, Germany. *Urban Studies*. January 2006, V. 43, iss. 1, pp. 99-118.
- FOUCAULT, M. (2006). Seguridad, territorio y población. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- FRISBY, D. (2007). Paisajes urbanos de la modernidad. Exploraciones críticas. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- GARCÍA CANCLINI (1997). Imaginarios urbanos. Cap. 2. Ed. Eudeba. Buenos Aires.
- GIDDENS, A. (1990). Consecuencias de la modernidad. Ed. Alianza. Madrid.
- GONZÁLEZ, M. et. al (2008). Understanding individual human mobility. *Patterns*, M. et. al. *Nature*; 6/5/2008, Vol. 453 issue 7196, pp. 779-782.
- GOTTDIENER, M. Y HUTCHISON, R. (2006). *Urban Sociology* Westview Press. Colorado.
- GOUGH, K. (2008). Around: the social and spatial mobility of youth in Lusaka. *Geografiska Annaler series B: Human Geography*. Vol. 90 issue 3, pp. 243-255.
- GRAVANO, A. (1995). Miradas urbanas. Nordan. Montevideo.
- HANNERZ, U. (1980). Exploración de la ciudad. Hacia una antropología urbana. Fondo de Cultura Económica, México.
- HILAL, M.; SENCEBE, C. (2002). Mobilities quotidiennes et urbanité suburbaine. *Espaces et sociétés*. Dijon.
- HILAL, M.; SENCEBE, C. (2003). Travail et territoires. Confrontation d' approches disciplinaires en économie, histoire et sociologie. *Maison des sciences de l' homme de Bourgogne*. Dijon.
- IBÁÑEZ, J. (1979). Más allá de la sociología. El grupo de discusión, teoría y crítica. Siglo XXI. México.
- JOSEPH, I. (2002). El transeúnte y el espacio urbano. Gedisa. Barcelona.
- KATZMAN, R. (1996). Marginalidad e integración social en Uruguay. Ed. CEPAL. Montevideo.
- KATZMAN, R. (1999). Segregación residencial y mercado de trabajo en Montevideo. Mimeo. Cepal, Montevideo.
- KAUFMANN, V., M. M. BERGMAN Y D. (2004). Joy motility: mobility as capital. *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 745-56.
- KLACZKO J. y RIAL, J. (1981). Uruguay: el país urbano. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- LAW, R. (2002). Gender and daily mobility in a New Zealand city. *Social & cultural geography*. Dec. 2002, Vol. 3 issue 4, pp. 425-445.
- LEFEBVRE, H. (1969). El derecho a la ciudad. Ed. Península. Barcelona

- LOMBARDI, M.** (1994). Un estudio georreferenciado: el área metropolitana de Montevideo: entre el ejercicio de nuevas posibilidades tecnológicas y la búsqueda de explicaciones de los procesos locales, Ciesu.
- LYNCH, K.** (1960). *The image of the city*. Mit press. Boston.
- MACADAR, D.; CALVO J. J.; PELLEGRINO, A. y VIGORITO, A.** (2002). Segregación residencial en Montevideo: ¿un fenómeno creciente? Informe final proyecto I+D. Comisión Sectorial de Investigación Científica CSIC. Universidad de la República. Montevideo.
- MALLOR, R.** (1989). "Urban sociology, a trend report". *Sociology*; 23; 241. Sage publications.
- MAY, T. y PERRY, B.** (2005). *The future of urban sociology*. *Sociology*; 39; 343. Sage publications.
- MAZZEI, E. y VEIGA, D.** (1985). Heterogeneidad y diferenciación social en sectores de extrema pobreza, DT # 108, Ciesu. Montevideo.
- MERKLEN, D.** "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador" en M. Svampa: Política, trabajo y religión. Miradas desde abajo. Buenos Aires. Losada, -en prensa-.
- MÓDENEZ J. A.** (2006). Movilidad espacial: uso temporal del territorio y poblaciones vinculadas. Ponencia presentada al X congreso de la población española: migraciones, movilidad y territorio.
- MONGIN, O.** (2006). *La condición urbana*. Paidós.
- PARK, R.** (1967). "Human migrations and the marginal man". Publicado originalmente en *American Journal of Sociology*, 1928 mayo, N° 33, pp. 881-893. Park, R., Burgess, E. y Mckenzie, R. *The city*. University of Chicago Press.
- PEDROSIÁN, E.** (2009). Casavalle: una zona, un barrio, un lugar. Periferia urbana y fragmentación de la subjetividad, VIII Jornadas de investigación en Ciencias Sociales, FCS (cd).
- PÊCHEUX, M.** (2005). El mecanismo del reconocimiento ideológico en Žižek, S. (comp.) *Ideología, un mapa de la cuestión*. FCE. Buenos Aires.
- PUCHER, J. RENNE, J.** (2003). Socioeconomics of urban travel: evidence from the 2001 nhts. *transportation quarterly*; summer. Vol. 57 issue 3, pp. 49-77.
- RAJ, F.** (2007). The lived experience of transport structure: an exploration of transport's role in people's lives. *Mobilities*; mar, 2007, Vol. 2 issue 1, pp. 51-74.
- SAFA, P.** (1997). De las historias locales al estudio de la diversidad en las grandes ciudades. Una propuesta metodológica. En Bayardo, Lacarrieu comp. *Globalización e identidad cultural*. Circus. Buenos Aires.
- SASSEN, Saskia.** (1999). *La ciudad global*. Nueva York; Londres; Tokio; Buenos Aires. Eudeba.
- SEN, A. K.** (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta. Barcelona.
- SEN, A. K.** (1984). *Sobre ética y economía*. Alianza. Madrid.
- SENNET, R.** (1994). *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Alianza. Madrid.
- SERRANO, J.** (2007). Movilidad cotidiana y desigualdad social en la ciudad dispersa. IX Congreso de la Federación Española de Sociología.

- SHUTTLEWORTH, I., GOULD, M.** (2010). Distance between home and work: a multilevel analysis of individual workers, neighbourhoods, and employment onment and planning a. May 2010, V. 42, iss. 5, pp. 1221-38.
- SILVA, E. RODRIGUES, J.** (2010). Mobilidade espacial nas metrópoles brasileiras: complexidade do espaço urbano. Territorios: revista de estudios regionales y urbanos. Ene-jun, 2010, issue 22, pp. 11-32.
- SIMMEL, G.** (2002). Sobre la individualidad y las formas sociales. Universidad Nacional de Quilmes.
- SIMMEL, Georg** (2005). La metrópolis y la vida mental. En bifurcaciones [online]. Núm. 4, primavera 2005. World wide web document, url. <www.Bifurcaciones.cl/004/reserva.htm>. Issn 0718-1132
- SOJA, Edward W.** (1995). Postmodern urbanization: the six restructurings of los angeles. In postmodern cities and spaces. Edited by Sophie Watson y Katherine Gibson. Blackwell. Oxford.
- SUTCLIFFE, B.** (1998). Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad. Hegoa. Facultad de Ciencias Económicas. Bilbao.
- THERBORN, G.** (1987). La ideología del poder y el poder de la ideología. Siglo XXI. Madrid.
- URETA, S.** (2008). To move or not to move? Social exclusion, accessibility and daily mobility among the low-income population in Santiago, Chile. *Mobilities*; jul, 2008, vol. 3 issue 2, pp. 269-289.
- URRY, J.** (2002). Mobility and proximity. *Sociology*; 36; 255. Sage Publications.
- VEIGA, D. y RIVOIR, A.** (2003). Desigualdades sociales y segregación en Montevideo. Ed. FCS. Departamento de Sociología.
- WACQUANT, L.** (2007). Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado. S. XXI. Buenos Aires.

Recibido: 30 de abril de 2011.

Aprobado: 29 de junio de 2011.

Resumen

El artículo apunta a aportar elementos sobre la situación de la movilidad cotidiana en Montevideo, y su relación con las desigualdades sociales y la segregación urbana. Presenta información cuantitativa y cualitativa que muestra cómo las posiciones sociales estructuran la movilidad y permite acercarse a formas específicas de segregación espacial. Se consideran los medios de transporte, los objetivos de la movilidad, el tiempo que se le dedica, la movilidad esporádica (estacional), los circuitos diferenciales y el miedo como freno al movimiento en la ciudad. Las conclusiones apuntan a una defensa de la libertad de acceso a oportunidades, al carácter sintomático de los mapas cognitivos de la integración social, y al establecimiento de fronteras, con el encierro como caso extremo.

Palabras clave: Movilidad urbana / Desigualdades Sociales / Segregación urbana.

Abstract

The article aims to provide elements on the situation of daily mobility in Montevideo, and its relation to social inequalities and urban segregation.

It presents quantitative and qualitative information that shows how mobility is structured by social positions, and allows to approach specific forms of spatial segregation. Means of transport, mobility goals, time devoted to it, sporadic mobility (seasonal), differential circuits and fear as a barrier to movement in the city, are considered.

The findings point to a defense of freedom for accessing to opportunities, to the symptomatic nature of cognitive maps of social integration, and to the establishment of borders, with confinement as an extreme case.

Keywords: Urban mobility / Social inequalities / Urban segregation.

UN QUINQUENIO CARGADO DE FUTURO: LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN URUGUAY

Altair Magri¹

En los últimos años en Uruguay se ha construido nueva institucionalidad para el tratamiento del territorio. Los cambios sociales y políticos demandaban la necesidad de herramientas para la gestión pública y las actividades de la sociedad. Se crearon dos leyes que amplían las competencias subnacionales en materia de distribución política del poder, control de los usos del suelo y las actividades económicas y fundamentalmente recrean el actor “sociedad política local”, concepto antes inexistente en nuestro cuerpo jurídico y en el plano real. Estos marcos dan la pauta de que el concepto territorio entró definitivamente en las agendas políticas.

Hablar del territorio supone abordar un concepto complejo que, en las últimas décadas, ha tomado fuerza como tema de estudio académico y como objeto de políticas públicas en los gobiernos nacionales y subnacionales. El territorio es objeto de atención y análisis cuando se buscan soluciones a los efectos combinados de dos fenómenos: por un lado, la crisis del Estado nación como estructurador del espacio y del sistema de relaciones sociopolíticas, y por otro, los cambios en el nuevo sistema de acumulación del capitalismo, que marcó una nueva dimensión en la concepción de nuestro objeto de análisis, con la emergencia de la globalización económica y política, porque las sociedades nacionales y locales que lo habitan acusaron cambios en las formas de relacionamiento social y económico que interpelan al sistema institucional y político.

El territorio como *objeto* de atención pública (análisis y gestión) resurgió en las últimas décadas del siglo XX en el discurso y planes de los gobiernos y en los diagnósticos de la Economía, la Sociología, la Geografía y el Urbanismo, dando pie a tantas dimensiones de abordaje e interpretaciones como disciplinas científicas encontraran interés en su análisis. También comenzó a ser visto como *sujeto* de acción, en la concepción de que siendo un espacio geográfico donde

1 Docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Magíster en Ciencia Política. Investigadora activa de ANII. Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora en el Área de Estado y Área de Estudios Municipales. altair@fcs.edu.uy

se asienta una construcción social –comunidad política, cultural y económica– (Boisier, 1998; Badie, 2001), tenía la capacidad de imponer cambios por sí mismo, convertirse en variable independiente del análisis en el contexto nacional e internacional. Estas cuestiones producen múltiples definiciones e hipótesis sobre el rol del territorio en la sociedad, la economía y la política. El territorio, como tantos otros términos, se convirtió en un concepto polisémico, un “*catch all word*” que se interpreta con marcos teóricos y metodológicos múltiples porque múltiples son los objetos de estudio que éste genera. En los dos últimos años, y luego de un largo período de tratamiento, se concretó en el Parlamento nacional uruguayo la aprobación de dos leyes que modifican sustancialmente las relaciones de poder institucional al crear el tercer nivel de gobierno y generar una norma exhaustiva sobre el ordenamiento del territorio y su desarrollo sostenible. Este cambio no es menor si se observa la acendrada tradición de país unitario y centralizado de Uruguay, cuestión que se expresa en la gestión pública, en la representación de intereses y en la direccionalidad de las demandas de la sociedad y de los actores civiles.

El territorio uruguayo, tradicionalmente concebido como objeto de políticas, pasaría a partir de estas leyes a generar espacios propios, con la posibilidad de recrear sus propias dinámicas con las que influir en el entorno.

En esta doble acepción que se otorga al concepto territorio, queda pendiente la pregunta de si:

¿El marco legal vigente otorga las capacidades suficientes para poder concebir a los territorios como sujetos de política y políticas?, o ¿sigue vigente la tendencia de actuar sobre objetos de políticas?

El análisis de las normas elaboradas en los últimos años es escaso y más aún la conjunción de las mismas sobre el territorio. El objeto de este artículo es examinar el concepto territorio y su evolución en las distintas disciplinas de las cuales se surte el sistema político, para luego analizar -con un enfoque politológico- las recientes incorporaciones en la normativa uruguaya que tienen como objetivo distribuir el poder y regular los usos del territorio en el plano subnacional, generando instituciones y otorgando nuevos instrumentos de relacionamiento entre actores públicos y privados, creando formas de comunicación y control ciudadano sobre la gestión y el accionar del mercado. El marco del nuevo institucionalismo y su enfoque centrado en los actores dan sustento a este análisis que observa la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (N° 18.308) y la ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (N° 18.567), aprobada el 2 de setiembre de 2009 y modificada en los meses siguientes (N° 18.644).

Se adopta este enfoque explicativo porque provee categorías teóricas e instrumentos metodológicos para interpretar, desde la ciencia política, los cambios normativos, en tanto éstos innovan la tradición jurídica clásica de tipo prescriptivo general, introduciendo una verdadera caja de herramientas para gestionar el territorio, así como para instrumentar el relacionamiento público, privado y social.

Definiendo el objeto: las disciplinas y su tipificación de territorio

El concepto territorio tiene sustentos sólidos en varias disciplinas. Es en el Derecho que se consolidan los elementos jurídicos del concepto que trascienden y conforman mojones conceptuales para otras fuentes del conocimiento. El orden jurídico, que desputa a caballo entre los siglos XIX y XX, genera una socialización comprometida con la responsabilidad cívica y el Estado (Peters, 2003:22); Kelsen (Kelsen: 1881- edic.1975). Se vincula al territorio con el orden legal, considerándolo como el ámbito de validez espacial de un orden jurídico normativo que otorga competencias al orden político (Estado): *“la validez subsiste [...] mientras ese orden, considerado como un todo, es eficaz, es decir, es permanentemente aplicado, y los actos coactivos establecidos por él efectivamente se realizan. Éste es el principio de acuerdo con el cual determinanse los límites de Estados sobre la superficie terrestre”* (Kelsen: 1975, pág.253). En esta conceptualización se establece “la territorialidad del Estado”, puesto que *“[...] todos los individuos se hallan sometidos única y exclusivamente a ese orden jurídico nacional o al poder coactivo de ese Estado, usualmente se expresa diciendo que en un territorio sólo puede existir un Estado [...] que el Estado es impenetrable”* (ob. cit. pág. 252).

Otros componentes configuran la interpretación kelseniana de la territorialidad jurídico-institucional: los conceptos de pueblo y soberanía, dotan de otros contenidos sociopolíticos al objeto jurídico, legitimándolo a través de la obediencia a la norma y a las instituciones, reforzando con esto la territorialidad estatal, o la fuerza del Estado dentro de un espacio geográfico que se convierte en un mapa político, con características propias diferenciables de otros similares. Se reconoce que un pueblo se conforma culturalmente como nación, cultivando un sistema de vínculos (valores, costumbres y tradiciones de comportamientos) que tienen incidencia en la elaboración de las normas de relacionamiento sociopolítico (North: 1990), y es a partir de la transformación de éste como cuerpo de ciudadanía que se legitima una forma específica de concentración del poder en el Estado de Derecho (que otorga soberanía al Estado sobre el territorio).

Norberto Bobbio (Bobbio, 1998) señala que: *“El estado de derecho, entendido kelsenianamente como el conjunto de las normas que reglan el uso de la fuerza, puede ser definido como el estado en el que el poder coactivo no es ejercido por el soberano a su arbitrio sino que existen unas normas generales y abstractas, [...] que establecen quién está autorizado a ejercer la fuerza, cuándo, o sea, en qué circunstancias, cómo, o sea, a través de qué procedimientos.”* El Derecho, analiza al territorio desde la vinculación jurídica que las personas, como sujetos multidimensionales, tienen en un espacio socialmente construido, un área delimitada a priori donde éstas desarrollan sus relaciones y actividades en un marco formal de derechos y obligaciones legales y con puntos de referencia de convivencia social afincadas en la tradición y en el control social.

Desde la Geografía, se define al territorio como el espacio físico concreto sobre el cual ejerce influencia o dominio alguna especie, no implicando dominios exclusivos e inmutables en sus límites y contenidos (C. Reboratti, 1999). El con-

cepto territorio es relacionado con los recursos que contiene, que son funcionales a los habitantes del mismo, perfilando culturas y costumbres de cada especie o sociedad humana, lo que permite determinar el comportamiento de las personas, sus actividades y sus relaciones, influenciando su evolución social y política. Esta interpretación se encuadra con el Derecho cuando el autor expresa que: *“La noción de territorio exclusivo está íntimamente relacionada con la aparición del Estado nación como unidad política predominante, al ejercer ese Estado soberanía (esto es, poder), sobre su territorio, y siendo éste justamente uno de los elementos característicos de un Estado según la geografía política clásica”* (Reboratti citado por Musso 2005). La corriente de la geografía política² aborda la relación entre los factores geográficos y las entidades políticas (Sanguin, 1981), en las escalas -global-local-, en las identidades sociales y económicas que se desarrollan en determinados espacios geográficos (tribus urbanas, territorios alternativos al Estado, entre otros), analizando la manera en que los grupos sociales compiten por organizar y estructurar un espacio en su beneficio (Sánchez, 1992).

La Sociología aborda el concepto del territorio desde el estudio de las relaciones humanas y los códigos que conforman un acervo social se desenvuelven en su interior. Badie (Badie, 2001) registra el concepto de territorio como significativo de construcción social; Jolly (Jolly, 2002) considera una suma de herencias de modelos constituidos, sobre el cual operan transformaciones dinámicas, producto de intencionalidades específicas. Un territorio para la sociología significa la presencia de conjuntos humanos que se relacionan de una manera singular, forman un espacio estructurante que los sociólogos denominan *“la construcción subjetiva del territorio”* (Veiga y Rivoir, 2003: 9), afectando los comportamientos y roles de los individuos y las familias en: *“[...] la reestructuración económica y el mundo del trabajo, en la nueva composición de los hogares y los roles familiares, la diversificación de las pautas culturales y del consumo”* (Veiga y Rivoir, 2007:10).

Desde el Urbanismo, el territorio se liga al ordenamiento³ y la planificación del espacio, su disposición y diseño y a la relación que éstos guardan con el espacio que contiene el territorio. *“Los territorios pueden encontrarse en distintos estados de situación, inicialmente como territorios naturales, pasando luego como resultado de la actividad humana a ser territorios equipados, hasta alcanzar en ciertos casos la categoría de territorios organizados. Para que el territorio llegue a ser socialmente eficiente es necesario organizarlo mediante acciones concretas, lo que da lugar a distintos enfoques y modalidades de actuación, que pueden tener un mayor o menor énfasis en la planificación, la cual a su vez admite múltiples variantes metodológicas”* (Musso, 2005). Conforman una base física, dinámica y

2 En [http://www.titulacióngeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/Territorio Poder y Geografia](http://www.titulacióngeografia-sevilla.es/contenidos/profesores/Territorio_Poder_y_Geografia)

3 Proceso de programar la distribución y localización espacial del uso del suelo y de los componentes de la estructura territorial, como medio de implementar las estrategias de una propuesta de desarrollo local, regional o nacional, con especial énfasis en aspectos sociales, económicos, de distribución demográfica y de manejo/acondicionamiento ambiental (Libro blanco del AMM, 2007).

heterogénea donde la interacción del hombre determina transformaciones. El territorio es una combinación de actividades funcionales artificiales: *“está formado por las áreas urbanas y rurales, es integrante interactiva del sistema ambiental”* (Libro Blanco del AMM, 2007:203).

La vertiente endógena del Desarrollo Económico Local enfoca al estudio de las condiciones de las instituciones locales y regionales como superadoras, por sus propias características de *“las debilidades identificables en el mercado o en el sistema político, y son consideradas medios para producir resultados colectivamente deseables”* (Peters, 2003: 94). La vertiente del desarrollo económico local (Albuquerque, 1999:82) observa que *“al referirnos a territorio incluimos naturalmente tanto a los gestores públicos locales y/o regionales como a los actores privados empresariales y al conjunto de la sociedad civil.”* La Economía y en especial la vertiente de la nueva geografía económica (NGE-ILPES-CEPAL, 2001)⁴, asume el concepto territorio como el continente y contenido de actividades de producción. *“En este contexto, uno de los problemas que están en el centro de las preocupaciones de la “Nueva Geografía Económica” es el de las profundas disparidades que existen en el desempeño económico de las distintas regiones de un mismo país”* (Moncayo Jiménez, 2001, pág. 2). Se plantea la heterogeneidad que se presenta al interior de territorios en materia de actividades y el grado de jerarquía que alcanzan en tamaño, riqueza y producción de bienes y servicios. La NGE interpela a la concentración territorial de la riqueza y a los factores que determinan tipos de aglomeración en determinados territorios y cuáles son las condiciones de sostenibilidad o alteración de las situaciones de la economía.

La Ciencia Política recoge, esencialmente de la definición weberiana, la relación entre territorio y poder. Un Estado que apela como elemento constitutivo al territorio: Estado es *“[...] aquella comunidad política que dentro de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”* (Weber, Economía y Sociedad, 1981, págs. 44, 45 y 177). El poder para poder existir y concretarse, necesita estar continentado, limitado por fronteras y disponer en su interior de una comunidad dispuesta a aceptar la autoridad y administración de las relaciones sociales por parte de ese poder político. El territorio es una construcción donde se dirimen las lógicas del poder político e institucional así como las relaciones de éstos con el entramado social. Adquiere forma y contenido para la expresión de las reglas de juego a través de las cuales realizan sus actividades las instituciones y donde los actores ejercen sus juegos de influencia y poder. En esta comprensión, el territorio tiene, en el marco del análisis politológico, dos dimensiones básicas:

4 De acuerdo al investigador del ILPES-CEPAL, Moncayo, uno de los precursores de la NGE es la Escuela (francesa) de la Regulación, Alain Lipietz, que postula un desarrollo basado en las fuerzas endógenas del territorio, regional (o local).

- a. una dimensión estructural para el análisis de las reglas del juego institucional y las organizaciones
- b. una dimensión contingente (relacional) para las políticas públicas que se elaboran respondiendo a la demanda social y la actividad de los actores que dirimen, a través del conflicto y la negociación, sus preferencias dentro de un territorio.

En este sentido, para la ciencia política el territorio significa, por un lado, el lugar físico construido donde se distribuye el poder a través de reglas y acciones de la política; y por otro, el espacio vinculante entre actores de distinta condición y con capacidades de relacionamiento específicas. Supone la existencia de una comunidad política que hegemoniza la forma en que se producen las relaciones sociales a través de la presencia del Estado y los diferentes niveles de Gobierno que se desempeñan en el territorio bajo tres principios: autoridad, autonomía y legitimidad. Bobbio (1998) interpreta que: *“Desde el punto de vista de una definición verbal e instrumental la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan ese territorio y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia, cualesquiera que sean las decisiones. Lo que no quiere decir que el poder no tenga límites”* (págs. 129-130).

Hasta ahora hemos definido el concepto territorio como objeto de interpretaciones disciplinares, de políticas y de elaboración legal. No obstante, en las últimas décadas, se encuentran tendencias proclives a otorgar al territorio el atributo de sujeto de acciones con capacidad de incidir en las dinámicas propias y contextuales. Partiendo de la concepción de que territorio es una construcción social que se transforma en el tiempo y en el espacio, Boisier (2002:1) expone que la cuestión territorial y más específicamente su desarrollo [...] *debe entenderse como una propiedad emergente, como una emergencia sistémica de un sistema territorial complejo y con elevada sinergia*”, enmarcado en la teoría explicativa constructivista y el paradigma de la complejidad, poniendo con esto, límites a la fuerza explicativa de *“la larga noche cartesiana”* del positivismo científico como razón interpretativa del territorio objeto de análisis (ob. cit:3). También desde la economía, el desarrollo local es visto como una emergencia espacial-societal con capacidad de generar su propia impronta y pautas relacionales (Albuquerque, 1999). El territorio es considerado un “sujeto colectivo” (instituciones civiles y públicas y mercados locales) capaz de construir sus propias alternativas y proyectos de desarrollo.

La interpretación desde el enfoque de la complejidad/simplicidad⁵ (Morin, 1999), ve al territorio como un conjunto de sistemas autorreferidos (*autopoyé-*

5 Los sistemas simples al interactuar, se complejizan, adquiriendo una complejidad emergente. Cuando estos sistemas internalizan su complejidad y comienzan a regularizar su actividad, se auto-organizan y auto-sostienen. A esto se le llama paso de la complejidad a la simplicidad puesto que se puede sistematizar y prever efectos. Cuando los sistemas interactúan entre

ticos), que van procesando dialécticamente sus potencialidades y restricciones entre sí y con el entorno. La apuesta de Morin (1999) donde [...] “la suma del todo es más que la suma de las partes” es lo que Boisier (1998) aplica a “la emergencia sistémica del territorio”: “Lo importante es que los **territorios organizados** juegan ahora un papel completamente nuevo al entrar de lleno a la **competencia** y a la **competitividad** (Ohmae: 1995). Hay que observar que la noción de ‘territorio organizado’ es por completo independiente de la escala”. Boisier desagrega tres estadios territoriales: “El concepto de territorio puede ser adjetivado como **natural**, como **equipado** y como **organizado**. El primero describe un territorio no intervenido por el hombre; el segundo alude precisamente al equipamiento físico derivado de la acción humana y el tercero denota un territorio en el cual vive una comunidad, que tiene ciertos principios organizacionales” (Boisier, 2002:5).

Esta definición separa claramente la noción de territorio como objeto de acción (equipado) y territorio como sujeto de acción (organizado). A los efectos analíticos, el territorio como “objeto” es variable dependiente de fenómenos provocados por el entorno (Estado, mercado, fenómenos externos como la globalización). En contrario, el territorio organizado es “sujeto”, y tiene la capacidad de transformarse en variable independiente de otros procesos propios y del entorno. Esto supone para el análisis una contraposición entre dos corrientes de pensamiento: el positivismo disciplinar y la transdisciplinariedad. Para el ámbito académico, la existencia de estas distintas visiones presiona a la necesidad de generar debates epistemológicos y metodológicos acerca de la forma de observar el territorio, cuestión aún distante en la academia local⁶. En cambio, en la realidad política, comienzan a materializarse marcos legales que mixturán, como veremos más adelante, nociones de territorio objeto de políticas y territorio sujeto socio-político con capacidad de generar alternativas.

El [nuevo] institucionalismo como teoría interpretativa de las relaciones político territoriales

La teoría institucionalista ha desarrollado su propia metodología para observar el territorio y son varias las disciplinas que lo abordan desde esta perspectiva. El institucionalismo tradicional y el neoinstitucionalismo tienen como eje la consideración de las instituciones como rasgo estructural de una sociedad, que tanto se expresan en la formalidad legal de las normas y estructuras organizativas del Estado como en la informalidad de la interacción, donde se observan

sí, vuelven a generar complejidad que tiende (o no) a simplificarse renovando el círculo complejidad-simplicidad.

- 6 Por ejemplo, la emergencia de formatos territoriales no contemplados (o escasamente integrados, según el caso) en la legalidad de los Estados como son las áreas metropolitanas, vistas como espacios funcionales donde la institucionalidad pública está dispersa, sectorializada y con escasa coherencia, reclaman la urgencia del debate. Al igual, la configuración de regiones donde no se debate qué tipo de regionalización se pretende. A los efectos un interesante ensayo de Boisier (1998): “Post Modernismo Territorial y Globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales” Serie Ensayos, doc. 93/19, Institut Latino-Americain et des Caribes de Planification Economique et Sociale, UN/CEPAL/ILPES, Conseil Regional de Planification. 1998.

valores y tradiciones compartidos (Peters, 2003:36). Esta teoría aporta capacidad explicativa para el análisis de los cambios en las instituciones y actores que dan contenido al espacio territorial.

Como marco interpretativo de los fenómenos políticos, se elaboró desde diferentes perspectivas disciplinares⁷. El Derecho, la Historia, la Administración, la Economía, la Sociología y la Ciencia Política, entre otros cuerpos de conocimiento, dieron esta dirección teórico-metodológica a sus objetos de estudio, imprimiendo con su lógica los énfasis para la elaboración de las categorías y variables de análisis. En esta perspectiva, el concepto central son las instituciones (formales e informales) que, actuando como variables independientes, inciden y determinan cambios en el ámbito que las contiene.

En la ciencia política tradicional, el territorio es una construcción socio-política, que se analiza como variable dependiente, encuadrado en el concepto de territorialidad política del Estado, se transforma por efecto de las acciones de las instituciones públicas (gobiernos, sectores del Estado y partidos políticos) y privadas (mercado y sociedad, vista como conjuntos de individuos relacionados por intereses comunes u opuestos).

Rhodes (Rhodes, 1997) define cuatro postulados principales para el nuevo institucionalismo. El primero, es que este enfoque tiene capacidad analítica para interpretar causas y consecuencias de las instituciones políticas, adoptando valores políticos de la democracia liberal. El segundo, que las normas crean institucionalidad, modelando expresiones particulares en cuanto a diseño y contenidos del objeto donde se inserta. El tercer postulado nos dice que las reglas crean comportamientos que se producen porque existe una determinada norma y el comportamiento político de los actores involucrados está influenciado por éstas.

El cuarto dice que las instituciones expresan un set de opciones sobre qué forma deben adoptar las relaciones. Éste es un componente normativo porque define cómo las reglas de juego demandan determinados comportamientos sociales y públicos: *“Las instituciones políticas expresan determinadas opciones sobre qué forma deberían adoptar las relaciones políticas: lo que las define es una constante demanda a los miembros de una sociedad para que se comporten de determinada manera a la hora de perseguir sus fines políticos.”* (ob.cit: 58). A los efectos de nuestro análisis, estos postulados cobran importancia porque las comunidades territoriales tienen, en estas perspectivas, el potencial de incidir en las reglas de juego y los procedimientos, si logran que la norma reconozca su particularidad respecto de la generalidad del territorio nación, pudiendo otorgarles la calidad de variable independiente de análisis.

A su vez Guy Peters (2003:36 a 39), expresa que los rasgos comunes a los diversos enfoques son que las instituciones tienen tendencia a: *i)* estabilizarse en el tiempo; *ii)* que tienen como condición afectar el comportamiento individual

7 A los efectos, ver en Peters y en Rhodes, recopilación y análisis de las variantes del institucionalismo. Referencias de autores en bibliografía.

restringiendo el comportamiento de los miembros de un grupo social; *iii*) que las instituciones son formadas en base a valores compartidos, tal como sostienen March y Olsen (1989) y North (1990), entre otros teóricos tributarios de los distintos enfoques del neoinstitucionalismo.⁸

Identificando categorías para el análisis territorial en la perspectiva institucionalista centrada en los actores

Los procesos que se desencadenan a nivel mundial a principios de los 70, exponen la crisis de ingobernabilidad de los Estados nación diagnosticada por el Informe a la Trilateral (Huntington, Watanuki y Croizier, 1975) y abren paso a la emergencia de un nuevo modelo de política y gestión estatal, dejando espacio para que el territorio lentamente cobre fuerza propia como objeto explicativo. Se comienza a otorgar un lugar en la política de las naciones y nuevas responsabilidades para el desarrollo económico y social. Por un lado, la globalización y su relación con el mundo local dotan al concepto territorio de contenidos nuevos, en especial para la economía (Albuquerque, 1999; Sobrino, 2001). Por otro y en estrecha relación con la primera, la reforma del Estado aplicada en nuevas versiones de relacionamiento intraestatal y socio-institucional (nueva gobernanza, nuevo gerencialismo público y descentralización política territorial) introduce instrumentos que empujan a romper las fronteras de una centralidad desgastada e ineficaz, donde el concepto territorio era visto como un todo -Estado nación-mundo exterior-, y no como sistema de vínculos a su interior.

En las décadas de los 80 y 90, todo se reformula bajo la consigna: dotemos al territorio de la autonomía necesaria para crecer y desarrollarse, transmitiendo el poder a los actores. La manida frase "*the small is beautiful*" nace con la visión (neo) liberal de descompresión y achicamiento del Estado Keynesiano de Bienestar, buscando relegitimar modelos políticos y actores con capacidad de organización socio-política, dando lugar a una extensa línea de investigación y gestión pública donde el desarrollo local tiene, principalmente, una perspectiva economicista de las relaciones, basada en las capacidades de innovación en los modos de producción y competitividad frente al contexto externo (Vázquez Barquero, 2000; Finot, 2003, entre muchos otros autores).

A partir de la obra de Putnam sobre dos regiones italianas (Putnam, 1993), se introduce el análisis institucional en el nivel territorial subnacional, concibiendo dos categorías analíticas con potencialidad de revitalizar al mismo como espacio público donde interactúan instituciones formales e informales. Los territorios pueden ser analizados con características propias porque el sistema de vínculos a su interna genera las condiciones específicas adecuadas. Conceptos de capital social y sociedad civil aparecen como emergentes territoriales de peso específico para la generación del desarrollo territorial, donde el territorio se convierte por la acción institucional -política y social-. Su transformación responde al grado de

8 Una clasificación recomendada en Guy Peters: El nuevo institucionalismo; Ed. GEDISA, 2003, Barcelona.

desarrollo civil y político que evoluciona en las instituciones que en él se reproducen. La hipótesis prevé transformaciones sustantivas en la variable dependiente –el territorio como región jurídico/ política- a partir de la incidencia de variables independientes como: organización, asociación, sistemas de participación cívica de la sociedad local y variables de desempeño político (coherencia, confiabilidad, respuesta eficaz a los objetivos trazados por los gobiernos).

Esta perspectiva innovó en la visión analítica del territorio confiriéndole particularidad explicativa a procesos socio-políticos hasta entonces configurados dentro del espacio de dominio estatal comprendido en la “territorialidad del Estado” nación definida por Kelsen (Kelsen, ob.cit). Si antes se analizaba una estructura política relativamente rígida, compuesta de gobiernos subnacionales de distinto nivel que respondían a la base estructural provista por el marco jurídico y político institucional de la Nación, aislando de los análisis variables de peso social y político de tipo local; esta nueva línea investigativa introduce la particularidad de cada objeto y las asimetrías sustentadas en los sistemas de vínculos.

Posteriormente, se comienza a pensar al territorio como sujeto del desarrollo local, en el entendido de que es un espacio construido por actores que toman del entorno las ventajas existentes y tratan de reducir los obstáculos interactuando en pos de metas compatibles. *“Un territorio es un lugar de identidad, relacional e histórico. Y un sujeto de construcción política. Al ser una construcción, significa que es el resultado de la interacción de múltiples actores (individuales y colectivos) que se relacionan tanto entre sí, como con el medio natural y social. Por lo tanto, el territorio es un producto histórico, cultural, vivencial y social, cuya morfología y manifestaciones son resultado de un conjunto de interacciones entre individuo, sociedad y naturaleza.”* (Madoery O. 2001:15).

Alburquerque (1999:53) destaca los rasgos comunes necesarios para el desarrollo en el territorio a escala local: un territorio de referencia con cierta homogeneidad, donde operen redes de actores con comportamientos identificables e independencia de decisión, modos informales de coordinación institucional como recursos de cooperación y actitud social proclive a la innovación, marcos de flexibilización en el sistema de vínculos producción-trabajo. Costamagna (2000) señala tres aspectos clave para institucionalizar lo local con vistas al desarrollo: a. las competencias y el perfil de las instituciones, así como las demandas de los actores que con ellas se relacionan; b. qué tipo y magnitud tienen las relaciones entre las instituciones formales e informales; y c. cómo se construyen y manifiestan los liderazgos institucionales, qué capacidad tienen para innovar, generar consensos y crear estrategias para el futuro local.

También otros autores de la veta económica (Vázquez Barquero, 2000; Storper, 1989; Ramírez, 2003), ingresan nuevas perspectivas para considerar las virtudes y capacidades que tiene un territorio para desarrollarse en forma autónoma: i- el *institucional hardware*, el complejo de *infraestructura física del territorio* (comunicaciones y transporte) y el mapa de reglas de juego público institucional; ii. el *institucional software* encuadra los recursos humanos y la capacidad de trans-

formación del territorio en cuanto a producción y apropiación del conocimiento, en especial el tecnológico; iii. el *orgware*, la capacidad de organización económica, social e institucional que tiene el territorio como para generar redes de cooperación sinérgica (Boisier: 1998; Ramírez: 2003). Estos arreglos tienen la capacidad de generar *densidad institucional* aportada por el capital social y el mercado para proveerse de ventajas dinámicas y aprendizajes colectivos (Ramírez 2003:50).

Navarro (2002:3) desde una perspectiva politológica habla de la emergencia del concepto sociedad política en el ámbito local, definida como: “*un espacio o sistema de interacción en el que participan actores civiles y gubernamentales, que no es propiamente el espacio de las decisiones colectivas ni el ámbito de las decisiones privadas [...] sino el espacio público participativo donde colisionan, negocian y llegan a acuerdos actores e intereses (públicos y privados) [...] para regular la vida en común*”. Se presenta una variante en la generación de esfera pública, la “nueva” gobernanza entra con fuerza en el discurso y en el análisis, entendida como una relación público-privada basada en la interdependencia y la interacción entre actores, donde el Estado pierde su jerarquía para establecer los rumbos y procedimientos (Maintz, 1999, Peters, 2003, Kooiman, 2005). El empuje liberal contribuyó a estas miradas de “menos Estado y más mercado”, donde posteriormente entra la visión de la sociedad civil y los grupos sociales como actores con capacidad de incidencia.

En este proceso de reajuste teórico cobra vigencia, a fines de la década de los noventa, una vertiente del neoinstitucionalismo que elabora una interpretación de las relaciones entre el actor y la estructura, donde las instituciones ofrecen un set de alternativas y restricciones de comportamientos, ante las cuales el actor realiza sus preferencias componiendo un sistema de recursos posibles adecuados a las capacidades que maneja. En esta síntesis, se elabora una interacción entre institución y actor que da potencia explicativa a las permanencias o los cambios en las instituciones y sus políticas –marcos normativos– actores individuales y en grupos –modos de interacción– (Scharpf: 1997).⁹ Esta propuesta es analizada por Navarro (2002:6) como un sistema de interacción social donde “*un conjunto más o menos amplio de actores con recursos, intereses y percepciones diversas desarrollan estrategias y pautas de interacción en el seno de marcos institucionales específicos [...] los cuales delimitan las oportunidades para el desarrollo de determinados recursos de acción*” política. Scharpf (1997) al elaborar esta propuesta analítica retoma algunos puntos explicativos de otras vertientes neoinstitucionalistas, tratando de generar un campo inclusivo de análisis entre reglas de juego y en

9 A los efectos de una explicación exhaustiva de la teoría centrada en los actores, ver también en: Tania Börzel, ¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. DT en Centro Robert Schuman (EUI), RSC No. 97/19, bajo el título “Policy networks. A new paradigm for european gobernanza.” y en C. Zurbriggen: El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. SCIELO, Revista de Ciencia Política / Volumen 26 / N° 1 / 2006 / 67 – 83.

actores, retroalimentando una relación interactiva, donde la clave es el ámbito o la situación de los actores en cuanto la relación entre sus intereses y la institución.

Este enfoque permite analizar: a. el sistema de interacción que provee de recursos a los actores y el modelo de relacionamiento, pudiendo observar cómo se produce el cambio institucional; y b. la estructura de oportunidades en marcos institucionales específicos que ofrecen un set de cursos de acción, permitiendo analizar cómo se forman las preferencias, cómo se produce la interacción y cómo se explica el cambio.

Cuadro N° 1. Respuestas del Institucionalismo Centrado en Actores (ICA) a la relación institución-actores

Problemas investigación	ICA
Alcances y características	Las reglas son formas específicas que delimitan los cursos de acción en grupos situados en marcos específicos.
Qué es una institución	Reglas estructuran e incentivan los comportamientos. Tienen capacidad de generar instancias de intermediación.
Cómo se forman las preferencias	Individuos toman incentivos y restricciones de la norma de actores participantes constituidos de acuerdo a la situación que los convoca. "Lógica situacional".
Cómo se explica el cambio	Interacción genera nuevas tendencias sobre preferencias, recursos, capacidades de los actores.
Cómo se da interacción entre actores e instituciones	Recursos e interacción están dados por formas y dinámicas que da norma. Respuesta adaptativa de los actores
Qué es una buena institución	La que permite desarrollar una sinergia entre institución y actor.

Fuente: elaboración propia en base a Börzel (1997), Navarro (2002), Peters (2003) y Zurbriggen (2006).

Para abordar el análisis de las innovaciones legales en Uruguay y su posible incidencia en el territorio, desde el punto de vista de, si con éstas se siguen considerando a los mismos objetos de políticas, o, si se incorporan elementos que podrían potenciarlos como sujetos de políticas, seleccionamos dos categorías de análisis del enfoque centrado en los actores:

a. **el sistema de interacción** que adopta el Estado. La evolución en términos de innovación o continuidad en las reglas, permite observar la orientación de las transformaciones: aumentar la intervención estatal o reducirla, incorporación o eliminación de actores en la hechura de los cursos de acción gubernamental. Cómo la interacción entre instituciones y actores tiene la potencialidad de generar nuevas tendencias que moldean las preferencias, recursos y capacidades de los individuos y grupos. Un aspecto que nos interesa destacar en estas incorporaciones legales es la transformación en el alcance prescriptivo de las mismas. En la construcción jurídica no es habitual que leyes de alcance nacional establezcan las modalidades que deberán adoptar los organismos de la administración pública para gestionarlas. Tradicionalmente, la norma faculta al campo institucional ordenando la consecución del tema en cuestión a los organismos estatales que

los integran a sus funciones, en el marco de sus propias reglas de ordenamiento institucional y organizacional, generando formas propias de implementación.

En la dimensión institucional del Estado burocrático weberiano existen dos características principales que son, simultáneamente, causa y consecuencia de muchos problemas de coherencia estatal en la consecución de políticas públicas y en las reglas de relacionamiento intergubernamental. Tomando a Marshall (1949: 323-325) se observa que, por un lado, las organizaciones no se relacionan entre sí por la forma de la estructura estatal jerárquica y vertical donde cada institución persigue sus objetivos en forma aislada, consolidando un formato institucional segmentado. Por otro lado, en este marco las organizaciones encargadas de política pública no tienen incentivos para relacionarse entre sí al carecer de campos comunes de acción. En el caso del territorio, al no existir definiciones comunes y atributos que den coherencia al accionar estatal, se inhibe la concurrencia de objetivos comunes sobre los cuales accionar.

Al constituirse un conjunto de reglas que reformulan la expresión formal que el Estado adopta para intervenir en el territorio, estas tienen directa relación con la geometría del régimen político del Estado en sus diferentes niveles (nacional y subnacional) y con los comportamientos de los actores incidiendo en, hacia adonde apunta y cómo se implementa la gestión y administración en muchos campos de política pública (regulación, fiscalización y distribución) por lo que cabe esperar, modificaciones sustantivas en el diseño y orientación de las políticas a aplicar en el territorio político administrativo y en el campo de las relaciones intergubernamentales (RIG).

En este marco, optamos por las siguientes dimensiones para analizar las formas en que las normas se presentan en sociedad.

i. Qué cambio o continuidad en el diseño estatal prescriben nuevas reglas de juego respecto a las instituciones territoriales (gobiernos, sectores, mercado y sociedad)

ii. Qué formas diseña el Estado para relacionarse con la sociedad y el mercado: innovación o dependencia del rumbo

b. **la interacción público privada** estructura el set de oportunidades que aporta el marco institucional específico para la elección de los cursos de acción, permitiendo analizar cómo se forman las preferencias, cómo se produce la interacción y cómo se explica el cambio. Las instituciones y sus organizaciones, además de tener sus propias reglas para la prestación de cometidos específicos, tienen una funcionalidad particular que determina modalidades distintas en su interna y en la relación con la sociedad y esto es un factor que se tiene en cuenta para explicar las modalidades de interacción que se dan sobre cada tema en particular. La interacción como categoría analítica puede observarse en tres planos:

iii. Identificación de actores que involucra la nueva institucionalidad

iv. La forma en que se puede producir la relación entre actores públicos y privados y que es provista por la institución y la dinámica que se produce en esta

relación en tanto formas de negociación y conflicto, de cooperación y articulación, e incidencia de las normas en los comportamientos de los actores.

Innovación reglas	Interacción actores
Cambios diseño estatal	Identificación de nuevos actores
Formas de relacionamiento estatal	Formas y dinámica de la relación

La innovación legal que reconoce y potencia al territorio uruguayo

En Uruguay, entre 2008 y 2009, entraron en vigencia dos cuerpos normativos que legislan en materia territorial. Una, la ley de Ordenamiento de Territorial y Desarrollo Sustentable, rompe como veremos a continuación una trayectoria histórica de desaprensión en cuanto a reconocer al territorio como espacio de construcción socio-política, incorporando atribuciones y mecanismos de gestión a las instituciones subnacionales y a actores de interés. La otra, de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana, incorpora al régimen estatal otro nivel de gobierno y da cabida a nuevas formas de participación ciudadana. La importancia de ambas es que modelan nuevos rumbos para la actividad estatal al tiempo que trazan caminos para el relacionamiento de las instituciones con la sociedad y el mercado, renovando los tradicionales vínculos de la gobernanza socio-institucional. En adelante trataremos conceptos, reglas de juego y sistemas de vínculos que se dibujan con buenas perspectivas en la reconsideración del territorio nación, en sus diferentes expresiones.

La significación del ordenamiento y el desarrollo territorial en la perspectiva del Estado

Tanto el ordenamiento territorial (OT) como el desarrollo territorial (DT) son conceptos que generalmente van juntos, aunque suelen ser usados (erróneamente) como términos comprendidos en una relación causal. No necesariamente el ordenamiento conduce al desarrollo, ni el desarrollo presiona para que se ordene el territorio. No sólo son conceptualmente diferentes sino que su naturaleza como acción institucional significa procedimientos diferentes.

El OT es un cuerpo normativo que establece las reglas de juego para el uso que la sociedad-individuos, mercado y el mismo Estado hacen del territorio. El OT regula con políticas y procedimientos y se genera a través de la institucionalidad (cuerpos legales), formando parte de las responsabilidades y cometidos de los gobiernos. Puede ser definido como el conjunto de reglas e instituciones que dan forma y delimitan un territorio, constituyéndolo políticamente.¹⁰ Incorpora reglas de juego, derechos y obligaciones políticas y sociales, competencias gubernamentales, participación y actuación institucional en la materia; orienta el

10 La conferencia de responsables de la UE lo define como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (Consejo de Europa, 1993).

proceso de OT hacia objetivos de interés nacional y general y diseña instrumentos de actuación territorial bajo la forma de planes y programas¹¹. “*Su eficacia en consecuencia no reside tanto en la concreción de acciones territoriales independientes, como en la activa coordinación o integración de las acciones sectoriales en función de visiones y estrategias territoriales. De la misma forma, su eficacia está fuertemente vinculada a su capacidad de regular y orientar las acciones privadas en términos de su significado territorial.*” (Bervejillo: 2005).

A su vez, el desarrollo territorial (DT), se concibe fundamentalmente por dos cosas:

- a. dice de un proceso intencional basado en las preferencias políticas que los gobiernos tienen acerca del tema desarrollo y el rol estatal en el mismo para iniciar, imponer y desarrollar a través de políticas públicas; y
- b. genera estrategias y acciones para la incorporación de actores no estatales (mercado y sociedad) destinadas a la mejora sostenida de la sociedad en su conjunto.

Es fundamental comprender el significado de la conjunción conceptual de territorio y desarrollo, que ocupan gran espacio en la discusión académica y en las agendas de los gobiernos y organizaciones internacionales de cooperación y organizaciones sociales. Por estas cualidades que los definen, tienen además definiciones polivalentes, según el enfoque con el cual se analice, constituyendo un glosario de significados que complejiza su análisis, siendo definidos conjuntamente en varias legislaciones analizadas.

Tanto el OT como el DT implican necesariamente la pertinencia de dimensiones sociales, económicas y políticas para poder ser analizados. La responsabilidad sobre estas incumbe a actividades de diferentes niveles del Estado, cuestión que generalmente y trascendiendo a las particularidades que aportan las diferentes formas de régimen político estatal (unitario o federal, centralizado o descentralizado) no ha estado presente, porque estas tres dimensiones constituyentes del territorio, cuando se trata de ubicarlas dentro de las escalas políticas tradicionales (nación, región, local, sectorial) presentan las características distintivas que anunció Marshall (1949) de escasa coherencia institucional sustentada en la estricta autoreferenciación de las instituciones y el desconocimiento de las mismas de los fines y funcionamiento general del Estado en el territorio nación.

La descentralización política del territorio: la creación del tercer nivel

Sobre este tema mucho se ha escrito, definiendo sustantivamente las orientaciones de esta política. La descentralización es por naturaleza un hecho político, porque reorganiza las fuentes del poder, significando una reforma política profunda en el diseño y competencias estatales, crea instituciones y organiza actores en su entorno con capacidad de decisión, implementación y control.

11 Objeto de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial aprobada en Uruguay, en mayo de 2008.

No obstante, en la mayoría de los casos se produce, al decir de Coraggio (1994: 95 y 96) un discurso sobre la descentralización que abre las puertas a nuevas re-concentraciones de poder político, económico y de sectores de la sociedad. En gran parte de los casos de estudio que se realizan en el ámbito académico, se identifica la contradicción entre la cuota de poder que se otorga al tercer nivel de gobierno (municipios, mancomunidades) y los recursos otorgados para procesar los nuevos espacios de decisiones públicas, cuestión que no concluye en el uso de los principios clásicos del gobierno (Stuart Mills: 1865)¹²: autoridad, autonomía y legitimidad que la descentralización político gubernamental supone. La descentralización, al generar una nueva institucionalidad, abre el campo de políticas (productos del gobierno) hacia la integración ciudadana a través de la demanda y formas de participación en la cosa pública, generando legitimidad política y legitimación social de los órganos descentralizados.

Ordenamiento y descentralización del territorio uruguayo

Ambas normas se aprobaron en el Parlamento uruguayo entre el año 2008 y 2010, constituyendo un hito en materia de innovación legal sobre el territorio y nacen luego de azarosos debates y negociaciones entre los partidos con representación parlamentaria y otros actores políticos y civiles¹³ que aún sin voto tuvieron un rol importante en la formulación de metas y objetivos de los marcos jurídicos para dos temas inexistentes en el Derecho nacional. El Uruguay es un Estado unitario¹⁴ y centralizado¹⁵ y estas características han moldeado actitudes en actores y procedimientos institucionales, por lo que, temas que hacen a la distribución del poder se han asumido dificultosamente y forman parte del proceso de reforma de un Estado de Bienestar iniciado hace más de quince años con marchas y contramarchas que reflejaron las preferencias políticas en materia de orientación y diseño del Estado y sus políticas de los sucesivos gobiernos de turno.

Innovación en las normas e interacción de actores

La construcción de normas que innovan en algún sentido la regulación pública, genera institucionalidad política (complejidad, división y especialización de funciones, recursos de poder, etcétera), porque dispone de reglas de juego que conforman nuevos mecanismos de acción, organizaciones y sistemas de vínculos. Si las reglas transforman el rol y la presencia de autoridad y autonomía del Estado, convierten el campo estatal y el contexto donde se desenvuelven. En los dos casos a estudio, se incorporan campos nuevos en la ordenación jurídica del territorio y en la regulación, fiscalización y distribución de recursos que los actores

12 Stuart Mills “[...] las tres condiciones fundamentales mediante las cuales las formas de gobierno se adaptan a un pueblo” en *Del Gobierno Representativo*, 1865. Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

13 Intendentes, Juntas Departamentales y actores corporativos empresariales de la ciudad y el campo.

14 Poderes con única jurisdicción nacional

15 Elaboración y gestión de políticas públicas (fiscales, sociales e infraestructura y servicios básicos) a cargo del gobierno nacional

despliegan en la acción política. Ambas leyes muestran la vocación del legislador de proveer de campos de coordinación de políticas a todos los niveles de gobierno (central sectorial, departamental y local), rompiendo con una vieja tradición de escasez de vínculos intergubernamentales. Estas incorporaciones tienen una significación que aún no es posible evaluar por su novedad, sin embargo, abren un campo muy grande de configuraciones territoriales y de articulaciones entre actores que darán distintos procesos y resultados, reconfigurando distintos tipos de territorios subnacionales.

Pero además, se incorpora con mucha fuerza un elemento nuevo¹⁶: los conceptos social y ciudadano entran en los cuerpos legales en diferentes combinaciones que pueden, de realizarse, transformar radicalmente la interacción Estado-sociedad y mercado: la ley de Descentralización Municipal (DM) y Participación Ciudadana (PC) permite incluir el mecanismo de participación ciudadana en dos niveles: electoral e incorporación a mecanismos de gestión local¹⁷.

La ley OT y DS crea, en la materia territorial, el instrumento de la participación ciudadana y corporativa en la categorización y condiciones de propiedad del suelo y su uso, permitiendo que esté controlada por diferentes instrumentos de *accountability* social directa e indirecta, generando nuevos sistemas de vínculos a través de la ampliación de cometidos y creación de nuevos espacios de decisión articulada de actores.

Diseño estatal en la ley de OT y DS

a. Cambios de diseño estatal

Se introducen cambios en la naturaleza de la ley que reorientan el cometido estatal. Un primer aspecto es el viraje hacia la primacía del interés colectivo sobre el particular cambiando la tendencia jurídica anterior en especial la Ley de Centros Poblados (1946, N° 10.723, Art. 2 y 3) que contemplaba la expansión urbana y suburbana sobre el territorio sin previa planificación político-técnica. El análisis de Gorosito (2009: 62) declara que “[...] *presenta un enfoque contrario [...], partimos desde el sistema global –un plan que asegure el desarrollo sostenible- hacia lo particular, el derecho de propiedad*”.

Un segundo aspecto es que se trata de una ley directriz que traza los principios generales para la orientación de la reglamentación e implementación, disponiendo lineamientos básicos del diseño del territorio, a través de mecanismos de actuación pública y privada, bajo los cuales cada territorio jurídico político (gobierno departamental) elabora sus propias normativas (ordenanzas) de categorización y usos del territorio, dejando en libertad de opción -dentro de las directrices nacionales- la elaboración de modelos de ordenamiento y desarrollo

16 También se observa la introducción de nuevas potestades sociales en las leyes de aguas y ambiente anteriores a estas normas.

17 Si bien la ley no prevé mecanismos concretos, faculta y prescribe su instauración, quedando la decisión y la implementación en manos del municipio.

adaptados a las diferentes realidades locales, revirtiendo décadas de planificación centralista. El rol del gobierno central se acota a la orientación de principios y objetivos generales sobre el manejo del territorio. Los gobiernos departamentales (GD) son ahora los decisores en la caracterización política y funcional del territorio y en las formas de participación de los actores estatales y no estatales. En este sentido, los GD deberán cometer sus funciones en base a “*estrategias de desarrollo sostenible en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos a través de la planificación*” (Art. 4).

Es importante destacar que el OT y DS son objetos multipropósito para la elaboración de políticas públicas, donde esta prescripción legal de fuerte impronta planificadora innova la tradición sectorial y segmentada del Estado porque, si bien otorga capacidad de decisión sobre el dominio del territorio subnacional a los gobiernos departamentales y parcialmente a los municipios, siendo el OT y DS un cometido esencial del Estado (Art. 2) que pasa jurídicamente a la categoría de función pública (Art.3, inc. 2), también tienen incumbencia diferentes niveles estatales de prestación de servicios (ministerios, empresas y entes). El reconocimiento del territorio como sujeto legal y objeto de políticas necesariamente congruentes pone de cabeza viejas prácticas institucionales, a través del enunciado de principios como la coordinación, la cooperación, la descentralización, la participación ciudadana, la distribución equitativa de cargas y beneficios y la conciliación del desarrollo económico con la equidad social y el desarrollo sostenible del ambiente, entre otros (Art. 5).

b. Formas relacionamiento estatal: el territorio como objeto de ordenamiento

En el propósito de hacer del territorio un objeto de intervención estatal integrada y coherente a través del OT, la Ley incorpora un mecanismo de coordinación intergubernamental que paradójicamente no tiene un canal formal en el accionar del Estado. El concepto de gestión transversal, reciente en la práctica gestonaria y con escaso nivel de análisis de resultados¹⁸, es en sí un mecanismo informal que funciona en tanto exista voluntad política e institucional para articular objetivos y procedimientos. En el texto se procede a determinar que “[...] *el OT es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la vida de la población, la integración social en el territorio [...]*” (Art. 3°), comprometiendo un itinerario institucional que tiene escasos y puntuales referentes¹⁹ suponiendo aprendizajes institucionales y que debe competir con el esquema vertical y jerárquico del Estado y las prácticas de los cuerpos burocráticos de las instituciones.

18 Un análisis de GT en documentos del CLAD entre 2004 y 2007, o en Magri y Oroño (2007): Concurso CLAD. “La gestión transversal en la implementación de políticas públicas en el ámbito territorial: los casos de la Agenda Metropolitana y las Mesas Territoriales del MIDES.”

19 Los casos más conocidos de gestión transversal se desarrollan en las Mesas de Emergencia Nacional y Departamentales, Plan Frío Polar, la Agenda Metropolitana y las Mesas Territoriales del MIDES.

En cuanto a mecanismos concretos, la ley establece seis tipos de articulación que comprenden, a rasgos generales, un amplio campo de Relaciones Inter-gubernamentales (RIG) entre niveles de gobierno para establecer bajo la forma de convenios: planes, programas y proyectos de gestión integrada e integral. En esta tipología de articulación se propende a generar institucionalidad porque introduce de hecho conceptos como región, término inexistente en la normativa uruguaya, dando paso a la elaboración de “*objetivos regionales [...] lineamientos de estrategia territorial [...] planificación de servicios e infraestructura territoriales [...] y propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional*” (Art. 12). Los seis niveles de elaboración institucional del territorio son: directrices y programas nacionales; estrategias regionales; planes interdepartamentales; directrices departamentales; planes locales de OT; e instrumentos especiales para la elaboración de planes parciales, sectoriales, de actuación integrada.

c. Identificación de nuevos actores: la construcción social del sujeto territorio

c.1. institucionales: La Ley potencia las competencias territoriales de los gobiernos departamentales como órgano legítimo de autoridad, al conferirles decisión absoluta en la regulación (categorización del suelo y sus usos), en la distribución (capacidad de atención a demanda social sobre objetivos de equidad y actividades económicas) y fiscal (capacidad de expropiar y multar por no cumplimiento de las ordenanzas departamentales). Reconoce el tercer nivel de gobierno y el sistema de vínculos está consecuentemente adaptado al dominio político y funcionalidad que establece la Ley de Descentralización.

c.2. mercado: Es notoria la intención del legislador de incorporar competencias participativas a instituciones y actores no públicos como son sociedad y mercado a través de actividades de iniciativa y control. Respecto al sector productivo privado, este es incorporado como sujeto de intervención en la elaboración de estrategias de desarrollo regional: “*contemplando la acción coordinada del gobierno nacional, de los gobiernos departamentales y de los actores privados*” (Art. 12-b) para la “*conurrencia de competencias e intereses [...] y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.*” (Art. 3-3). Asimismo, en todo el texto se encuentran disposiciones que refuerzan la institucionalidad departamental frente al mercado, legislando para contrarrestar el avance del mismo ante la falta de reglas en sectores como el inmobiliario y forestal, entre otros (Caps. II y III).

c.2 sociedad: Un actor relevante que se incorpora por primera vez en materia legal es la sociedad local, la cual es referenciada en la ley como un actor colectivo que participa en la gestión del desarrollo territorial (Título VI) a través de los instrumentos habilitados de control y cogestión, y como actor individual sujeto de responsabilidades y derechos en el uso y emprendimientos privados en el territorio (Cap. III) y en la distribución de bienes sociales como la vivienda e infraestructura de servicios (Arts. 65, 66 y 67).

d. Forma y dinámica de la interacción

La ley no establece formas específicas de organización para la relación entre actores, limitándose a establecer los niveles de interacción y los mecanismos resultantes de la misma (convenios). No obstante, es clara la intención de generar un amplio sistema de vínculos entre individuos y organizaciones de distinta condición e intereses. La vehiculización de la relación es a través de la convocatoria de los gobiernos departamentales y sociedad local alrededor de un determinado objetivo (Art. 54), el cual *“fomentará el desarrollo de la actividad de ejecución por iniciativa privada para el cumplimiento de los objetivos [...] El cual proveerá sistemas de gestión por iniciativa privada directa o cooperación público privada”* (Art. 57), suponiéndose una tendencia a la organización de redes en áreas de políticas (*policy networks*) económicas o sociales, que incidan en la disposición de usos del territorio.

Tampoco con la ciudadanía la ley establece formas concretas de organización, aunque si introduce un mecanismo de *accountability*, a través del control ciudadano en el nivel de articulación de Planes locales e Instrumentos especiales al cual otorga poder de revocación (Arts. 25 y 26). El instituto de rendición de cuentas y de consulta y veto es la Audiencia Pública (AP) que, bajo la forma de “audiencia pública”, debe ser informada de la construcción legal del OT en los departamentos así como, de iniciativas públicas o privadas que transformen el paisaje urbano, suburbano o rural. Las resoluciones devenidas de las AP tienen carácter suspensivo de los emprendimientos, siendo garantía responsable de las futuras decisiones del gobierno departamental y del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

El carácter innovador que se encuentra en la Ley de Ordenamiento Territorial es sustantivo porque a través de ella el Estado reformula, con transformaciones profundas, su orientación normativa y su relacionamiento con la sociedad y el mercado, otorgando seguridad jurídica en dos temas conflictivos: por un lado, los de carácter social y económico²⁰, donde la presencia pública, aunque presente, es débil debido a la informalidad existente en el manejo de un bien público como es el territorio. Por otro lado, los que hacen al ejercicio de la autonomía de decisión donde se potencia al gobierno subnacional, revirtiendo tendencias tradicionales de centralidad político institucional, promoviendo la autonomía y la autoridad en el plano subnacional.

Se pretende que, dentro del concepto de ordenamiento y desarrollo sustentable territorial, se encierren temas sociales, económicos y políticos, ambientales, urbanísticos y geográficos, cuya resolución excede las funciones sectoriales clásicas del Estado, organizado jerárquicamente, porque el territorio ya no es aprehensible en su clásica división político-administrativa, sino que debe ser contemplado en su condición de “extraterritorialidad” o “nueva territorialidad” del

20 El uso del suelo productivo, el uso de suelo para inversión inmobiliaria, la ocupación de tierras con destino de vivienda social, son temas de necesaria resolución en la categorización del territorio y el control político y social.

Estado, tanto por borrar las fronteras internas del plano subnacional al constituir regiones funcionales, como es el caso de las áreas metropolitanas, como por el accionar segmentadamente en carácter supranacional en condiciones de relativa autonomía del poder del Estado central (áreas de frontera).

Diseño estatal en la ley de Desarrollo y Participación Ciudadana

a. Cambios diseño estatal:

Al introducir un nuevo escalón de gobierno, el diseño institucional estatal reorienta la territorialidad del poder a través de asignación de cometidos y competencias usuales y nuevas. La descentralización política genera nueva institucionalidad porque desagrega y amplía los sistemas de vínculos interinstitucionales y socio-institucionales. Al crearse la materia municipal con un nivel de gobierno legítimo a través de la elección directa de autoridades locales, los municipios, se genera un nuevo territorio político para la mediación de intereses y competencia por los recursos estatales y de otros orígenes.

También esta ley muestra la determinación del legislador de obrar sobre el interés colectivo al expresar que deberán conformar *“una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”* (Art. 1), uniendo conceptos de sociedad y territorio. Sabido es que la descentralización territorial potencia efectos de desagregación social y atomización del territorio y la reproducción en el mismo de los mecanismos de dominación no racional (liderazgos personalizados, según clasificación weberiana), por lo que prescribe los mecanismos de constitución en materia municipal, presentando dos recursos que son garantía de representación del interés colectivo: la iniciativa política a través de la Junta Departamental, que es hasta ahora el espacio de representación plural de los intereses, y la opción del recurso participativo, a través de la iniciativa de constituirse en municipio con el 15% de las voluntades ciudadanas locales (Art. 16). Aquí confluyen dos mecanismos que potencian la democracia local: la indirecta, de tipo representativo a través de los partidos políticos en el gobierno (Junta Departamental) y la directa a través de la convocatoria a la iniciativa ciudadana.

b. Formas relacionamiento estatal:

Mondragón (2001: 317) analiza el relacionamiento en contextos con tres o más niveles de gobierno, como *“una dimensión [...] que nos proporciona una visión de la participación de los diferentes niveles de gobierno”*. El autor, basándose en el análisis de Scharpf (1978) concibe interacción en un ambiente donde *“[...] la formulación y la implementación de políticas públicas, cada vez más, envuelven diferentes actores, públicos y privados, en ámbitos territoriales distintos y con intereses, objetivos y estrategias diferenciadas”*. Citando a Pressman y Wildansky (1978), define el relacionamiento estatal como la *“complejidad de la acción conjunta”* en *“una gestión signada por la interdependencia* (Wallace: 1973), siendo la descentralización política territorial *“el gobierno de la fragmentación”* (Dente: 1985) y de las asimetrías

estructurales. En este ambiente, se genera un sistema de vínculos múltiples entre los tres niveles de gobierno, donde el acento problemático está puesto en la obtención de recursos, en especial los recursos financieros (locales y de transferencia) disponibles para la efectivización del instrumento descentralización.

En este sentido, la ley dispone una relación multinivel entre los tres planos de gobierno (central, departamental y local), donde habilita como principal proveedor al gobierno departamental (Art. 19), pero la innovación que aporta la ley, es la apertura de un canal central-local en las disposiciones de recursos de transferencias no condicionadas derivadas del Fondo de Incentivo para la gestión de los Municipios (Arts. 19, 20 y 21), y de las facultades que habilitan los Art. 214 y 298 de la Constitución donde, sin estar claramente expresado, se pueden habilitar subvenciones en áreas de políticas y en planes específicos de desarrollo local, a través de ministerios, empresas y entes públicos.

Otro aspecto de la relación que se incorpora con la descentralización es el control político de las acciones del gobierno municipal. En este aspecto, la norma prevé la responsabilización política del gobierno local frente al gobierno departamental y al Parlamento (Art. 296 de la Constitución) en la figura del juicio político. Otros controles de gestión involucran la participación de la Junta Departamental y el Tribunal de Cuentas, colocando al gobierno local en línea con las responsabilidades propias del cargo.

c. identificación de nuevos actores:

c.1 institucionales La principal es la figura del territorio municipal, contexto con identidad sociocultural que justifica una nueva disposición política territorial (Art. 1), donde se crea la autoridad política local (alcalde y cuatro concejales) elegidos por el régimen electoral vigente con representación proporcional. Los cometidos del municipio como espacio de relacionamiento constituyen la materia municipal (Art. 12) principalmente administrativa y, en menor grado y dependiente de otros niveles, fiscal y distributiva. Los actores gubernamentales, tienen capacidad de proposición en materia administrativa, de ejecución de planes locales y nacionales y de ordenamiento del gasto e inversión local (Art. 14), aunque sujetos al recurso de reposición, impugnación y apelación ante autoridades superiores (Art. 17).

c.2. ciudadanía y sociedad

Estas dos caras de la participación tienen mecanismos precisos en la ley. La primera, ciudadanía, integra una nueva dimensión, la ciudadanía local, sujeto de representación formal a través del sistema político partidario. La segunda, sociedad como grupos e individuos, tiene un lugar específico en dos mecanismos: uno la Audiencia Pública que al igual que la ley de OT y DS prevé un espacio de participación activa, donde el gobierno dé cuenta de su actividad en políticas locales en forma anual (Art. 13, inc. 9). Otra es la prescripción de dotar a la sociedad de formas participativas en la gestión local aunque sin especificar los mecanismos (Art. 5 y 13, inc. 7).

d. formas y dinámica de la interacción

En este sentido, se recrean nuevas formas de relacionamiento intergubernamental, rompiendo la tradición del vínculo jerárquico escalonado en forma ascendente. Los Municipios tienen un canal directo de relación con el gobierno nacional (Arts. 4, 7 y 13) a través del cual pueden convertirse en principales agentes para la ejecución de planes, programas y proyectos de este último, replanteando el vínculo directo y jerárquico entre las actuales juntas locales y el gobierno departamental, otorgando de hecho márgenes de autonomía sustantiva a los municipios para asociarse en materia de políticas públicas. Así mismo, el derecho de iniciativa (Art. 1) y de revocación (Arts. 16 y 17) que se concede a los municipios tiene como objetivo reforzar lo anunciado en el Art. 1 de conformación de unidades con personalidad social e intereses comunes. Este concepto adiciona la preservación de la unidad ante los efectos desintegradores que presentan la descentralización territorial y la profundización de las asimetrías entre espacios políticos institucionales.

La interacción entre gobierno municipal y sociedad supone una formulación de gobernanza en redes a través de una participación adecuada a los contextos particulares (Art. 5) que complementa la participación para la elección de representantes, aunque desplegando diferentes lógicas de agregación y representación de intereses.

Buscando respuestas a la pregunta inicial²¹

Estas leyes generan nueva institucionalidad, orientada a proveer de herramientas para el control y gestión del territorio por parte de la esfera pública, ampliando efectivamente sus competencias en materia de distribución política del poder, control de los usos del suelo y las actividades económicas y recreando el actor “sociedad política local”, concepto antes inexistente en nuestro cuerpo jurídico y en el plano real.

Son reglas de juego que responden a un proceso de reforma del Estado, una reforma orientada en este último quinquenio a generar mayor bienestar (efectividad de la gestión) con mayor capacidad de gobierno (eficacia gubernativa). Para esto se apela a remodelar las formas de relacionamiento estatal con la sociedad y el mercado ampliando los espacios de participación privada y social, esperando que estas últimas dejen emerger todo su potencial participativo en la formulación, implementación y control de las políticas públicas. Son dos leyes complementarias, con las cuales el territorio subnacional está organizado ahora en dos niveles de gobierno y múltiples articulaciones territoriales, con aptitud para ejercer potestades de organización y reproducción social y productiva en el lugar que gobiernan. Se puede hablar de una consistente batería de herramientas

21 ¿El marco legal vigente otorga las capacidades suficientes para poder concebir a los territorios como sujetos de política y políticas?, o ¿sigue vigente la tendencia de actuar sobre objetos de políticas? (página 2).

para organizar y gestionar las actividades propias de los órganos gubernamentales y reproducir las iniciativas civiles.

Varios son los desafíos que esta arquitectura institucional a instaurarse pone sobre la mesa porque supone nuevas capacidades a adquirir por parte de las instituciones subnacionales y de las sociedades locales.

a. el desafío de construir la sociedad local en tanto sociedad política, aquella se moviliza y participa en la conformación de las agendas y en su itinerario. Una vía, la electoral, es determinada mediante una normativa específica y vinculante con el sistema político partidario y tiene un problema constitutivo: la inexistencia de partidos políticos locales contra una fuerte estructura partidaria nacional en el territorio. Puede suponerse que la existencia de un gobierno local fomente nuevas corrientes dentro de los partidos recolocando el rol y la influencia de los caudillos locales, tentándolos a vincularse más con su entorno que con el partido central. La otra vía, la de una ciudadanía social, deberá emerger de las tramas locales existentes (organización, cultura cívica, capacidad de ejercicio del poder que se les otorga) y la voluntad de institucionalización de los vínculos sociales por parte del Municipio. Visto desde la capacidad de ciudadanía social, Dahrendorf (1983) habla de “*las oportunidades vitales*” de la ciudadanía, aquellas instancias que permiten tomar las coyunturas dadas y potenciar las orientaciones y los comportamientos sociales hacia su acción en el espacio público, con fuerza tal como para incidir en la voluntad política para instaurar mecanismos efectivos de participación.

b. el desafío de la especialización política e institucional para asumir responsablemente la distribución de cometidos de gobierno, compartiendo un territorio jurídico con competencias de tres niveles de gobierno, donde queda definitivamente instaurado el juego de lógicas intergubernamentales. Asumir un nuevo mapa político crea nuevos actores en régimen de competencia (centro-medio-local), donde estos no tienen los mismos recursos ni la misma significación en el mapa institucional así como tienen distintos intereses y preferencias. Las dos leyes habilitan una interdependencia nueva, basada fundamentalmente en la mediación, para lo cual generan una abundante caja de herramientas. La modernización de los aparatos gubernamentales (burocracia, técnicos, recursos) a través de la especialización funcional (administrativa y técnica) es fundamental para sostener los diferentes estilos de relación e interacción institucional y socio-institucional.

Se abre un nuevo panorama en el que cabe esperar modificaciones sustantivas en los comportamientos de los actores a partir de una institucionalidad que promueve y alienta el relacionamiento sociopolítico, que orienta al fortalecimiento de la esfera pública con nuevas capacidades en la territorialidad del Estado y que fundamentalmente incorpora simultáneamente al territorio como sujeto de acción recreando sus propias dinámicas de desarrollo social, político y económico. Y como objeto de políticas, recibiendo recursos del entorno (nacional, global).

Existen tensiones ineludibles que zanjar entre viejas capacidades y nuevos instrumentos. Brechas en recursos humanos, entre voluntades políticas y confianza social. La descentralización y el ordenamiento territorial con desarrollo traen beneficios a largo plazo. El período de aprendizaje suele ser costoso porque se deben combinar funciones autónomas con funciones concentradas en el Estado que pondrán a prueba si estas reglas de juego innovadoras pueden ser procesadas por las instituciones, sorteando acendrados marcos de funcionamiento. No obstante las dificultades propias que apareja el desconocimiento y la incertidumbre de nuevas prácticas, se abre para el panorama subnacional uruguayo una oportunidad de desarrollo en múltiples dimensiones, la cual es imprescindible aprehender.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F.** (1999). Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- ALBURQUERQUE, F.** (1999). Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública. En: Desarrollo local en la globalización, págs. 38 a 88, CLAEH, Montevideo.
- BADIE** (2001). Etat, Nation, Territoire, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Guy Hermet, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum, Philippe Braud, Rième édition, Paris, Armand Colin.
- BERVEJILLO, F.** (1999). Reinención del territorio. Los agentes del desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo. En Desarrollo local en la globalización, CLAEH, Montevideo.
- BERVEJILLO, F.** (2005). VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: "Construyendo espacios para la colaboración regional". Toluca, México.
- BOBBIO, N.** (1998). "Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política". México. FCE.
- BOBBIO, N.** (1984). La crisis de la democracia y la lección de los clásicos. En www.geocities.com
- BOISIER, S.** (1998). "Post Modernismo Territorial y Globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales" Serie Ensayos, doc. 93/19, Institut Latino-Americain et des Caribes de Planification Economique et Sociale, UN/CEPAL/ILPES, Conseil Regional de Planification.
- BOISIER, S.** (1998). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. Revista Austral de Ciencias Sociales, N° 2. Buenos Aires.
- BOISIER, S.** (2002). El vuelo de una cometa. Metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Doc. 97/37, Serie Conferencias sobre Globalización y Desarrollo. ILPES/CEPAL.
- BOISIER, S.** (2002). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista EURE (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile, septiembre 2004.
- BÖRZEL, T.** (1997): How the European Union Interacts with its Member States. IHS Political Science Series: N° 93

- CORAGGIO J.L.** (1994). La propuesta descentralizadora. El día después. En: Descentralizar: bajar y dar de nuevo. Ed. FLACSO, Quito.
- COSTAMAGNA, P.** (2000). Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el desarrollo territorial. Acceso a internet: [HTTP://WWW.EUMED.NET/REV/OIDLES/03/COSTAMAGNA.HTM](http://www.eumed.net/rev/oidles/03/COSTAMAGNA.HTM)
- DAHRENDORF, R.** (1983). Oportunidades vitales. Ed. Espasa. Calpe, Madrid.
- DENTE** (1985). Governare la frammentazione Ed. Il Mulino, Bolonia.
- FINOT, I.** (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. ILPES, Santiago de Chile.
- GOROSITO, R.** (2009). El nuevo marco jurídico para la gestión territorial. En Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales. Presidencia República, MVOTMA, AECI, CI. 2009, Montevideo.
- HANF y SCHARPF** (1978). Interorganizational Policy Making. Londres. En Mondragón ob. cit.
- JOLLY** (2002). Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas. Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Bogotá.
- HERMET G. et al.** (2001). Etat, Nation, Territoire”, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques 5e édition, Paris.
- HUNTINGTON S., M. CROIZIER y J. WATANUKI.** (1975). The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. En <http://www.getcited.org/pub/101592180>
- KELSEN, H.** (1975). “Teoría general del derecho y del Estado”, UNAM, México.
- KOOIMAN, J.** (2004). Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 (2004), págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d’Urgell, 240 3-B 08036 Barcelona, España. www.iigov.org
- KOOIMAN, J.** (2005). Gobernar en gobernanza. En: La gobernanza hoy: Diez textos de referencia. Pp. 57-82. Instituto de Administración Pública, Madrid.
- MADOERY, O.** (2001). El valor de la Política de Desarrollo Local. Texto de Maestría de Desarrollo Local CEDET.
- MAGRI, A y A. OROÑO** (2007). “La gestión transversal en la implementación de políticas públicas en el ámbito territorial: los casos de la Agenda Metropolitana y las Mesas Territoriales del MIDES.” Concurso CLAD, Premio Mención de Honor.
- MAGRI, A.** (2009). La Ley de OT y DS: gobierno del territorio en una propuesta que involucra a todos” en “Encrucijada 2010. Informe de Coyuntura 2009”, 198-202. CLACSO, Fin de Siglo, ICP, Montevideo, 2009.
- MAINTZ, R.** (1999). “Nuevos desafíos para la governance” Instituciones y Desarrollo, www.iigov.org
- MARCH J. G y J. OLSEN** (1989). Rediscovering institutions, The Free Press, NY.
- MARSHALL, T.** (1949). Ciudadanía y clase social, Cambridge.
- MONCAYO JIMÉNEZ** (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Serie Gestión Pública CEPAL, n° 13. www.eclac.cl
- MONDRAGÓN, J.** (2001). La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España. En La nueva gestión pública, B. Olías de Lima coord. Prentice Hall, Madrid.

- MORIN, E. (1999). Introducción al pensamiento complejo. En: http://www.pensamiento-complejo.com.ar/docs/files/MorinEdgar_Introduccion-al-Pensamiento-complejo_Parte1.pdf
- MUSSO, C. (2005). Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación. Cuadernos del Territorio, MVOTMA-ITU-FARQ. Montevideo.
- MVOTMA. (2008). Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N°18.308.
- MVOTMA. (2009). En Desafíos y oportunidades de la LOT para los Gobiernos Departamentales. Presidencia de la República, MVOTMA, AEI, CI., Montevideo.
- NAVARRO, C. (2002). La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos. Congreso VII CLAD, Lisboa.
- NORTH, D (1990). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, México.
- PETERS, G. (2001). "Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo" En Goodin, R- Klingemann, H (edit). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Ediciones Istmo. Pp. 304-328.
- PETERS, G. (2003). El nuevo institucionalismo; Ed. GEDISA, Barcelona.
- PETERS, G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? Revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 27, Caracas.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2007). Libro Blanco del AMM.
- PRESSMAN y WILDANSKY (1978). *Implentation*. Berkeley University Press, Berkeley.
- PUTNAM, R., LEONARDI, R. y NANETTI, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- RAMÍREZ, V. (2003). Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global. Universidad del Litoral, Santa Fe.
- REBORATTI, C. (1999). Escalas, gestión y territorio. A propósito de la gestión territorial. En *Desarrollo Local en la Globalización- CLAEH*, Montevideo.
- RHODES, W. (1997). El institucionalismo, cap.3, págs.53 a 67. En David Marsh y Gerry Stoker, eds. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- SÁNCHEZ (1992). *Geografía Política*. Madrid. En: *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VII, n° 358, 23 de marzo de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-358.htm>
- SANGUIN, A. (1981). *Geografía Política*. Ed. Oikos-Tau, Barcelona.
- SCHARPF, F. (1997). *Games real actors play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Wetsview Press, Oxford.
- SOBRINO, J. (2001). Competitividad y ventajas competitivas: revisión teórica y aplicación a 30 ciudades de México. En: http://revistas.colmex.mx/revistas/11/art_11_256_734.pdf
- STORPER, Michael (1989). "The Transition to flexible specialisation in the US film industry: External economies, the division of labour, and the crossing of industrial divides", *Cambridge Journal of Economics*, 13, 2: 273-305.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000). *Desarrollo endógeno y globalización*. Universidad Autónoma de Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Cepal/GTZ, Madrid.

- VEIGA, D. y A. RIVOIR (2003). Sociedad y territorio, DS-FCS-CSIC-MVOTMA, Montevideo (a)
- VEIGA, D. y A. RIVOIR (2005). Sociedad y Territorio- Montevideo y el Área Metropolitana. MVOTMA, Montevideo (b)
- VEIGA, D. y A. RIVOIR (2007). "Vértice social" en Libro Blanco del AMM, OPP-PNUD, Montevideo (c)
- WALLACE (1973). Policy Making in European Community. John Wiley & Sons. Chichester
- WEBER, M. (1981). Economía y Sociedad, México, pág. 44, 45 y 177)
- ZURBRIGGEN, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores. Revista de CP, SCIELO, Santiago de Chile. En www.scielo.cl

Resumen

La concepción de territorio en Uruguay se ha redimensionado en la esfera estatal y su tratamiento integra los debates y las agendas de políticas en el último quinquenio. El objeto de este artículo es examinar su evolución político-institucional, analizando dos incorporaciones en la normativa uruguaya que tienen como objetivo redistribuir el poder político creando el tercer nivel de gobierno [Ley de Descentralización y Participación Ciudadana] y regular el ordenamiento y el desarrollo territorial [Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible] en el plano subnacional. Ambas leyes dan significado al territorio porque potencian su institucionalización, otorgando nuevos instrumentos de relacionamiento entre actores públicos y privados, creando formas de comunicación y control ciudadano sobre la gestión pública y el accionar del mercado.

Palabras clave: Territorio / Descentralización / Ordenamiento/ Desarrollo local

Abstract

The territorial conception in Uruguay has been revising at the State and its treatment integrates the debates and policy agendas in the last five years. The purpose of this paper is to examine the political and institutional developments, analyzing two uruguayan legislation, aimed to redistribute political power by creating the third tier of government [Law of Decentralization and Citizen Participation] and regulate the management and territorial development [Law on Territorial Management and Sustainable Development] at the subnational level. Both laws give meaning to the territory because it will boost its institutionalization, providing new tools of relationship between public and private, creating forms of communication and citizen control over public policy and market power.

Keywords: Territorial / Decentralization / Management / Local Development

Recibido: 21 de abril de 2011.

Aprobado: 29 de junio de 2011.

EL LUGAR DE LA EVALUACIÓN CUALITATIVA EN UN DISEÑO COMBINADO

UNA EXPERIENCIA EN URUGUAY

Ignacio Pardo¹ - Martín Moreno²

¿Cómo puede aprovecharse el abordaje cualitativo para la evaluación de programas sociales? Aquí se responde ubicando la especificidad de las investigaciones evaluativas, mostrando un posible lugar de lo cualitativo en estos procesos de indagación e ilustrando sus ventajas con las enseñanzas extraídas de dos evaluaciones realizadas en Uruguay. En una evaluación de Métodos Combinados, el abordaje cualitativo no debiera someterse a los procedimientos hipotético - deductivos de lo cuantitativo sino aportar sus puntos fuertes: flexibilidad, sensibilidad contextual, incorporación de los significados subjetivos, observación de las relaciones domésticas y capacidad de responder más ágil y pertinentemente a los problemas de implementación que surgen desde los decisores y ejecutores de programas.

Investigar y evaluar

Se han escrito muchas páginas acerca del lugar de lo cuanti y lo cualitativo en la investigación sociológica. Aquí trataremos un tema distinto, aunque emparentado: ¿cuál es el lugar y la pertinencia de lo cualitativo en la evaluación de programas sociales? La necesidad de una reflexión explícita desde las prácticas de evaluación no es autoevidente, sino que se desprende de algunas preguntas. ¿Tiene sentido la propia distinción? ¿En qué se diferencia la tarea de evaluación de una investigación más puramente académica? Comenzaremos con ese tema, para luego observar en qué medida se ha incorporado la investigación cualitativa a la evaluación de programas y posteriormente mostrar cómo se ha incorporado esta mirada a una evaluación concreta: la de dos programas sociales llevados adelante

1 Doctor en Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Sociología, Diplomado en Análisis Sociodemográfico y Licenciado en Sociología por la UdelaR. Docente asistente en el Programa de Población y la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, UdelaR. Áreas de investigación: Sociodemografía, Evaluación de programas sociales y metodología de la investigación social. ipardo@fcs.edu.uy

2 Magíster en Sociología y Licenciado en Sociología por la UdelaR. Director de la División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social. Áreas de investigación: Evaluación de programas sociales y Políticas Sociales. mmoreno@mides.gub.uy

recientemente en el Uruguay. Para terminar, reflexionaremos sobre la relación entre evaluadores y participantes de los programas en una evaluación cualitativa y recapitularemos los principales temas desarrollados.

La búsqueda de especificidad de lo evaluativo no fue un desvelo importante para los autores fundacionales como Campbell (1969), acaso porque quisieron enfatizar el carácter científico de la indagación evaluativa. Más recientemente sí hubo mayor interés en realizar esta distinción, delimitando más nítidamente los contornos de lo evaluativo. Como apuntaba Michael Scriven, si bien

“la evaluación se ha practicado desde hace años, recién ahora se desarrolla como disciplina. En eso se parece a la tecnología, que ha existido durante miles de años antes de que hubiese una discusión sustantiva sobre su naturaleza, su lógica, sus diferencias con la ciencia, los detalles de sus métodos y pensamiento distintivos” (Coffman 2003:7).

Si buscamos diferencias, no cabe prestarle demasiada atención a las distinciones metodológicas. En ese ámbito, el rigor, el diseño y las propias técnicas de la evaluación son las de las disciplinas de las ciencias sociales, porque allí se apoyó para construirse como práctica rigurosa, acaso con el detalle de que la multi e interdisciplinariedad son una persistente recurrencia. En cambio, sí cabe distinguir *intereses* específicos de la evaluación (que seguramente permean todo el proceso) como la orientación a la acción o la preocupación por las consecuencias de los hallazgos en el contexto inmediato. Estos intereses modifican el escenario de nuestra acción en muchos aspectos.

Es por eso que autores como Greene (2001) aseguran que ciertos compromisos en términos de “valores” son los criterios más definitorios y útiles para discutir sobre evaluación que lo metodológico; esos valores no son más que criterios prácticos que modifican la actividad cotidiana de investigación. Giran en torno al involucramiento por lo que sucede en el campo práctico, su diversidad y su comprensión, así como la atención a las dimensiones relacionales, políticas y morales del contexto y nuestros saberes.

¿Cómo se traduce esto? Se trata de observar con detalle qué voz se está recojiendo y cuál no, qué relaciones sociales se dan en la investigación e incluso qué potencial democrático se está desplegando (Greene 2001:181-2). Así, sucede que la tarea de un evaluador es más amplia y “termina después” que la del coordinador de un proyecto académico de investigación. Si la evaluación de proyectos pudiera asimilarse a la física, debiéramos imaginarnos a Einstein tratando de prever en qué medida sus aportes sustentarían el Proyecto Manhattan. En los papeles, un evaluador puede diferenciar muy sutilmente la diferencia entre la *calidad medida por indicadores* y la *calidad percibida por los actores* (Stake & Schwandt 2006:410) de un programa, pero además de diferenciar esos niveles de realidad debe considerar que los distintos usuarios y gerentes del programa leerán esa información y la usarán en relación con sus definiciones, perspectivas, valores e intereses. En

la evaluación es especialmente relevante observar que lo *percibido por los actores* es real en sus consecuencias, tal como en el teorema de Thomas. Sobre todo si hablamos de los participantes del programa, cuyas vidas se intenta mejorar con la intervención.

La evaluación es así una forma de investigación, con especificidades y puntos en común con otras formas. Para decirlo con más claridad: se puede diferenciar evaluación de investigación, pero no habrá una frontera tajante, sino matices y énfasis diferenciales. Al evaluar, investigamos con el agregado de no poder evitar “*las recomendaciones para la toma de decisiones (sin las cuales no se podría) decidir sobre los cursos de acción y mejorar lo que se detecte como mejorable*” (Nirenberg, Brawerman & Ruiz 2002:38). Es una parte de la labor que en toda investigación *puede* estar pero en la evaluación *no puede no estar*, ya que es su razón de ser. Todos estos aspectos tienen importancia a la hora de pensar los aportes particulares de la evaluación cualitativa.

El aporte de lo cualitativo en la evaluación de programas

La evaluación de programas fue una de las áreas de investigación social donde la investigación con Métodos Combinados (MC, *mixed methods* en sus últimos desarrollos en la literatura en inglés) fue más temprana, tal como sucedió en la sociología de la educación. Ese desarrollo precoz ha sido útil para asentar estas discusiones sobre la base de prácticas extensivas, diálogo y sistematización de experiencias. Hoy hay un acuerdo prácticamente consensual en que incluir un componente cualitativo en un diseño de evaluación, cuando los objetivos lo hacen necesario, genera potencialidades específicas y que las desata en mayor medida cuando se inscribe en una estrategia de combinación con un componente cuantitativo.

Por cierto, existen posturas minoritarias que no sólo no acompañan esta idea sino que refutan la posibilidad de la compatibilidad entre los abordajes cuanti y cualitativo. O reducen sus posibilidades a la *ilustración* de ciertas tendencias desde lo cualitativo, mientras la carga de la prueba se centra en procedimientos estadísticos. La llamada “tesis de la incompatibilidad” lleva a sus últimas consecuencias la idea de una *inevitable carga teórica de la observación*, que en epistemología a menudo se designa como *subdeterminación de la teoría por la evidencia*, llegando a un solipsismo de la mirada del investigador que no deja lugar a diálogo alguno. Se trata de una reificación radical de la idea de paradigma, que convierte a los principios y puntos de partida epistemológicos en instancias absolutamente impenetrables e incapaces de intercambio con otras.

Hace 30 años, horadando esta tesis de la incompatibilidad, se comenzaba a postular notoriamente la necesidad de profundizar el abordaje combinado para la evaluación de programas y lograr lo mejor de los mundos cuanti y cualitativo, aunque ya desde la década del '50 se habían oído voces que señalaban que ningún método tiene el monopolio de las inferencias válidas (Rossman & Wilson, 1985). La combinación de abordajes se fue haciendo popular desde dos vertientes pro-

fundas: el uso creciente que tuvo entre los evaluadores de los '70 (y aún ciertos "pioneros" de los '60) y las reflexiones que ese uso disparó acerca de las insuficiencias o problemas de los abordajes experimentales en general (Cook, 1985). Posteriormente, los métodos combinados pudieron comprenderse desde las técnicas de análisis combinadas en la evaluación: transformación o fusión de datos, tipologización, análisis de casos extremos (Caracelli & Greene, 1993). Y aportes recientes incorporaron problemas más complejos, como la sistematización del uso de métodos combinados en relevamientos que involucran múltiples actores (Crump & Logan, 2008).

Por otra parte, más allá de las discusiones teórico-metodológicas y epistemológicas, la práctica evaluativa a nivel internacional ha asumido la necesaria complementariedad de las estrategias cualitativa y cuantitativa. Basta recorrer las recomendaciones al respecto en los manuales evaluativos (Baker, 2000) o las experiencias concretas en la evaluación de programas para observar esto. A modo de ejemplo, puede mencionarse la evaluación del Programa Nacional de Educación, Salud y Nutrición (PROGRESA, posteriormente OPORTUNIDADES) en México, donde se combinaron metodologías, enfoques y abordajes disciplinares para así dar cuenta de distintas etapas y dimensiones del programa (Lozano, 2006). O el caso de las evaluaciones de la *Reforma escolar* en Nicaragua (Baker, 2000), del programa *Tekoporá* en Paraguay (Vera Soares, 2008; Guttandin, 2007) o de *Chile Solidario* (MIDEPLAN, 2008; Carneiro, 2009), entre otros.

A primera vista, no hay siquiera que *buscar* un lugar para lo cuali, porque va de suyo que en una actividad tan compleja como la de determinar qué modificaciones o procesos tuvieron lugar a causa de una intervención social convivirán factores externos a la subjetividad y fácilmente mensurables, junto con otros subjetivos y fuertemente dependientes del contexto. Entonces, podemos pensar que tal lugar es evidente. Pero ¿cómo se instrumenta? Existe una aproximación habitual en las evaluaciones: remitir la investigación cualitativa a la evaluación de procesos, dejando la de resultados / impacto para el abordaje cuantitativo.

Sin embargo, la indagación cualitativa puede dar cuenta de los resultados de un programa. Éste es un punto central de lo que aquí quiere decirse. Y más aún: ciertos impactos emergen ante este tipo de aproximación y no se podrían captar en un diseño de evaluación meramente cuantitativo. No se trata de *describir los procesos* mientras lo cuantitativo *explica los efectos*, sino de lograr mejores explicaciones de los resultados del programa, con la combinación de métodos que resulte más válida y eficiente, además de aceptable desde el punto de vista ético.

Como sucede en la investigación académica, los métodos cualitativos pueden potenciar un ida y vuelta eventualmente recursivo entre técnicas e iterativo con respecto a la teoría, donde haya contrastación de presunciones pero también desarrollo de hipótesis nuevas (Nastasi et al., 2007). Y sumado a esto, en aquellos programas que pretenden modificaciones en las subjetividades de las personas, es especialmente necesario el instrumental de técnicas que permita acercarse mejor a los cambios en las subjetividades, aquellas que permitan indagar con eficiencia

en las razones de la conducta humana, por su capacidad para desentrañar significados de la acción. Y por difícil que resulte la operacionalización de los cambios subjetivos, son multitud los programas cuyos resultados / impacto se centran en este tipo de transformaciones. En Uruguay, programas sociales de objetivos tan diversos como “Yo sí puedo” (alfabetización) y “Mejoramiento del Hábitat” (vivienda) fueron valorados fundamentalmente como generadores de cambios en lo subjetivo.

Si aceptamos que la evaluación de resultados o impacto tiene que ver con la causalidad y que las razones de la conducta son posibles causas de efectos (Mohr, 1999) en la vida de los participantes de programas, el abordaje cualitativo puede mostrar que con él *“a menudo se ofrece evidencia en apoyo de alguna conexión causal que se investigue, observándola directamente en estudios de caso”* (Scriven, 2009). Evidentemente, debemos definir el concepto de impacto allende las fronteras de los diseños experimentales y cuasi experimentales, como se viene promoviendo recientemente (Prowse & Camfield, 2009) de la mano de conceptos como “experimentalismo creativo”.

En consecuencia, la lógica causal subyacente debe ir más allá de la causalidad contrafáctica vinculada a lo (cuasi) experimental, hacia la posibilidad de una *causalidad generativa*. Es decir, confiando en las posibilidades brindadas por los mecanismos inductivos de la aproximación cualitativa a la hora observar mecanismos causales, y no solo en la posibilidad de deducirlos tras la caja negra de ciertos efectos asociados a variables independientes.

Además, en la propia implementación de los estudios de evaluación con un componente cualitativo se ambientan debates que no son el tradicional cuali – cuantitativo, pero se vinculan con él. Particularmente dos: 1) el rol del contexto y 2) la relación entre evaluadores y actores (Mark, 2001:460), que veremos más adelante. En definitiva, usar métodos combinados para comprender mejor cómo funcionan los programas no sólo implica conocer más comprensivamente, sino también con más validez y credibilidad y con más diversidad de perspectivas y posiciones. Y las expectativas siempre son diversas con respecto a un programa, desde los distintos intereses de quienes participan en él. Es un error, bastante habitual por otra parte, no recoger las expectativas que los actores tienen con respecto a un programa, porque es con ese baremo que éstos evaluarán lo que el programa consiga (Pardo, 2006). No sólo cada actor *“trae consigo su propia agenda y expectativas en relación al resultado de la evaluación (sino que) también difieren en su habilidad de promover su visión y ser escuchado”* (Crump & Logan, 2008:21), por eso las evaluaciones cualitativas pueden servir para amplificar a los menos visibles.

Por otra parte, la incorporación de un componente cualitativo trae ventajas en términos prácticos. Este tipo de ventajas, que no serían de relieve para la investigación académica, importan en la investigación evaluativa. La evaluación es una herramienta que acude a auxiliar una demanda en el campo de la intervención social y por eso debe constituirse en una herramienta útil para la acción;

eficaz y eficiente. Por ejemplo, para llevar adelante una evaluación ex – ante (que eventualmente se articule con las evaluaciones durante el programa y ex – post), es casi imprescindible un componente cualitativo. Desde allí se indagará mejor en el contexto en el que se desarrollarán los programas. El propio estudio de los riesgos en la implementación y evaluación del programa, necesita de una aproximación de este tipo a las significaciones y prácticas de la población a la que estará destinado.

Es especialmente destacable la capacidad de hacer correcciones rápidas en los programas. Dado que los tiempos de recogida y análisis de información lo permiten y la retroalimentación suele ser fluida, con un componente cualitativo pueden retocarse parte de las decisiones de diseño para proveer conclusiones directa y focalizadamente a los puntos que el programa pretenda cambiar. O llamar la atención sobre efectos no esperados que pudieran atenderse modificando la implementación del programa, lo que se logra con un diseño que *“facilite la capacidad de respuesta a eventos inesperados dentro del proyecto habilitando a la evaluación a cumplir con sus objetivos... ..gracias a la flexibilidad”* (Crump & Logan 2008:28).

Esto no sólo involucra a los efectos no esperados que el programa pudiere provocar en relación con su contexto, sino a las situaciones imprevistas que emergen durante el proceso de implementación. Los programas se insertan en un ambiente tan complejo y atravesado por sistemas diversos, que inevitablemente generan efectos no esperados, producto de factores entre los cuales hay *“interacciones no lineales, múltiples procesos interactivos, sensibilidad ante las condiciones iniciales, incapacidad para especificar bien todas las variables relevantes, adaptaciones del entorno al cambio”* (Morell, 2005:445).

Lo que queremos captar son en ocasiones efectos imprevisibles, en otros imprevistos o simplemente pasados por alto. Los dos últimos pueden atenderse usando mejor la interdisciplinariedad, recurriendo a investigaciones pasadas, planificando de forma más detallada los escenarios posibles. Pero ¿qué hacer con los primeros, los puramente imprevisibles? Emergen de la complejidad del ambiente, que acabamos de señalar y que resulta ineliminable. En definitiva, no hay más solución que atenderlos desde diseños de evaluación flexibles, que no entrapen el análisis a un conjunto de variables excluyentes.

Habrà tácticas para incorporar en la evaluación, tales como formar un consejo de evaluadores externos, un monitoreo del ambiente en el que se desarrolla el programa o el desarrollo de modelos lógicos retrospectivos (Morell, 2005). Pero la prevención que no puede dejar de tenerse es a nivel de diseño. Si el vector del relevamiento es exclusivamente deductivo y el trabajo de campo se restringe a la medición de conceptos fijados de antemano, ningún efecto imprevisible será captado en nuestro trabajo. Lo que hacemos al incluir un componente cualitativo en el diseño es viabilizar la construcción de evidencia por la vía inductiva.

El objetivo final es que los evaluadores y las organizaciones involucradas construyan un trabajo que tenga al mismo tiempo a) credibilidad científica, basa-

da en los métodos y conceptos avalados por la acumulación vigente, b) validez, de modo que sea un reflejo correcto de lo que sucede en el programa y la comunidad y c) utilidad para la organización, que pueda usar las recomendaciones emergentes (Bledsoe & Graham, 2005:303).

Esta utilidad tiene que ver con la propia relevancia de la evaluación (responde a una demanda política, como se decía más arriba, o colabora a construirla y debe brindar elementos para satisfacerla) y con su pertinencia. Las evaluaciones útiles son las que pueden incidir de forma pertinente en la audiencia a la que se dirigen: para eso deben convencer de su utilidad en términos de comunicación directa y empática de su efectividad y también cumplir con los tiempos necesarios para que sus aportes sean atendidos. Las evaluaciones cualitativas generan condiciones propicias para cumplir con estos criterios, a menudo solicitados por quienes diseñan los programas.

No se trata de asumir los discursos de los entrevistados como *verdaderos*, ni siquiera de asumir que hay mejores condiciones para la formación de un discurso cercano a la verdad en una entrevista cualitativa que en un cuestionario estandarizado. En la evaluación cualitativa, al igual que en la cuantitativa y, de hecho, en cualquier investigación, lo que obtenemos en una respuesta determinada frente a un estímulo más rígido o más flexible (el provisto por nuestras técnicas de investigación, cualesquiera sean, y los conceptos que intentamos observar) en conexión con un contexto determinado. Entonces, más que elegir la mejor técnica, la obligación científica es la de conocer cuáles son los “productos” que obtendremos de uno u otro abordaje o técnica: en el cualitativo, se ambienta la posibilidad de generar discursos apropiados para observar variedad de dimensiones, importantes para una evaluación. Atender la influencia de la técnica de recogida y análisis de los datos, sin ingenuidades en relación a *las verdades* de los entrevistados, es una prevención de primer interés.

Para observar el lugar de lo cualitativo en un diseño de investigación evaluativa concreto, aprovecharemos el aprendizaje que da la experiencia directa: la evaluación de dos programas del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).

El contexto: cómo son los programas Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida

Surgimiento e implementación del PANES

El PANES fue, al momento de su implementación, la política social focalizada de mayor envergadura implementada en la historia del Uruguay; se desarrolló entre marzo de 2005 y diciembre de 2007. El flamante Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se encargó de su cumplimiento, instrumentación, ejecución, coordinación y evaluación.

Surgió en el contexto de la crisis de 2002, donde el país consolidó la caída de ciertos indicadores clave que se venía registrando desde 1998 y profundizó la

desigualdad en la distribución del ingreso (Buchelli & Furtado, 2004). De 2001 en adelante, fue severo el aumento de la pobreza e indigencia, hasta 2004.

Entonces, el PANES se concibió como política *marco* en la que se desarrollaron distintos programas sociales específicos, desde lo 1) asistencial y 2) promocional. El intento fundamental fue el de brindar herramientas para una superación sostenida de la situación de emergencia (indigencia y otras formas no económicas de exclusión social), con énfasis en el acceso al pleno ejercicio de los derechos.

El programa por antonomasia fue el *Ingreso Ciudadano*, consistente en transferencias condicionadas no contributivas; también se cuentan entre los programas implementados los dos cuya evaluación consideraremos: *Trabajo por Uruguay* (TXU) y *Construyendo Rutas de Salida* (CRS). Antes de ver qué lugar ocupó lo cualitativo en su diseño de evaluación, veamos brevemente en qué consisten.

Los programas Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida

TXU se asemejó a un programa de empleo transitorio, pero su definición lo sitúa como *sociolaboral*, por sus objetivos y características. Lo laboral en el contexto de este programa se entiende como herramienta o medio que posibilita la capacitación específica y transversal de los beneficiarios en distintos ejes, no sólo laborales: conocimiento y ejercicio de derechos ciudadanos, promoción de la asociatividad y redes locales, inclusión en los sistemas de salud y educación, concientización de las inequidades de género y generaciones. En síntesis, pretendió ser un programa esencialmente promocional y de capacitación, que al mismo tiempo brindaba empleo transitorio.

Se organizó en ocho ediciones, alcanzando a cubrir un total de 15.007 puestos para participantes, en todos los departamentos del país. Diseñado y coordinado por el MIDES, fue implementado a través de convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). El programa se dirigió a jefes y jefas de hogar desocupados, mayores de 18 años con familiares a cargo, que no percibieran ningún tipo de prestación social (salvo Asignaciones familiares y prestaciones por discapacidad). Cada una de las ediciones del programa tuvo una duración de seis meses, con una carga semanal de 30 horas, articulando sus acciones en dos grandes actividades: participación en *cuadrillas* de trabajo comunitario (en el marco de necesidades concretas identificadas por organismos públicos a lo largo del país) y actividad en talleres o actividades grupales de capacitación.

El otro programa cuya evaluación comentaremos, CRS, buscó (a través de dos sesiones semanales de dos horas y media, durante seis meses) brindar herramientas y recursos para que los beneficiarios desarrollasen capacidades sostenidas para salir de la pobreza extrema³. Se entendió la indigencia y la pobreza en

3 El diseño original del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), contemplaba que al menos uno de los miembros de todos y cada uno de los hogares que percibiera el Ingreso Ciudadano participara del programa CRS. Finalmente el programa generó cupos para 16.175 personas.

un sentido multidimensional, más que de meros ingresos; los distintos niveles (de hogar, individual) pretendieron atacarse de forma vinculada, para romper los círculos viciosos que se han descrito en la literatura referida a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En términos de actividades concretas, si TXU se centraba en lo laboral, CRS promovió la integración social desde actividades socioeducativas, sobre todo en formato de talleres de aprendizaje y discusión. Las dimensiones abordadas fueron las siguientes: desarrollo del pensamiento crítico, promoción de vínculos afectivos, mejora de la autoestima, promoción del pensamiento abstracto (lecto-escritura y lógica matemática) y, como en TXU, conocimiento y ejercicio de derechos ciudadanos, promoción de la inclusión de los hogares de los beneficiarios en los sistemas de salud y educación y sensibilización frente a las desigualdades de género y generaciones. Se organizaron cuatro ediciones del programa, entre 2005 y 2007, generándose cupos para 16.175 participantes.

La evaluación cualitativa y las decisiones de diseño

La evaluación del PANES fue una parte constituyente del propio plan, como sucede con esta generación de programas sociales. En las últimas dos décadas, la evaluación de programas públicos se consolidó como un imperativo de toda política social, a partir de un fuerte movimiento de opinión generado a nivel político y teórico. Y no sólo en términos de un modelo de gestión de información *ex post* sino de un proceso de evaluación contemplado en el mismo diseño de los programas; si bien no sabemos cómo evolucionará la idea de evaluación, es improbable que haya retroceso en esta tendencia.

Aunque hay referencias en la literatura, nada nos exonera de definir opciones específicas de diseño, adecuadas a las circunstancias del programa. Fue necesario definir los actores, la perspectiva y las técnicas apropiadas para la evaluación. Y decidir debe llevar a explicitar: poniendo sobre la mesa los procedimientos utilizados, se abre la puerta a la metaevaluación que pueda realizarse en el futuro sobre el conocimiento que hemos construido y se somete a la mirada pública el procedimiento utilizado.

A continuación, veremos algunos de los puntos clave de la metodología construida, para analizar la relación entre el componente cualitativo y el resto del diseño de evaluación en este caso concreto⁴.

Diseño y metodología general

La construcción de un diseño es un conjunto de tomas de decisiones, en equilibrio entre lo ideal y lo factible. En este caso, cabe destacar dos decisiones: 1) ¿debía evaluarse el PANES en general o sus programas?; 2) ¿cómo y cuándo

4 Como es habitual en el MIDES, la evaluación de los programas fue llevada adelante por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM).

se utilizaría el abordaje cuantitativo y el cualitativo? En principio, se generó un diseño con tres partes, siguiendo abordajes distintos:

Evaluación de impacto y resultados del PANES (Encuesta de seguimiento). Este abordaje, general y cuantitativo, apeló a una estrategia cuasiexperimental para establecer el impacto del PANES. Se usaron técnicas econométricas de análisis, con datos recogidos en una encuesta de tipo panel con dos ondas.

Evaluación cuantitativa por programa. Se trata de un abordaje de diseño cuantitativo específico para TXU y CRS. Se realizó una encuesta panel, también con dos ondas, mediante un formulario aplicado tanto al ingreso como al egreso del programa.

Evaluación cualitativa por programa. Nuevamente, el abordaje es específico para TXU y CRS, de corte cualitativo, con el objetivo de contemplar la mirada y voz de los beneficiarios. Las técnicas utilizadas en este caso fueron la entrevista en profundidad y los grupos focales o de discusión.

Tabla 1. Esquema general del diseño de Evaluación del PANES y sus Componentes.

		Abordaje	
		Cuantitativo	Cualitativo
Estrategia	General (PANES)	Evaluación de impacto (encuesta)	
	Específica (por programa)	Evaluación de resultados (aplicación de formulario de ingreso y egreso)	Evaluación de resultados

Fuente: DINEM-MIDES, 2007.

¿Qué función cumple esa tercera parte, donde se incorpora lo cualitativo a la evaluación? El objetivo central fue recoger la perspectiva de los distintos actores de los programas y dar cuenta de las expectativas, satisfacción, resultados y procesos que se pudieran despertar o desatar en ellos a partir de su participación. Por tanto, lo cualitativo excedió la evaluación de procesos y se usó también para conocer qué efectos generó el programa.

El criterio para la muestra de entrevistados fue el de contemplar las posibles diferencias en el discurso, que pudieran darse según ciertas variables estructurales. Dado que el tamaño muestral no puede definirse según un proceso único, se siguió el procedimiento más adecuado a la indagación cualitativa: una estimación inicial de la cantidad de entrevistas (que veremos más adelante) ajustada en el propio proceso de trabajo de campo según el criterio de saturación teórica.

Uno de los *para qué* de la investigación cualitativa, que se señalaba al comenzar, es el de poder modificar el diseño durante la investigación, a medida que el propio proceso investigativo lo hace necesario. Veamos la forma en que fue ampliándose el diseño en el caso de estos programas.

La construcción ad hoc de una estrategia de diseño complementaria: lo cualitativo y la flexibilidad

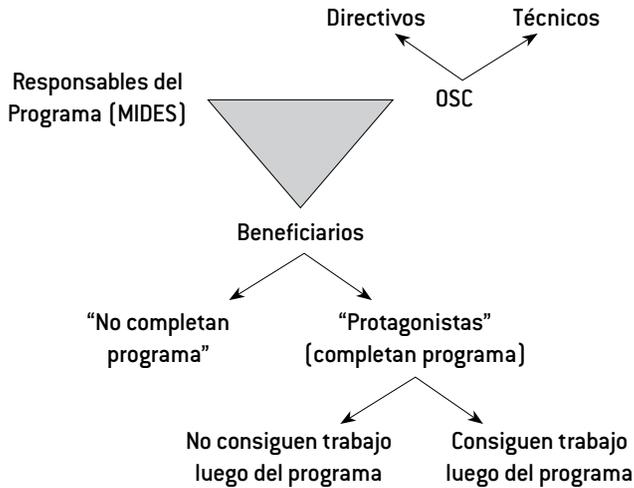
En una primera instancia, el diseño muestral se extrajo aleatoriamente desde un marco equivalente a la población total de *egresados* de TXU y CRS. Durante la investigación evaluativa, sin embargo, se hizo notorio que tal muestra podría acarrear un sesgo importante: la perspectiva de los que no completaron el programa no iba a estar presente. No eran pocos, pero aún si así fuese, era importante incluir su mirada.

¿Por qué? Sobre todo porque es razonable suponer que se trata de un grupo heterogéneo en relación a los procesos que queremos observar: quizá quienes abandonaron lo hayan hecho por evaluar negativamente el componente, quizá lo evalúan mejor que el promedio porque su deserción se debe a la entrada al mercado laboral que el programa ayudó a generar. En cualquier caso, uno de los aportes de este diseño cualitativo debía ser el de reflejar distintas valoraciones. La voz de quienes terminaron cada programa no hubiera agotado las opciones en ese sentido.

Entonces, aunque el trabajo de campo había comenzado, se incorporaron modificaciones, generando una instancia *ad hoc* para vencer esa debilidad de diseño. Para el caso específico de los beneficiarios de TXU, a partir de una ampliación de la muestra intencionada, que contempló en su marco muestral a los que no completan los programas (“*desertores*”) y a los que no habiéndolo completado consiguen trabajo (“*exitosos*”). Para el caso de CRS, algo similar: se incorporó como actor a los beneficiarios que no completan el proceso propuesto por el programa, por lo que fuere.

Por otra parte, la incorporación de una perspectiva distinta era importante para robustecer las inferencias que emergieran de la evaluación: el volumen de un poliedro se aprecia si iluminamos varias de sus caras. Así, se agregó un punto de vista, a través de un nuevo actor: las OSC que participaron de los convenios en TXU y CRS. La voz de estas organizaciones fue recogida con la técnica de entrevista en profundidad, aplicadas a sus directivos y a miembros de sus equipos técnicos. Nuevamente, se trató de privilegiar la variedad de discursos y miradas, bajo la suposición de que directivos y miembros de los equipos técnicos pueden manejar información sobre aspectos diferentes, además de diferentes perspectivas (relación con el Estado / relación cotidiana con los participantes). Como en el caso de *desertores* y *exitosos*, las OSC se eligieron a través de una muestra intencionada, buscando variabilidad en los ejes de tamaño organizacional y de complejidad institucional. Por otra parte, se creyó esencial contar con la perspectiva de los responsables técnicos de cada uno de estos programas en el propio MIDES y de ese modo el diseño volvió a ampliarse.

Gráfico 1. Actores involucrados en el diseño de evaluación



Fuente: Elaborado para este artículo por la División de Evaluación (DINEM – MIDES).

Además de agregar estos actores, se sumó una técnica para el caso de los participantes: la de grupos focales, donde la elaboración colectiva de las representaciones sociales puede mostrar los conflictos y emergentes de la experiencia en torno a TXU y CRS más fielmente que lo que pueden sugerirse en las entrevistas. Para contemplar diferencias estructurales, se construyeron grupos homogéneos según sexo y región del país.

Asumidas estas definiciones metodológicas y sumando la cantidad de actividades previstas (que fueron ajustadas luego, sobre el campo, según el mencionado criterio de saturación y atendiendo las necesidades de ir en busca de más información cuando fuese necesario), el trabajo de campo se realizó de la siguiente manera:

Tabla 2. Técnicas y actividades planificadas en la evaluación cualitativa

Actor	Subgrupo	TXU	CRS
Programa	Responsables técnicos	1 entrevista	1 entrevista
	Directivos	10 entrevistas	6 entrevistas
OSC	Técnicos	7 entrevistas	5 entrevistas
	Protagonistas	32 entrevistas	30 entrevistas
Beneficiarios		8 grupos foco	7 grupos foco
	Exitosos	7 entrevistas	No corresponde
	Desertores	12 entrevistas	6 entrevistas
Total de actividades		TXU	CRS
		77	55

Fuente: Elaborado para este artículo por la División de Evaluación (DINEM – MIDES).

Con estos clivajes, a partir de los cuales se diseñó la muestra, se quiso captar la variedad de discursos presentes. Pero el análisis de esta variedad no puede remitirse a estas distinciones del diseño muestral.

Es decir que si bien queremos contemplar la mayor complejidad posible de matices en el discurso de los participantes, el análisis de este discurso debiera trascender varios atajos. El más evidente, construir una interpretación solamente en términos del discurso mayoritario, como si fuera una expresión unívoca de la perspectiva de los participantes. Otro, contemplar estos clivajes de la muestra como las líneas de corte de los significados y discursos. En definitiva, luego de abierta la posibilidad de captar una multitud de discursos desde este diseño muestral, se trata de identificar todas las distinciones que sea necesario, pero desde los quiebres que aporten los propios datos. Para eso, una herramienta básica del abordaje cualitativo es la construcción de tipologías⁵.

Esta trastienda del diseño de evaluación ilustra las posibilidades de un componente cualitativo en cuanto a su flexibilidad. A continuación veamos qué aportan los resultados emergentes de un diseño tal, basado en la combinación de perspectivas, cuando es necesario extraer conclusiones de política y recomendaciones para la acción.

¿Qué tipo de hallazgos y resultados se obtienen por esta vía?

Las fortalezas y debilidades de los programas, en contexto

Los resultados que se pueden extraer con el aporte del componente cualitativo permitieron comprender las fortalezas y debilidades de cada programa desde la experiencia de los distintos actores involucrados en el programa, fuesen los beneficiarios u otros.

En primer lugar, cabe observar las coincidencias entre las OSC y los beneficiarios, en la mirada acerca del programa como algo más valioso que redundante, en tanto puede contarse a favor de la robustez de estas conclusiones. Tal era el sentido original de la expresión *triangulación* (Denzin, 1970; Teddlie & Tashakkori, 2003) como metáfora topológica que tuvo largo recorrido en las ciencias sociales: si queremos determinar dónde está un punto en el terreno, es posible que nos acerquemos a su ubicación si proyectamos nuestra observación desde dos lugares diferentes.

En cuanto a los efectos no previstos, se pudo saber que los aspectos más destacados giraron en torno a la transformación en las subjetividades: en primer lugar, los participantes de los programas sintieron que sus vidas crecieron en autoestima. Esta *ganancia subjetiva* no refleja meros “cambios interiores” sino la recuperación de la capacidad de socialización, en muchos casos menguada por la situación de aislamiento, culpabilidad, autocompasión y exclusión de ámbitos so-

5 Aquí se presentarán las tendencias y hallazgos más elementales del trabajo desde lo cualitativo, por lo que solamente cabe mencionar estas posibilidades, sin desarrollarlas.

cialmente valorados, a la que se exponen quienes viven en la indigencia. Hubiese sido muy difícil captar este cambio con un diseño más unívoco en sus abordajes.

Las sutilezas o matices identificados dentro de este cambio incluyen las mejoras en la autopresentación, o en el *empoderamiento*: las mujeres destacan especialmente esta transformación, que modifica capacidades y traslada horizontes de expectativas. El “tomar la voz” para ensanchar los horizontes de acción autopercibidos y dar un paso adelante (en la búsqueda de trabajo, de mayor igualdad en las relaciones interpersonales o en la planificación de un proyecto de vida más ambicioso) es un atributo emergente de los cambios operados.

En CRS, por otra parte, pudimos recoger ganancias tales como la creciente capacidad de los participantes de desrutinizar y desnaturalizar el *mundo de la vida* en el que vivían y combatir el aislamiento social con nuevas herramientas. Indagando a fondo, pudo verse como procesos interrelacionados a la modificación de la rutina, la problematización de presupuestos culturales, el mayor cuidado estético, el incremento en la autoestima y la generación de nuevos vínculos, se reforzaban entre sí.

Estos cambios, parte de los objetivos del programa pero difíciles de medir, incluyen situaciones complejas: por ejemplo, cuando se desarrollaron tareas en lugares y ámbitos socialmente valorados, tales como escuelas, los protagonistas sintieron que ganaban en términos de inclusión y no antes. La visibilidad e importancia social de lo hecho fue un camino gratificante de inserción en la comunidad barrial.

Los cambios en variables “duras” como la frecuencia de acceso a servicios públicos (de salud, por ejemplo), se pudieron constatar desde el componente cuantitativo. Pero la retroalimentación de este acceso con la percepción de mejoras en la presentación personal, por ejemplo, debió observarse con aquellas técnicas que desde lo cualitativo integraban la perspectiva de los participantes en su punto de vista más general. Observar los *mecanismos* que operan inevitablemente en contexto, dadas las subjetividades de las personas, puede mostrarnos procesos tan difícilmente visibles como el siguiente:

Superación de miedo al odontólogo

- gestión ante la OSC
 - reserva de cita con el odontólogo
 - atención odontológica
 - mejoramiento de la salud y la estética
 - aumento de la autoestima
 - mejora en búsqueda de empleo y empleabilidad.

Dado que en la experiencia individual aparecen en forma integrada, conviene recogerlos en su complejidad y vinculación recíproca. Las transformaciones subjetivas alimentaron un nuevo impulso de inclusión en torno a servicios

y prestaciones sociales, entre otras cosas. Por ejemplo, al enfrentar situaciones de violencia doméstica: las participantes pudieron reestructurar su mundo de la experiencia para propiciar una relectura en clave de derechos; la violencia ya no como algo privado y propio de la coyuntura familiar.

Desde la visión de los protagonistas, la formación en oficios fue problemática. ¿Tiene sentido observar la evaluación que los propios protagonistas hacen de las competencias adquiridas en vez de aplicarles algún *test* o medición estandarizada? Sí, cuando partimos de un supuesto: el del rol activo del protagonista en su proceso de incorporación de competencias. Y más aún si recordamos que de su propia autoevaluación dependerá el grado en que busque capitalizar estas competencias en el mercado de trabajo. Quien ha tenido problemas de inserción laboral y siente que tras el pasaje o tránsito por un programa socio-educativo o laboral, CRS y TXU en este caso, no ha aprendido nada relevante y que por tanto no han aumentado sus chances de inserción, difícilmente se exponga a (lo que prevé como) una nueva frustración en el mercado de trabajo.

La evaluación y el estudio de lo cotidiano y doméstico

Otro aspecto favorecido por la indagación cualitativa es el de los temas de difícil tratamiento. Por ejemplo, el estudio de la cotidianeidad y de lo doméstico, cuya importancia es central para estos programas. En la reproducción cotidiana de la vida toman materialidad concreta los mecanismos previstos en el diseño del programa. Para ser gráficos, la recuperación de autoestima y cultura del trabajo que pretendió TXU, no tiene grandes posibilidades de concreción en un contexto cotidiano de malas relaciones laborales, falta de herramientas y deficientes condiciones de trabajo.

Allí vuelve a plantearse la importancia de los efectos no previstos, como ya señalamos más arriba. En la implementación del programa, emergieron temas como la ausencia de lugares apropiados donde descansar, o problemas de salubridad y exposición al sol. En la misma línea, fue muy útil saber que, desde la perspectiva de los participantes, los uniformes de trabajo ocupan un lugar importante como símbolo de trabajo estable y dedicación. Acaso también operen como un relativo blindaje contra el posible estigma de “recibir dinero” del Estado: en el universo simbólico de los beneficiarios del programa, tener un uniforme indica que se está trabajando.

¿Qué sucedió en lo más estrictamente doméstico? Promover una mayor equidad de género es un objetivo que atraviesa los programas, pero no es sencillo de abordar, por lo que fue necesario apelar a todas las potencialidades que el abordaje cualitativo pudiese ofrecer. Desde allí se pudo escuchar sobre todo a las mujeres, que describieron sus problemas para compatibilizar la participación en el programa y el cuidado de sus hijos, en ocasiones forzando la deserción.

El costo de oportunidad percibido refleja la división tradicional del trabajo por género (que no podía ser modificada por el programa en tan corto plazo). Las mujeres han asociado ese costo a una renuncia a tareas domésticas y los varo-

nes a los trabajos temporales. La incorporación de estrategias que permitan una valoración distinta del costo de oportunidad (donde “la ecuación” resulte más favorable al programa, por ejemplo a partir de espacios colectivos de juegos o talleres para niños u otros modos que favorezcan la equidad de género) puede ser una alternativa a efectos de mejorar la incidencia de los programas en la equidad de género doméstica.

Resultados y consecuencias de la evaluación cualitativa

En síntesis, la incorporación de un componente cualitativo y la consiguiente combinación de perspectivas trajo consigo cambios en el diseño y en la implementación de los programas durante su desarrollo; entre otras cosas, motivados por los resultados intermedios de evaluación. Fueron en particular los hallazgos y recomendaciones fundados en la estrategia y técnicas cualitativas, los que permitieron detectar dificultades y desfases “a tiempo” y se constituyeron en un insumo central para las decisiones y cambios. Esos hallazgos señalaron dónde podían mejorarse los programas y qué aspectos hacían una diferencia sustantiva en el proceso tal como lo viven sus participantes u otros actores⁶.

No se trata solamente, entonces, de que la evaluación cualitativa habilite conocimientos más amplios sino que lo hace influyendo más eficazmente en el programa mientras está en acción, lo que abre nuevas puertas al potencial de incidencia *en y de los hacedores de políticas*. El reto de siempre es poder comunicar a los mandos políticos acerca del carácter científico y sistemático de las inferencias de evaluación, que no son una mera colección de observaciones. Se trata de que los hallazgos no sean desestimados como una mera opinión. Lo cierto es que a medida que se fue legitimando la evaluación cualitativa mejoraron sus condiciones de recepción en los organismos, pero aún suele haber problemas; por ejemplo, se suele subestimar el costo del componente cualitativo de las evaluaciones (Zandberg & Berkowitz 2009).

Antes de concluir, veamos cómo se configura el vínculo con los actores del programa cuando agregamos un componente cualitativo.

El vínculo con los actores

Sucede que en la tarea cotidiana de evaluación existen pocas recomendaciones en torno a ciertos criterios de actuación, lo que obliga a la improvisación más veces que lo deseable. ¿Cuán explícito se debe ser con los actores del programa respecto a los resultados que está recogiendo, cuando aún se encuentra en el trabajo de campo? Si bien la ética profesional no obliga a mostrar todos los datos de cada fase cuanti y cualitativa, sí llama al evaluador a presentarse de manera honesta ante quienes le suministrarán información delicada y personal. Se trata

6 A modo de ejemplo, en CRS se destinó parte del presupuesto a financiar la contratación de un encargado del cuidado de los niños de los participantes, a partir de hallazgos emergentes que resultaban inesperados. Para el diseño de futuras ediciones del programa, se consideró la propia duración y se alargó desde 6 a 8 meses Uruguay Trabaja (que tiene objetivos similares a TXU).

de no desdibujarse, sino dejar en claro nuestra tarea ya que *“operamos desde compromisos sociales (y profesionales) profundos, que honran la visión y perspectiva de todos los grupos de actores, estemos o no de acuerdo con ella”* (Ryan et al. 1998:102). Y para recoger la visión de otros actores, debemos mostrar qué uso se le dará. No de forma exhaustiva sino de forma clara.

Posiblemente una solución sea no entrar en detalles técnicos acerca del diseño, que acaso enturbiarían la idea que se quiere transmitir, pero sí comunicar a los participantes acerca del uso que daremos a lo que nos cuenten y cómo se tomarán en cuenta otras fuentes de datos. El camino es *“conectar con las experiencias que tuvieron ellos en el programa y a través de significados que les sean accesibles, para que no haya rechazo, o, peor, malos entendidos”* (Ryan et al. 1998:104).

En términos de aplicación de las técnicas como entrevistas semiestructuradas o grupos de discusión, esta introducción es además fundamental para que el trabajo de campo sea eficiente. Delimitar el alcance de lo que nos dirá el entrevistado: *no tendrá consecuencias en términos del programa; cualquier opinión es válida; no hay respuestas correctas ni incorrectas; se asegura la confidencialidad, las opiniones serán tomadas en cuenta para mejorar el programa pero no en soledad sino junto con más información de entrevistas, observaciones y encuestas a otros actores, etc.*

Para cumplir con estas difíciles tareas, hay estrategias disponibles, propuestas por autores como Greene: generar ejemplos hipotéticos de qué resultados podría mostrar la evaluación; describir en gran detalle qué participación tendrá cada quien en cada fase; hacer alguna actividad inicial con los participantes donde a través de la colaboración de éstos quede claro su rol en la propuesta general de evaluación. (Ryan et al. 1998)

Reflexiones finales: la evaluación cualitativa y el archipiélago de diseño

Hemos visto los aportes prácticos y metodológicos de una evaluación en la que se inserta un componente de relevamiento y análisis cualitativo. Su comprensión en un marco más general, epistemológico, no es fácil. A menudo se usan metáforas para describir la lógica que ordena a estos diseños. Culminaremos con una imagen precisa, la del archipiélago, provista por Lawrenz & Huffman (2002), para resumir la naturaleza de este tipo de diseños:

“los cimientos submarinos del archipiélago serían la ‘verdad’ subyacente del programa evaluado y las islas individuales las formas de probar esa verdad, o los datos a analizar a interpretar (...), al final, los evaluadores juntamos las piezas de cada isla para inferir los cimientos fundantes del programa, porque es difícil descubrirla verdad enteramente” (Lawrenz & Huffman 2002:332).

Así, si usamos una estrategia con variedad de abordajes, tendremos islotes desde lo cuasi experimental, la interacción social, lo fenomenológico. La percep-

ción de dónde empieza y dónde termina el archipiélago será del evaluador, haciendo recortes a partir de su visión teórica.

Esta metáfora puede aplicarse a los dilemas de la recogida, el análisis y la interpretación de los datos, incluso a su presentación formal. Es relevante pensar en esos cimientos submarinos como la “verdad” del programa, en el sentido del realismo crítico de Sayer (1992): la realidad como estructurada en capas jerárquicas y con existencia relativamente independiente de nuestros juicios.

Los islotes, que son los datos a interpretar, no son esa verdad pero están conectados a ella desde lo particular: pueden dar cuenta de cómo es, con el auxilio de nuestra teoría. Cada islote tendrá una topología específica, unas coordenadas o un microclima que lo distingue, pero también habrá agregaciones totales o parciales, generadas por los componentes de nuestro diseño de investigación y métodos de recogida y análisis de datos.

En conclusión, más que defender lo cualitativo como un criterio privilegiado, lo que cabe enfatizar en la comunidad de evaluadores es la necesidad de construir evidencia de acuerdo a los métodos que en cada caso aporten relevancia, credibilidad y rigor inferencial a la evaluación. Tales métodos tendrán un lugar u otro según el énfasis esté en la medición de recurrencias o en los significados locales; en lo general o en lo particular (Schwandt 2009:199-200). Como en evaluación los significados y lo particular suelen incidir fuertemente en los posibles resultados de un programa, el abordaje cualitativo no dejará de ser fuertemente requerido.

En TXU y CRS las miradas específicas de los participantes y de los técnicos de las OSC fueron recogidas para aumentar el tamaño de lo visible; descubrir islotes, si se quiere. Aspectos que hubieran permanecido sumergidos, aunque no por eso menos verdaderos, pudieron así formar parte plena de las conclusiones más importantes de la evaluación. Sin estas herramientas, difícilmente hubiésemos captado la incomodidad de los participantes por no contar con un uniforme oficial, el orgullo por ayudar a los hijos a hacer los deberes escolares, su miedo al odontólogo, el ardor del sol, o la relación entre pintar una escuela, elevar la autoestima de los pintores y aumentar su nivel de asociatividad informal.

Referencias bibliográficas

- BAKER, Judy L. (2000). Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales. Banco Mundial.
- BLED SOE, K. L. & J. A. GRAHAM (2005). The Use of Multiple Evaluation Approaches in Program Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 26, 302-319.
- BUCHELLI, M., FURTADO, M. Uruguay (2004). 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis? CEPAL.
- CAMPBELL, D. (1969). Reforms as experiments, *American Psychologist*, 24(4)
- CARACELLI, V & J. GREENE (1993). Data Analysis Strategies for Mixed-Method Evaluation Designs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15(2), 195-207.

- CARNEIRO, Pedro et al** (2009). El Impacto de Proveer Apoyo Psico-Social a Familias en Extrema Pobreza y Aumentar su Acceso a Servicios Sociales. Evaluando Chile Solidario. UCL – IFS – CEMMAP – World Bank. En www.chilesolidario.gov.cl
- COFFMAN, J.** (2003). Michael Scriven on the Differences Between Evaluation and Social Science Research. En *The Evaluation Exchange*. Harvard Family Research Project.
- COOK, T.** (1985). Postpositivist Critical Multiplism, en *Social science and social policy*, (eds. R. Shotland & M. Mark), Beverly Hills. Sage.
- CRUMP, B. & K. LOGAN** (2008). A Framework for Mixed Stakeholders and Mixed Methods. En 7th European Conference on Research Methods for Business and Management Studies. Londres: ECRM.
- DENZIN, N.** (1970). *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. Chicago: Aldine.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y MONITOREO (DINEM – MIDES)** (2008). Informe de evaluación. Programa: Mejoramiento del Hábitat. Publicación web: www.mides.gub.uy
- (2007). Informe de evaluación. Resultados, expectativas y satisfacción. Programa: Construyendo Rutas de Salida. Publicación web: www.mides.gub.uy
- (2007). Informe de evaluación. Resultados, expectativas y satisfacción. Programa: Trabajo por Uruguay. Publicación web: www.mides.gub.uy
- (2007). Informe de evaluación. Programa: En el país de Varela: Yo, Sí Puedo. Publicación web: www.mides.gub.uy
- GREENE, J.** (2001). Dialogue in Evaluation. A Relational Perspective. *Evaluation*, 7, 8.
- GUTTANDIN, F.** (2007). Pobreza Campesina desde la perspectiva de las madres beneficiarias del programa Tekoporá, Asunción: UNFPA, GTZ, Secretaría de Acción Social.
- KUSHNER, S.** (2005). Qualitative Control. A Review of the Framework for Assessing Qualitative Evaluation. *Evaluation*, 11, 13.
- LAWRENZ, F. & D. HUFFMAN** (2002). The Archipelago Approach To Mixed Method Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 23, 331-338.
- LOZANO CORTÉS, Maribel** (2006). Evaluación Cualitativa de los impactos del Programa Oportunidades en alimentación, salud y educación en los municipios del sur de Yucatán (2004-2005). Universidad de Quintana Roo (en evaluacion.oportunidades.gob.mx)
- LOZANO CORTÉS, Maribel** (2006). Evaluación Cuantitativa de los impactos del Programa Oportunidades en educación, salud y alimentación en los municipios del sur de Yucatán de 2001 a 2004. Universidad de Quintana Roo (en evaluacion.oportunidades.gob.mx)
- MARK, M.** (2001). Evaluation's Future: Furor, Futile, or Fertile? *American Journal of Evaluation*, 22, 23.
- MIDEPLAN** (2008). Impactos en el Sistema Familiar por la Incorporación de Mujeres al Mundo del Trabajo. Programas de Empleo y Empleabilidad del Sistema Chile Solidario. MIDEPLAN. En www.chilesolidario.gov.cl
- MOHR, L. B.** (1999). The Qualitative Method of Impact Analysis. *American Journal of Evaluation*, 20, 69-84.

- MORELL, J. A. (2005). Why Are There Unintended Consequences of Program Action, and What Are the Implications for Doing Evaluation? *American Journal of Evaluation*, 26, 444-463.
- NASTASI, B. K.; J. HITCHCOCK; S. SARKAR; G. BURKHOLDER; K. VARJAS & A. JAYASENA (2007) Mixed Methods in Intervention Research: Theory to Adaptation. *Journal of Mixed Methods Research*, 1, 164-182.
- NIRENBERG, O.; J. BRAWERMAN & V. RUIZ (2002). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires. Paidós.
- PARDO, I. (2006). Bases para el diseño de una evaluación cualitativa. Programas Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida. Montevideo. MIDES.
- PROWSE, M. & L. CAMFIELD (2009). What role for qualitative methods in randomized experiments? Antwerpen: Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp.
- ROSSMAN, G. B. & B. L. WILSON (1985). Numbers and Words: Combining Quantitative and Qualitative Methods in a Single Large-Scale Evaluation Study. *Eval Rev*, 9, 627-643.
- RYAN, K., J. GREENE, Y. LINCOLN, S. MATHISON & D. MERTENS (1998). Advantages and Challenges of Using Inclusive Evaluation Approaches in Evaluation Practice. *American Journal of Evaluation*, 19, 101 - 122.
- SAYER, A. (1992). *Method in Social Science: A Realist Approach*. Londres: Routledge.
- SCHWANDT, T. (2009). Toward a Practical Theory of Evidence for Evaluation. In *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?*, eds. S. Donaldson, C. Christie & M. Mark, 197 - 212. Thousand Oaks: SAGE.
- SCRIVEN, M. (2009). Demythologizing Causation and Evidence. In *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?*, eds. S. Donaldson, C. Christie & M. Mark, 134 - 152. Thousand Oaks: SAGE.
- SHAW, I. (2003). *La evaluación cualitativa*. Barcelona. Paidós.
- STAKE, R. & T. SCHWANDT (2006). On discerning quality in evaluation. In *The Sage Handbook of Evaluation*. Thousand Oaks: SAGE.
- TASHAKKORI, A. & C. E. TEDDLIE (2003). *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Sciences*. Thousand Oaks: Sage.
- VERA SOARES, Fávio et al. (2008). Achievements and shortfalls of conditional cash transfers: Impact evaluation of Paraguay's Tekoporã programme. *IPC evaluation note*, 3, March 2008. International Poverty Centre – PNUD.
- ZANDBERG, I. & S. BERKOWITZ (2009). Mixing methods in different types of evaluation studies. In *Mixed Methods Research Conference*. Harrogate.

Resumen

Nuestro propósito es mostrar cómo puede aprovecharse el abordaje cualitativo para la evaluación de programas sociales. Para eso, se ubica la especificidad de las investigaciones evaluativas, se muestra un posible lugar de lo cualitativo en estos procesos de indagación y se ejemplifica con las enseñanzas extraídas de dos recientes evaluaciones realizadas en Uruguay.

Palabras clave: Evaluación de programas sociales / Evaluación cualitativa / Métodos Combinados

Abstract

Our purpose is to show how to make the most of qualitative approaches in social program evaluation. To get there, we show the specific aspects of evaluative research, discuss the role of qualitative approaches within this type of research process and show examples of recent evaluations in Uruguay.

Keywords: Social program evaluation / Qualitative evaluation / Mixed Methods.

Recibido: 28 de enero de 2011.

Aprobado: 25 de abril de 2011.

LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA DE LA EDAD DE IMPUTABILIDAD EN LOS ANALES DE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA

CUALQUIER SEMEJANZA CON LA ACTUALIDAD NO ES PURA COINCIDENCIA

Gabriel Tenenbaum¹

En el marco de una correntada de pensamiento y opinión que diagnostica, in extremis, el incremento de la delincuencia, especialmente con cara juvenil, como causa de la inseguridad; reaparece en Uruguay, con cierta asiduidad, la discusión política de la edad de imputabilidad. Pese al endémico retorno del debate político, desde 1934 nunca se ha modificado el umbral etario que diferencia las penas destinadas a las personas menores de 18 años de aquellas penas orientadas a las personas mayores o con edad igual a 18 años. ¿Por qué el eterno fracaso de la reforma de la edad de imputabilidad? ¿Para qué modificar la edad de imputabilidad si las personas menores de 18 años de edad son jurídicamente penadas? Éstas y otras interrogantes pretenden ser contestadas a continuación².

Desde la última recuperación del régimen de gobierno democrático en 1985 hasta la actualidad (2011), se han presentado 16 intentos legales (14 Proyectos de Ley, 1 iniciativa plebiscitaria y 1 propuesta por comisión parlamentaria) para cambiar el umbral etario penalmente punible. En estos 26 años, con aparición de propuestas cada año y medio, nunca se ha consumado la reforma del artículo 34 del Código Penal (CP)³. Es más, la mayoría de los intentos no encontraron asidero político para ser tratados en el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, o sea, nunca salieron del archivo documental. Sin embargo, sí se generaron dos momentos,

-
- 1 Candidato a Máster en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Docente en el área de Teorías Sociológicas y Taller Central de Investigación en Violencia, Ciudadanía y Juventud en la Universidad de la República. Integrante del grupo de investigación “Ciudadanías Vulneradas y Violencia” del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales. gtenen@gmail.com
 - 2 El artículo es fruto de de la Tesis de Maestría del autor. El lector interesado puede acudir a la versión completa en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
 - 3 Artículo 34 (Minoridad de edad). No es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido la edad de 18 años.

o mejor dicho, dos movimientos que factiblemente intentaron cambiar la edad de imputabilidad. Por movimiento se entiende una serie de impulsos políticos reunidos en un saber cuyo fin es estatuir la verdad sobre la edad de imputabilidad y que en tal tarea realiza un tratamiento riguroso de aquello por lo que se orienta⁴. El primer movimiento que reunió las características antes señaladas surgió una vez finalizada la dictadura militar uruguaya. El segundo movimiento está en vivo, se está formando en el devenir contemporáneo. En este sentido, resulta interesante reconstruir la discusión del primer movimiento político que intentó seriamente modificar el artículo 34 del CP y comparar este movimiento con los actuales acontecimientos en materia de edad de imputabilidad. Para esta tarea se realiza un rastillaje arqueológico por el debate político entre 1986-1989 que permite anclar el debate actual y determinar el endémico retorno de la politización de la edad de imputabilidad. Esta labor no se realiza contrastando cara a cara movimiento con movimiento, de lo contrario se construye la primera discusión política para a partir de ella establecer los “juegos de sentido⁵” con el segundo movimiento político.

Instalada la mirada en este marco de referencia, se atiende la configuración política de la edad de imputabilidad y la minoridad-mayoridad de edad.

En suma, el presente artículo se compone de cuatro partes: a) aspectos teóricos y metodológicos; b) esbozo de la trayectoria (1985-2011) de la edad de imputabilidad a nivel político; c) tesis referente del investigador al momento de aprehender el objeto de investigación; d) desarrollo de las propuestas políticas para bajar la edad de imputabilidad. Desde aquí se pretende entregar una producción cognitiva que contribuya a pensar de manera distinta lo hasta el momento mentado y, en el mejor de los casos, pensar lo no mentado.

Aspectos teóricos y metodológicos

La referencia teórica del presente artículo se inspira en la teoría de la normalización de Michel Foucault. ¿Qué aporta el enfoque teórico de Foucault al estudio de la edad de imputabilidad desde el lente político? Sintéticamente, la normalización ofrece una explicación de la construcción y conservación del orden social y los sujetos sociales. La norma como práctica social, es decir, como normalización o ejercicio de la norma es vehiculizada por el discurso oral o escrito. Son los actores políticos, entre otros, y más precisamente sus sentidos (creencias, emociones,

4 Además de los actores políticos existen, evidentemente, otros agentes relevantes en la generación y reproducción de cada movimiento. La opinión pública y los medios de comunicación son ejemplos de ello.

5 Técnica de análisis del discurso propuesta por Michel Foucault. El juego es “*un conjunto de reglas de producción de la verdad [...] es un conjunto de procedimientos que conducen a un determinado resultado que puede ser considerado en función de sus principios y de sus reglas de procedimiento*” (Foucault, 1996:117). De esta manera, el juego es la forma en que se construye un discurso con pretensiones de estatuir la verdad sobre aquello que se refiere. Para deconstruir este juego del discurso es necesario demostrar el sentido del mismo. Esto se logra al poner frente a frente discursos disímiles que se disputan la verdad.

valores y razones) contenidos en los discursos los que construyen la concepción de minoridad-mayoridad, la de edad imputabilidad y las responsabilidades que se atribuyen a la minoridad. Se requiere de un saber para, por un lado, erigir, reforzar y justificar un acto de normalización y, por otro lado, formar y reproducir un movimiento de debate que haga posible el ejercicio normativo. En la fundación de un acto de normalización, en el marco de un movimiento que lo impulsa, se configuran nuevos sujetos, o sea, constructos sociales de lo normal y lo anormal. En otras palabras, la modificación de cualquier normativa trae consigo un nuevo sujeto y por ende un nuevo futuro esperado para quienes están involucrados, “no sólo hace que aparezcan nuevos objetos, conceptos, técnicas, sino que hacen nacer además formas totalmente nuevas de sujetos y sujetos de conocimiento” (Foucault, 1995:14). En esta dirección, cuando los tránsitos de vida de las personas se ponen en juego, el examen del tratamiento político cobra importancia.

La metodología de investigación se estructura tomando la propuesta general del método arqueológico-genealógico de Michel Foucault. La arqueología es “*el método propio del análisis de las discursividades locales*” (2000:24) y la genealogía “*pone en juego unos saberes locales, discontinuos, descalificados, no legitimados, contra la instancia teórica unitaria que pretende filtrarlos, jerarquizarlos, ordenarlos en nombre de un conocimiento verdadero*” (2000:22). La elección del método se justifica desde varias razones. En primer lugar, la arqueología permite realizar una reconstrucción histórica del pensamiento político acerca de la edad de imputabilidad basada en el discurso como fuente de registro. En parte, la fase arqueológica se despliega al demostrar el rastreo de todas las iniciativas para modificar y mantener la edad de imputabilidad y localizar los saberes que forman los movimientos de reforma. En segundo lugar, una vez construida la arqueología, se aplica la genealogía para levantar el pensamiento crítico desde la técnica de los juegos de sentido que, en términos generales, es una sistemática comparación de discursos desanclados de aquello que los originan. En otras palabras, se discontinúan los saberes locales como forma de observar, a través del discurso, los sentidos solapados de la acción política. Examinar los saberes desde los juegos de sentido es “*tratar de captar el enunciado en la estrechez y la singularidad de su acontecer; de determinar las condiciones de su existencia, de fijar sus límites de la manera más exacta, de establecer sus correlaciones con los otros enunciados que pueden tener vínculo con él, de mostrar qué otras formas de enunciación excluye*” (Foucault, 2002:45). De esta forma se logra acceder a las reglas de producción de verdad. La técnica de relevamiento de información utilizada es estrictamente documental. Ella se ha nutrido de los proyectos de ley provenientes del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, sesiones taquigráficas de las Cámaras de Senadores, Diputados, Asamblea General, Comisiones Especiales Parlamentarias y artículos de prensa. En cuanto a la población de estudio, ésta se circunscribe a los actores políticos (partidos políticos, agrupaciones políticas y personalidades políticas de incidencia y trascendencia⁶). En referencia a los partidos políticos, se enfoca-

6 La incidencia refiere a agrupaciones partidarias e individuos, sean miembros del poder legislativo, poder ejecutivo u otra institución estatal, que han destinado parte de su tarea

rá la mirada al Partido Colorado (PC), Partido Nacional (PN) y Frente Amplio (FA) por las siguientes razones: i) participación parlamentaria durante todo el intervalo temporal de estudio; ii) partidos con mayor representación electoral; iii) partidos con experiencia en el poder ejecutivo. La primera razón se sustenta en que buena parte de la deliberación política de relevancia se desarrolla en el seno del poder legislativo. Además, es el parlamento el sitio de la decisión final acerca de cambiar o mantener la edad imputable. La segunda razón se justifica en que los partidos políticos seleccionados agrupan, por representación, a la amplia mayoría de la sociedad. Finalmente, el tercer punto está basado en que los tres partidos políticos, en sus etapas de gobierno y en la probabilidad de ser nuevamente partidos de gobierno, han lidiado con la temática y por ello cuentan en sus filas con feligreses conocedores de la discusión⁷. Finalmente, cabe describir arquetípicamente y brevemente el perfil de los partidos políticos seleccionados para que el lector que desconoce el sistema partidario uruguayo pueda hacerse una idea general al respecto. Utilizando de referencia el eje, siempre grosero, de izquierdas y derechas, en la actualidad el PC se ubica en la derecha teniendo en sus filas agrupaciones políticas distribuidas en todo el eje, tanto cercanas al punto central como al extremo final derecho. El PN tiene una distribución similar a la del PC pero se diferencia de éste por su impronta nacionalista y rural frente a una mirada del PC dirigida a lo internacional –a Occidente– y al sector urbano del país. El *“Partido Colorado y el Partido Nacional, que surgen con la independencia del país, desarrollaron fracciones con identidades bien definidas, lo que les permitió ser partidos catch-all en todos los sentidos del término”* (Moreira, 2006:49). Especialmente fueron partidos “agárralo todo” hasta la creación del FA porque, entre otras cosas, contenían las vertientes de izquierdas. La aparición del FA en 1971, partido político que se distribuye en todo el eje de izquierdas, *“empujó a los partidos tradicionales a la derecha del espectro ideológico, ya que fracciones y líderes de los partidos tradicionales identificados como de izquierda resolvieron trasladarse a este partido”* (Moreira, 2006:49). De esa manera, desde su origen el FA comparte algunos rasgos generales de los partidos tradicionales, verbigracia el Batllismo (PC) como modelo de Estado de Bienestar. Más allá de estas tradiciones, el FA se

política a tratar la edad de imputabilidad y que por tal razón se han vuelto expertos, ampliando así su capacidad de incidencia sobre sus pares. La excepción a esta definición es el actor político de trascendencia, ya que su desconocimiento sobre un asunto particular no necesariamente conlleva una disminución absoluta de su capacidad de influencia sobre otros políticos, militantes y la opinión pública. Algunos ejemplos son los ex presidentes, líderes históricos de los partidos políticos, agrupaciones políticas tradiciones y de gran electorado.

7 En las elecciones presidenciales del 2009 para el gobierno (2010-2015), el Frente Amplio obtuvo 1.093.869 votos, el Partido Nacional obtuvo 657.327 votos y el partido Colorado obtuvo 383.912 votos. Muy atrás les siguieron el Partido Independiente con 56.156 votos y Asamblea Popular con 15.166.

En las elecciones presidenciales de 1984 para el gobierno (1985-1990) los guarismos se invirtieron, el Partido Demócrata Cristiano (Frente Amplio) obtuvo 401.104 votos, el Partido Nacional obtuvo 660.773 votos y el Partido Colorado obtuvo 777.701 votos. Muy por detrás le siguieron otros partidos, por ejemplo, la Unión Cívica Cristiana con 45.841 votos. (Fuente: Corte Electoral. Consulta realizada el 25/01/2010). Cabe acotar que en las elecciones de 1984 no existía el Partido Independiente ni el Partido Asamblea Popular.

compone esencialmente de las tendencias socialistas (Partido Socialista uruguayo nace oficialmente en 1910) y comunistas (Partido Comunista uruguayo nace oficialmente en 1921). Todo esto convierte al FA en un partido político de crisis, al menos, ideológico. Esta fundición de vertientes produjo que “*su avance electoral se vinculara a la cooptación progresiva del centro ideológico*” (Serna, 2009:206) y no solamente a las posiciones de izquierdas. Finalmente, en relación al régimen político posterior a la creación del FA, típicamente el PC y el PN podrían ser situados en el tipo de régimen liberal y el FA en el tipo de régimen socialdemócrata.

Legislado la edad de imputabilidad

Poco tiempo después de la recuperación del régimen democrático en 1985, en medio de las discusiones y acciones para la consolidación del Estado, comenzaron a presentarse proyectos de ley con el propósito de modificar algunas normativas del Código Penal (CP). Entre estas modificaciones estaba el artículo 34 del CP que tipifica la edad de inimputabilidad penal desde una presunción *iuris et iuris*⁸. El primer intento en este sentido fue el 6 Agosto de 1986, por parte del diputado del Partido Colorado (PC) Juan Pintos Pereira. Si bien el proyecto no desencadenó ninguna discusión legislativa, señaló el primer mojón del ciclo gubernamental (1985-1990). Un año después, en 1987, se presentaron 4 proyectos de ley, de los cuales tres aparecieron en solamente seis días. El 29 de junio de 1987, el senador del Partido Nacional (PN) Dardo Ortiz, el 30 de junio de 1987 fue el turno del diputado del PC Pablo Millor y el 3 de Agosto de 1987 del senador del PC Pedro Cersósimo. El cuarto proyecto de ley lo presentó el Poder Ejecutivo el 24 de Setiembre 1987, pero éste intentó, sin éxito, la discusión al proponer mantener la vigencia del artículo 34 del CP. Esta serie de impulsos llevaron a la creación de una comisión parlamentaria que en 1988 trató el tema y que presentó, en el informe en mayoría, una propuesta para reducir la edad de imputabilidad que posteriormente desembocó en múltiples sesiones parlamentarias de ambas cámaras legislativas en 1988 y 1989. Todo este proceso de tratamiento quedó sin efecto producto de que se acercaban las elecciones nacionales de 1989. De esta manera, desde 1985 a 1989 se presentaron 5 proyectos de ley para modificar la edad de imputabilidad. A principios de la década del noventa, con nuevo período de gobierno, se intentó llevar adelante un nuevo empuje para modificar el artículo 34 del CP. Se presentaron dos proyectos de ley⁹ pero ninguno tuvo acompañamiento político. Suceso similar ocurrió en la legislatura posterior (1995-2000): se aspiró, sin éxito, a modificar el umbral punible. Aquí se presentó un único proyecto de ley¹⁰ que nunca fue considerado en el parlamento. El ciclo

8 Esto significa que no se admite otra prueba de hecho o, en este caso, normativa que manifiesta lo contrario. Más adelante se desarrolla este punto.

9 El primer proyecto fue presentado el 9 de mayo de 1991 a la Cámara de Diputados por los colorados Antonio Guerra Caraballo, Walter Riesgo, Daniel García Pintos y Diana Saravia Olmos. Posteriormente se presentó otro proyecto de Ley, el 27 de mayo de 1991, por los diputados del Partido Nacional Nicolás Storace Montes y Agapo Luis Palomeque.

10 El proyecto fue presentado el 2 de mayo de 1996 por los diputados del Partido Nacional Gustavo

gubernamental (2000-2005) tuvo tres proyectos de ley¹¹ que naufragaron. El recorrido en vano de los proyectos comenzó a revertirse en la legislatura 2005-2010, aunque sus efectos no se vislumbraron a nivel legislativo. En primer lugar, en el año 2006 fue presentado un proyecto de ley íntimamente relacionado con la edad de imputabilidad. Dicho proyecto refería a la posibilidad de que el juez en materia penal pueda conocer los antecedentes (intervenciones policiales y judiciales antes de haber cumplido 18 años de edad) de la persona que se encuentra en proceso judicial. Dicha proposición fue tratada en comisión desde el 10 de mayo de 2006 al 5 de diciembre de 2007, finalmente la propuesta fue rechazada. Sin embargo, como se detalla más adelante, nuevos impulsos en el año 2011 están tratando el tema y el PC se ha apropiado la propuesta del PN 2006 para plebiscitarla en las próximas elecciones¹². Al mismo tiempo, hay acuerdo en el Poder Legislativo para hacer factible la “ley de antecedentes” aunque no hay consenso en la edad. El 23 de diciembre de 2008 la bancada de diputados del PN presentó otro proyecto de ley¹³ para impulsar la modificación del artículo 34 del CP, además de otras iniciativas entre las que se encuentra la creación de un instituto de “rehabilitación” juvenil descentralizado del actual Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). En el año 2011 el Poder Legislativo acuerda la creación del Instituto de Responsabilidad Penal Adolescente (IRPA). En el año 2009 el senador del PN Francisco Gallinal presenta otro proyecto de ley para reformar la edad de imputabilidad. Además de estos empujes, lo que generó un notable impulso en la discusión de la edad de imputabilidad contemporánea, fueron las campañas electorales del año 2008-2009 para las elecciones internas de cada partido político y la campaña electoral a nivel nacional del año 2009-2010. En ambas campañas la edad de imputabilidad ha estado dentro de la agenda de discusión política. Si bien el ciclo de gobierno 2005-2010 no trajo ningún cambio, claramente marca el inicio del actual (2011) tratamiento legislativo de la edad de imputabilidad. Con el nuevo ciclo gubernamental 2010-2015 se sigue tratando legislativamente todo lo que se venía anunciando en los proyectos de ley y las últimas campañas electorales (2008-2010). En esta dirección se destacan dos grandes empresas. En primer lugar, el 10 de agosto de 2010 fue presentado un documento de consenso realizado entre todos los partidos políticos con el fin de implementar políticas de seguridad. Este producto interpartidario fue fruto de múltiples encuentros durante seis meses pero expresamente se manifiesta que, en relación a la edad de imputabilidad, no se ha podido llegar a un acuerdo. En este mismo año (2010)

Borsari, José María Mieres, León Morelli, Gustavo Penadés y Carlos María Secchi.

- 11 En primer lugar, el 4 de junio de 2002 presentaron los diputados del Partido Colorado Daniel García Pintos, Wilmer Trivel y Alejandro Falco. En segundo lugar, el 9 de diciembre de 2002, nuevamente el senador del Partido Colorado Pablo Millor presentó un proyecto de Ley. En tercer lugar, el 26 de enero de 2004 fue “el turno” del diputado del Partido Colorado Ruben Díaz.
- 12 En principio el próximo sufragio universal del país será realizado en el año 2014.
- 13 Firmaron los diputados del Partido Nacional: Gustavo Borsari, Álvaro Alonso, Jaime Trobo, José Carlos Cardozo, Pablo Abdala, Alberto Casas, Luis Alberto Lacalle Pou, Carlos Enciso, Rodolfo Caram.

fue presentado otro proyecto de ley para modificar la edad de imputabilidad¹⁴. Esta vez el planteo provino de la bancada de diputados del PC a impulso de la agrupación política Vamos Uruguay. El segundo emprendimiento –retoma buena parte de las propuestas de la comisión interpartidaria– fue la creación, el 6 de diciembre de 2010, de la Comisión Especial de Seguridad Pública,¹⁵ en el marco de la Asamblea General. En ambas empresas (Comisión Interpartidaria y Comisión de Seguridad Pública) la discusión de la edad de imputabilidad fue un aspecto entre otros tantos que constituyeron orgánicamente el tema de la seguridad. En enero del año 2011, con motivo del receso legislativo, se inauguró una nueva instancia de debate que fue la Comisión Especial para el Estudio de la Minoridad Infractora. Dicha comisión únicamente tuvo una sesión dado que pretendió dar continuidad al receso de la Comisión de Seguridad Pública producto del impacto que tuvo en la opinión pública el caso de una persona menor de edad a la que se le atribuyó la consumación de tres homicidios¹⁶. Otro elemento emergente, sin precedentes, en este período de gobierno es la iniciativa de reforma constitucional impulsada a inicios del año 2011 por el Partido Colorado y, especialmente, por la agrupación partidaria Vamos Uruguay (VU). Acompañada también, más adelante, por ciertas personalidades políticas y agrupaciones políticas del Partido Nacional y del Frente Amplio (FA), así como organizaciones no políticas. El proyecto de ley como herramienta de normalización fue sustituido por otro mecanismo pero con el mismo fin normalizador. La iniciativa de VU pretende plebiscitar en las elecciones más inmediatas la reducción de la edad de imputabilidad a 16 años, la consideración en el juicio penal de los antecedentes producidos antes de haber cumplido 16 años y el aseguramiento de que el Estado proveerá de un servicio descentralizado para la internación y rehabilitación de los “delincuentes” menores de 18 años. Como ya fue mencionado, el Poder Legislativo alcanzó acuerdos en el año 2011 sobre la creación de un instituto de responsabilidad penal y la consideración de los antecedentes penales juveniles. La adherencia al plebiscito conlleva la realización de una campaña de junta de firmas. A ésta se plegaron agrupaciones y personalidades políticas de todos los partidos, especialmente del PC y PN, organizaciones sociales de víctimas y ramas comerciales expuestas al delito. Esta reunión de intereses se llama “Comisión por la Seguridad para Vivir en Paz - Yo firmo”. Dicha comisión no está sola, sino que acompañada por su antagonico la “Comisión Nacional No a la Baja”. Ésta se conforma por agrupaciones políticas de todos los partidos, especialmente del FA, PIT-CNT, FEUU y otras organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales.

14 El 1 de setiembre de 2010 la bancada de diputados del Partido Colorado presentó su proyecto de ley. Firmaron: Martha Montaner, Gustavo Cersósimo, Graciela Matiadura, Germán Cardozo, Daniel Bianchi, José Amy, Marcelo Bistolfi, Juan Manuel Garino, Luis Ziminov, Fitzgerald Cantero, Juan Ángel Vázquez, Nicolás Ortiz y Fernando Amado.

15 Comisión Especial para el Análisis de la legislación relativa a los temas de Seguridad Pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

16 Se habla del caso de “El Pelón”, apodo por el cual se denominó a la persona perpetradora.

De esta manera se desarrollieron y se siguen desarrollando impulsos que intentaron y que continúan impulsando la reforma de la edad de imputabilidad. A continuación dos tablas-resumen de la cronología de los proyectos de ley, iniciativa plebiscitaria, mojones relevantes en el tema y las comisiones legislativas y no legislativas sobre la edad de imputabilidad.

Tabla 1. Cronología de los proyectos de ley, iniciativa plebiscitaria y mojones de importancia sobre la edad de imputabilidad.

Fecha ¹	Institución	Proponentes	Partido político	Edad propuesta
6/8/1986	Cámara de Representantes	Juan Pintos Pereira	Partido Colorado	16
29/7/1987	Cámara de Senadores	Dardo Ortiz	Partido Nacional	16
30/7/1987	Cámara de Representantes	Pablo Millor	Partido Colorado	16
3/8/1987	Cámara de Senadores	Pedro Cersósimo	Partido Colorado	15 ²
24/9/1987	Poder Ejecutivo	Juan María Sanguinetti; Adela Reta; Antonio Marchesano	Partido Colorado	18
14/9/1988	-----	Instituto Nacional del Menor	-----	-----
9/5/1991	Cámara de Representantes	Antonio Guerra Caraballo; Walter Riesgo; Daniel García Pintos; Diana Saravia Olmos	Partido Colorado	16
27/5/1991	Cámara de Representantes	Nicolás Storace Montes; Agapo Luis Palomeque	Partido Nacional	14
2/5/1996	Cámara de Representantes	Gustavo Borsari; José María Mieres; León Morelli; Gustavo Penadés; Carlos María Secchi	Partido Nacional	16
4/6/2002	Cámara de Representantes	Daniel García Pintos; Wilmer Trivel, Alejandro Falco	Partido Colorado	16
10/12/2002	Cámara de Senadores	Pablo Millor	Partido Colorado	16
26/1/2004	Cámara de Representantes	Ruben H. Días	Partido Colorado	16
7/9/2004	-----	Código de la Niñez y la Adolescencia	-----	-----
23/12/2008	Cámara de Representantes	Gustavo Borsari; Álvaro Alonso; Jaime Trobo; José Carlos Cardozo; Pablo Abdala; Alberto Casas; Luis Alberto Lacalle Pou; Carlos Enciso; Rodolfo Caram	Partido Nacional	16
9/6/2009	Cámara de Senadores	Francisco Gallinal Nieto	Partido Nacional	16
1/9/2010	Cámara de Representantes	Martha Montaner; Gustavo Cersósimo; Graciela Matiadura; Germán Cardozo; Daniel Bianchi, José Amy; Marcelo Bistolfi; Juan Manuel Garino; Luis Ziminov; Fitzgerald Cantero; Juan Ángel Vázquez; Nicolás Ortiz; Fernando Amado	Partido Colorado	16 ³
3/2011	Iniciativa de Reforma Constitucional	Agrupaciones Políticas: Vamos Uruguay (PC), PROBA (PC) Aire Fresco (PN), Herrerismo (PN)	Iniciativa del Partido Colorado	16

1. Las fechas corresponden a la presentación de los proyectos de ley en cámara y no a los asuntos entrados.

2. Aclaración, entre 15 y 16 años cuando hubiera discernimiento.

3. Aclaración: el Programa político 2010-2015 de la agrupación Vamos Uruguay del PC proponía disminuir la edad de imputabilidad a 14 años.

Tabla 2. Cronología de las comisiones legislativas y no legislativas sobre la edad de imputabilidad

Fecha	Institución	Proponentes	Partido político	Edad propuesta
22/6/1988	Cámara de Senadores: Comisión Constitución y Legislación	<i>Informe en Mayoría:</i> Dardo Ortiz; Pedro Cersósimo; Américo Ricaldoni; Juan Carlos Fáb Robaina.	Partido Colorado Partido Nacional Frente Amplio	16
		<i>Informe en Minoría:</i> Hugo Batalla; Gonzalo Aguirre		
10/8/2010	Comisión Interpartidaria de Seguridad (fuera del Poder Legislativo)	Informe de Consenso	Partido Colorado Partido Nacional Frente Amplio Partido Independiente	No
18/1/2011	Asamblea General: Comisión Especial para el estudio de la minoridad infractora	Suplantó con dos sesiones el receso de la Comisión Especial de Seguridad Pública.	Partido Colorado Partido Nacional Frente Amplio Partido Independiente	No
4/3/2011	Asamblea General: Comisión Especial de Seguridad Pública	Informe de Consenso	Partido Colorado Partido Nacional Frente Amplio Partido Independiente	No
29/4/2011	Comisión por la Seguridad para Vivir en Paz-Yo firmo.	-----	Todos los partidos políticos Actores Sociales individuales y colectivos.	-----
29/6/2011	Comisión Nacional No a la Baja	-----	Todos los partidos políticos, PIT-CNT, FEUU y otras OSCs y ONGs	

Herramientas para el debate o tesis del investigador

Es importante proveer al lector una caja de herramientas cognitivas que le permitan realizar una lectura comprensiva del fenómeno de estudio. En tal sentido lo primero que se debe mencionar es que las posiciones a favor de modificar la edad de imputabilidad, modificación que se orienta a la reducción del umbral etario punible, basan sus argumentos en el artículo 34 del Código Penal (CP) que dice: “no es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido la edad de 18 años” (CP, 1977; 1988; 2010). Tal artículo ha estado invariable entre 1985 y lo que va del año 2011. El texto del artículo en cuestión fue recogido de la legislación española de 1918, imitando la ley belga¹⁷. Cimentar la argumentación de la inimputabilidad del menor en este único artículo es tomar una presunción *iuris et de iure*, es decir, una posición absoluta que no admite prueba contraria. Tal postura impide atender una batería legal que justamente dice todo lo contrario, o sea, una tesis contraria, o presunción *iuris tantum*. ¿Cuáles son estas otras herramientas

17 Adela Reta en artículo 34 del Código Penal de 1988.

legales? En primer lugar, el Código del Niño (CN) de 1934 establecía que la persona menor de 18 años era imputable. El artículo 113 referido a las competencias del Juez de menores decía que éste puede “a) *Instituir las causas por acciones u omisiones castigadas por la ley penal que sean imputadas a menores de 18 años de edad*” (CN, 1934). De esta forma, no solamente una persona menor de 18 años era pasible de ser penada, sino que lo era desde la “ley penal” rigente. Aditivamente, el artículo 119 del CN expresaba que “*los menores de 18 años de edad que cometan faltas o delitos y los menores de 21 años de edad que se encuentren en estado de abandono moral o material, serán puestos a disposición del Juez Letrado de Menores, quien previa investigación sumaria del caso, dictará sentencia someténdolos al régimen de vigilancia y protección de acuerdo a las disposiciones de esta ley*” (CN, 1934). Estas normativas que señalan la imputabilidad de las personas menores de 18 años se mantienen antes y después del primer movimiento político para cambiar la edad de imputabilidad. Ahora bien, se podrá objetar que se quiere demostrar la validez de la presunción *iuris tantum* desde un cuerpo legal distinto (CN y no CP). En tal sentido, el Código Penal actual sí reconoce la imputabilidad de la llamada minoridad, sus artículos 94 y 95¹⁸ establecen que se pueden imputar medidas punitivas a menores de 18 años de edad con una duración máxima de 10 años. Además, el artículo 45 del CP¹⁹ expresa, por la inversa, la no inimputabilidad de las niñas, niños y adolescentes al otorgar a los jueces la potestad de prescindir de medidas de seguridad a menores de 18 años de buena conducta cuyos referentes tengan antecedentes “honorables” y den “garantía” y “asistencia moral”. Tales artículos tienen vigencia hoy día y, evidentemente, contradicen el artículo 34 del CP. Ahora bien, retomando el cuerpo legal juvenil, quizás se puede atribuir al CN, más precisamente a los artículos citados, cierta vaguedad narrativa. Si este es el caso, su sucesor el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNyA) aprobado en el año 2004, corrige tal defecto. El artículo 91 del CNyA²⁰ dice que la medida de privación de libertad para menores de 18 años tiene una duración máxima

18 “Artículo 94. (Duración indeterminada de las medidas de seguridad). Del punto de vista de la duración de las medidas, las sentencias son de tres clases: sin mínimo ni máximo; sin mínimo y con determinación de máximo; con fijación de mínimo y de máximo. Pertenecen a la primera categoría las que se dictan tratándose de enfermos, alcoholistas y de intoxicados declarados irresponsables; de sordomudos mayores de 18 años, declarados irresponsables (artículo 35) y de los ebrios habituales. Pertenecen a la segunda, las que se dictan respecto de los menores de 18 años. Pertenecen a la tercera las que se dictan respecto de los delincuentes habituales, los autores de delito putativo, delito imposible y demás hechos previstos por la ley.

Artículo 95. El máximo de duración de las medidas que se impongan por las sentencias de la segunda categoría será de diez años, el máximo de duración de las de la tercera, quince y el mínimo de la misma un año”.

19 “Artículo 45. (La minoría de edad complementada por la buena conducta interior y la asistencia moral eficaz de los guardadores). Los Jueces pueden prescindir de la aplicación de las medidas de seguridad tratándose de menores de 18 años, de buena conducta anterior, que hubieran cometido delitos castigados con prisión o multa, cuando sus padres o guardadores, ofrecieren, por sus antecedentes honorables, garantía suficiente de asistencia moral eficiente”.

20 “Artículo 91: La medida de privación de libertad tendrá una duración máxima de cinco años.”

de 5 años y el artículo 74 en su inciso B²¹ establece que puede ser imputado de infracción a la ley penal las edades comprendidas entre 13 y 18 años. Dicho todo esto, hay suficientes razones legales para aseverar que existe jurisprudencia que determina la imputabilidad de las personas menores de 18 años. Desde este punto de vista se concibe el objeto de investigación.

Epicentro del debate: el artículo 34 del Código Penal

En 1986 se registra el primer intento político para modificar el artículo 34 del CP. Fue en el seno del Poder Legislativo donde el entonces diputado del PC Juan Pintos Pereira presentó un proyecto de ley que pretendía reducir de 18 a 16 años el umbral etario punible: *“Artículo 34. – No es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido la edad de 16 años”* (Pintos Pereira, 6/8/1986). El acto de normalización de Pintos Pereira desconsideraba, por un lado, que las personas menores de 18 años eran imputables y, por otra parte, cometía la incongruencia de no considerar, dado el cambio que proponía, que las personas con igual o más de 16 años eran mayores ya que el *“Artículo 46. -5º.) (Minoría de edad). – La edad, cuando el agente fuere menor de 21 años y mayor de 16”* (Pintos Pereira, 6/8/1986). La ausencia de exhaustividad y mutua exclusión a nivel conceptual despiertan incongruencias. Es decir, los menores de 21 años forman parte de la llamada minoridad de edad pero en la práctica serían punibles por el marco legal de la mayoría de edad, o sea, el CP. En el año 1987 se promovieron cuatro proyectos de ley en sólo tres meses. El primero de ellos fue impulsado el 29 de julio por el entonces senador del PN Dardo Ortiz. El legislador procuró modificar el artículo 34 del CP, formulándolo de la siguiente manera: *“no es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido los 16 años. Tampoco lo es el mayor de 16 años y menor de 18 años a no ser que hubiera actuado con discernimiento”* (Ortiz, 29/7/1987). A diferencia de Pintos Pereira, Ortiz adjudica una atenuante de inimputabilidad –siempre hablando de la inimputabilidad o imputabilidad de acuerdo al CP– que es la ausencia de “conciencia y voluntad de obrar” delictuosamente. Empero, puesto que tampoco una persona mayor de 18 años con falta de discernimiento podía ni puede ser imputada, la propuesta de Ortiz parece un sin sentido. Esto no significa que la falta de discernimiento conlleve la imposibilidad de responsabilizar a la persona juzgada, ejemplo de ello son las personas menores de edad que cumplen cualquier tipo de sentencia (privación de libertad, socioeducativa, vigilada, asistida). Un día más tarde, el 30 de julio de 1987 el diputado del PC Pablo Millor presentó un proyecto de ley que formulaba reducir la edad de imputabilidad a los 16 años para determinados delitos: *“Agrégase el siguiente inciso al artículo 34 del Código Penal: Para los delitos previstos en los artículos 272, 344, 345 y 346 de este Código, el límite de edad fijado en el inciso anterior será de 16 años; idéntico límite regirá para los delitos previstos en los artículos 310, 316 a 322 de este Código, cuando fueren cometidos en grupo”* (Millor, 30/7/1987). Los artículos refieren a delitos de violación, rapiña, extorsión, secuestro, drogas, riñas y lesiones

21 Artículo 74, B: *“Sólo puede ser sometido a proceso especial, regulado por este Código, el adolescente mayor de trece y menor de dieciocho años de edad, imputado de infracción a la ley penal.”*

personales. No sólo se procura reducir para ciertos delitos la edad punible penalmente, sino que también Millor pretendía gravar el castigo: *“los artículos 272, 310, 344, 345 y 346 del presente Código, asociado con menores de edad, será castigado con el doble de la pena prevista en dichas normas”* (Millor, 30/7/1987). Al igual que Pintos Pereira, Millor continúa connotando de menor a la persona que, en realidad, ahora está enmarcada en el CP, dado que ciertos delitos son penalizados desde la mayoría. De esta manera se pierde la distinción entre minoridad-Código del Niño (CN) y mayoría-CP. Si el CP fuera un todo coherente y el CNYA no existiera, tendrían razón aquellos que únicamente se alzan a favor de disminuir la edad de imputabilidad ateniéndose solamente al artículo 34. Pero bien, porque ya fue demostrado, ni el CP es un cuerpo orgánicamente integrado ni el CNYA no existe. Continuando con la propuesta de Millor, a diferencia de los proyectos de ley hasta ahora presentados, éste no encapsula de forma universal a edades, sino que establece ciertas diferenciaciones en base a una combinación de edades, delitos y penas. Pensar un cambio en la edad de imputabilidad de esta manera persigue los lineamientos propuestos por las resoluciones internacionales y tiene un fuerte parangón con algunas proposiciones contemporáneas que intentan no caer en aglutinamientos universalistas. El 3 de Agosto de 1987, el senador del PC Pedro Cersósimo planteó modificar *“el Art. 34 del Código Penal, que quedará redactado de la siguiente forma: No es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido 16 años de edad. Tampoco lo es el mayor de 15 años y menor de 16 años, a no ser que conste que su capacidad de querer y de entender el carácter ilícito del acto, demuestran su discernimiento sobre la criminalidad del mismo”* (Cersósimo, 3/8/1987). A diferencia de Ortiz, Cersósimo normaliza la imputabilidad y declara la mayoría de edad a las personas con 16 o más años y desde los 15 hasta los 16 años asigna una atenuante de imputabilidad penal a partir del discernimiento. Al igual que sucedió con Ortiz, es un sin sentido referirse al discernimiento cuando se reduce la edad dado que ya viene prescripto por el nuevo código que enmarcará a la persona. El senador del PN y jurista Gonzalo Aguirre se adelanta al pensamiento de su época al directamente derrumbar el discernimiento como determinante de la aplicación penal: *“la defensa social se obtiene plenamente, a su respecto, abandonando la vieja teoría del discernimiento y fijando con los datos que suministra la psicología, un límite de edad por debajo del cual resultan eficientes las medidas educativas”* (Cámara de Senadores, 1/9/1987). *“La temática respecto de los menores no se plantea en la órbita de la capacidad mental, sino en la de la madurez afectiva o emocional. En las reglas de las Naciones Unidas se hace especial referencia a la absoluta inoperancia de la inaplicabilidad del criterio del discernimiento”* (Cámara de Senadores, 5/6/1988). Aguirre va más a fondo que cualquiera de los discursos vistos hasta el momento, su propuesta de normalización no busca responsabilidades para determinar si se aplica o no medidas de seguridad (doctrina de la situación irregular), todo lo contrario, la normalización es educativa y diagnosticada por un especialista. Una nueva etapa del debate surgió con la intervención del Poder Ejecutivo. El 24 de setiembre de 1987, el presidente Julio María Sanguinetti, la Ministra de Educación y Cultura, Adela Reta y el Ministro del Interior, Antonio Marchesano elevaron a consideración del Poder

Legislativo un vasto proyecto de ley que retomó la preocupación por la delincuencia juvenil, además de otros asuntos en materia de seguridad y proceso penal. El partido de gobierno entregó su parecer al legislativo y, en tal sentido, hizo un llamado o “cachetazo” a los tres parlamentarios del PC que promovieron proyectos de ley. Esto se confirma a partir de que el Poder Ejecutivo explicitó que “no se modifica el régimen del Código del Niño y del Código Penal en cuanto al límite de la edad de imputabilidad” (24/9/1987). Con esto se intentó laudar la discusión a partir del estudio de “la dosimetría penal vigente se ha arribado a la conclusión que las penas previstas en nuestra legislación traducen una adecuada valoración de las conductas delictivas” (Poder Ejecutivo, 24/9/1987). Paréntesis, en entrevista al diario “El País”, el 9 de abril del año 2011, el ex presidente Julio María Sanguinetti expresaba acerca de su motivo para ahora sí estar de acuerdo con reducir la edad de imputabilidad: “La realidad. Ella nos dice que en los delitos graves existe hoy un elevadísimo porcentaje de menores entre esas edades y en consecuencia ello no puede ignorarse, sobre todo en el contexto de una jurisprudencia muy permisiva”²² y en el transcurso de la entrevista recordó los tiempos de su oposición a la reducción de la edad de imputabilidad omitiéndose él, claro está: “Mi querida y respetada amiga la Dra. Reta fue contraria a esa rebaja hace muchos años. Hoy ha cambiado la realidad”²³. Vale recordar que el proyecto de ley del Poder Ejecutivo (24 de setiembre de 1987) que se oponía a la reducción de la edad de imputabilidad, fue firmado por Sanguinetti, Reta y Antonio Marchesano. Pero bien, Sanguinetti no es el único actor político de la época que ha cambiado su opinión, el actual senador del PC Ope Pasquet también tuvo la misma transición. En 1987 Pasquet, en ese entonces era diputado, publica un artículo en el diario “El Día” titulado “No perdamos la cordura”. En el mismo sostiene que “las normas vigentes facultan a los jueces a separar a esos menores de la comunidad hasta que cumplen los 23 años (sí, veintitrés) de edad [...] la sociedad se encuentra así defendida, sin necesidad de recurrir en el injusto retroceso que significaría reducir el límite de edad de la inimputabilidad” (El Día, 9/8/1987:6). Pasados 24 años, en una columna de opinión del portal Montevideo, del 11 de febrero de 2011, Pasquet escribió bajo el título “Proteger a la Población”: “Soy partidario de modificar la legislación vigente para considerar penalmente imputables a los mayores de 16 años. Es la realidad la que reclama esta reforma -con todos los matices que se quiera establecer-, para defender a la población de los embates del delito”²⁴. Retomando, el intento del Poder Ejecutivo de 1987 para calmar las animosidades en la búsqueda de modificar el artículo 34 del CP no sirvió como placebo, más bien animó el debate de la edad de imputabilidad al entregar una versión antagónica a la de los proyectistas. Fue así que la discusión pasó a la Comisión de Constitución y Legislación para su tratamiento. El resultado del debate en comisión trajo como propuesta, presenta-

22 En: www.elpais.com.uy/110409/pnacio-558899/politica/opositores-al-plebiscito-se-abrazaran-a-un-fracaso/ Consultado el 9 de abril de 2011.

23 Ibid.

24 En: http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia_43403_1.html Consultado el 10 de marzo de 2011.

da a la Cámara de Senadores en junio de 1988, la modificación del: *“ARTICULO 34. - No es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido la edad de 18 años. Sin perjuicio de lo que antecede, la persona mayor de 18 años y mayor de 16 podrá ser declarada imputable por el Juez competente, conforme con lo establecido en los artículos 129 y siguientes del Código del Niño”* (Comisión de Constitución y Códigos, 22/6/1988). Léase atentamente, al revés de los anteriores proyectos, es el CP quien dice que se imputa desde el CN a la persona entre 16 y 18 años²⁵. Véase que también se quita toda alusión al discernimiento y que en el Juez reside la decisión de enmarcar a la persona en el CP o el CNYA. El citado artículo 129 establece, entre otros asuntos, un máximo de 10 años de privación de libertad. A falta de consenso en la comisión, la propuesta elevó un informe en mayoría y un informe en minoría que fueron presentados en ambas cámaras legislativas. Por la mayoría firmaron, en el PN, el senador Dardo Ortiz y, en el PC, los senadores Américo Ricaldoni, Pedro Cersósimo y Juan Carlos Fá Robaina. El informe de la minoría fue apoyado por los senadores, en el FA, Hugo Batalla y, en el PN, Gonzalo Aguirre. Una vez presentados los informes, en primer lugar en la Cámara de Senadores, la discusión cobró su máximo protagonismo acaparando las sesiones del 30 de junio de 1988 y los días 5, 6, 12 y 13 de julio de ese año. La sentencia del artículo 34 del CP se finiquitó en la sesión del 12 de junio de 1988 aprobándose la redacción final con 13 votos a favor en un total de 23. De este modo el texto del artículo 34 quedaba aprobado de la siguiente manera: *“No es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido la edad de 18 años. Sin perjuicio de lo que antecede, la persona menor de 18 años y mayor de 16 podrá ser declarada imputable por el Juez competente, conforme con lo establecido en los artículos 129 y siguientes del Código del Niño”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13/7/1988). Inmediatamente que se aprobó la redacción del artículo, la bancada del FA, desde la voz del senador Hugo Batalla, explicó que *“el Frente Amplio ha votado negativamente este artículo 1º”*²⁶. *Entendemos que significa un peligroso retroceso en nuestra política relativa a la criminalidad y, además, desandar un camino que, prácticamente, desde el comienzo de nuestra vida independiente se había seguido en el Derecho Penal. Pensamos que la solución no solamente no es acertada sino que constituye un antecedente enormemente riesgoso en lo que puede significar*

25 Este punto fue retomado por el senador del PN Gonzalo Aguirre al momento de manifestar su voto negativo para con el texto del artículo 34 del CP: *“Señor Presidente: he votado negativamente por los fundamentos que he expresado “in extenso” en sesiones anteriores y por los que ha reiterado ahora el señor senador Batalla. Aprovecho el fundamento de voto para señalar lo que, en mi concepto, es un error de carácter formal, de técnica legislativa que se comete al redactar de esta manera lo que sería el nuevo artículo 34 del Código Penal. Un Código de la importancia de éste debe tener todas sus normas redactadas en forma expresa y no con remisiones a otros cuerpos legales, como se hace aquí, máxime cuando se trata de una disposición clave en la economía del Código, como lo es el artículo que refiere a la inimputabilidad de los menores de edad. Aquí se ha optado por la técnica de remitirse a otros artículos del Código del Niño; es decir que, en el futuro, cuando haya que saber cuál es el régimen de nuestro Código en esta materia, en lugar de leer el Código Penal, habrá que consultar el Código del Niño”* (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13/7/1988).

26 Artículo 1 en el proyecto de Ley, lo que es igual al artículo 34 en el CP.

la relación de la sociedad con todo el sector marginado que, sin duda alguna, estará comprendido en esta modificación del artículo 34" (Cámara de Senadores, 13/7/1988). A la intervención de Batalla le sucedieron los demás opositores a la modificación, entre otros, el senador del PC Manuel Flores Silva y los legisladores del PN Juan Raúl Ferreira y Gonzalo Aguirre. Finalmente, si bien la modificación de la edad de imputabilidad había sido aprobada, nunca vio la luz. La Cámara de Diputados recibió el proyecto aprobado en Cámara de Senadores el 2 de agosto de 1988, pero comenzó a debatirse un año más tarde. Recién el 4 de octubre de 1989 se expusieron los antecedentes en sala de diputados y se evaluó someramente el texto los días 10 y 17²⁷ de ese mismo mes y año. De esta manera, la discusión en diputados no llegó ni siquiera a esbozarse, el final era anunciado. La legislatura 1985-1990 estaba llegando a su cierre y las elecciones nacionales concentraban toda la atención política y pública. De este modo, en la Cámara de Diputados se pronunció la última palabra del primer movimiento que intentó reducir la edad de imputabilidad penal. El proyecto de ley y toda la amplia discusión se archivó el 17 de Febrero de 1995²⁸. Ahora bien, la edad de imputabilidad no fue olvidada. Aunque sin éxito, la discusión regresó intermitentemente en todas las legislaturas subsiguientes.

Antes de finalizar el apartado cabe realizar tres apuntes. En primer lugar, vale la pena considerar lo que puede llamarse la momificación de la vida cotidiana a través de la replicación íntegra de los proyectos de ley. En tal sentido, el proyecto de ley que presentó el senador Francisco Gallinal el 17 de junio de 2009, es réplica exacta del proyecto de ley del senador Dardo Ortiz del 29 de julio de 1987. Otro caso similar sucede con la presentación, el 9 de mayo de 1991, del proyecto de ley de los diputados del partido colorado Daniel García Pintos, Antonio Caraballo, Walter Riesgo y Diana Saravia. Éste es réplica del proyecto de ley presentado por el diputado Pablo Millor el 30 de julio de 1987. En ninguno de los dos casos, ni los motivos que argumentan el cambio en la edad de imputabilidad fueron modificados. En segundo lugar, un aspecto singular es la insistencia del estímulo. Así, Pablo Millor volvió a proponer el cambio del umbral etario punible en el año 2002 (la primera vez lo había hecho en 1987), García Pintos también presentó una nueva propuesta en el 2002 (la primera vez lo había hecho en 1991) y el diputado del PN Gustavo Borsari en 1996 y 2008. La tercera apreciación es que no se puede realizar una distribución de las posiciones a favor o en contra de la disminución de la edad de imputabilidad a partir del partido político y agrupación política. Actores políticos del PC y del PN han impulsado proyectos de ley para modificar el artículo 34 del CP (Juan Pintos Pereira, Dardo Ortiz, Pablo Millor, Gustavo Cersósimo, Américo Ricaldoni, entre otros) así como también otros legisladores (Gonzalo Aguirre, Juan Raúl Ferreira, Manuel Flores Silva, Adela Reta, Julio María Sanguinetti, Antonio Marchesano, Hugo Batalla, entre otros) de los mismos partidos se han opuesto a la iniciativa. Actualmente tam-

27 El 17 de octubre de 1988 se crea del Instituto Nacional del Menor (INAME).

28 Fechas relevadas en el departamento de información legislativa del Poder Legislativo.

bién se halla esta heterogeneidad a la hora de realizar el mapeo político de las posiciones relativas a la edad de imputabilidad. Por ejemplo, el 19 de febrero de 2009, en la campaña de las elecciones internas del PN, un ex Presidente de la República manifestó su acuerdo con que el umbral etario punible sea 16 años: “Luis Alberto Lacalle, propuso bajar a 16 años la edad de imputabilidad”²⁹. Su principal contendor político en la interna del PN, Jorge Larrañaga, dijo el 1 de marzo de 2009 que “rebajar la edad de imputabilidad es “criminalizar” a los menores, lo cual “es un error porque ya están sometidos al Código Penal ordinario”³⁰. Algo similar sucedió en las internas electorales del Partido Colorado. La agrupación Vamos Uruguay liderada por Pedro Bordaberry, impulsaba “para los delitos de sangre establecer la imputabilidad a partir de los 14 años creando un régimen especial...” (Programa Vamos Uruguay 2010-2015:7). Los líderes de las agrupaciones políticas herederas de la más importante tradición y representación legislativa del PC discrepaban con la postura de Bordaberry. Una nota del diario “El País” del 1 de marzo de 2009 destacaba las diferencias entre los dirigentes políticos del partido: “Mientras Pedro Bordaberry (Vamos Uruguay) entiende que es necesario rebajar a 14 años la edad para el tratamiento de los menores infractores, Luis Hierro López (Foro Batllista) está dispuesto a analizar el punto pero sin modificar los límites actuales, en cambio José Amorín (Batllismo Siglo XXI) es partidario de llevarlo a 16 años”³¹. El Frente Amplio, pese a algunas discrepancias a la interna del partido, como fuerza política presentó en su programa de gobierno 2010-2015 mantener vigente el artículo 34 del CP: “La ejecución de medidas privativas de libertad de las y los adolescentes son una responsabilidad indelegable del Estado, manteniéndose en la actualidad la edad de imputabilidad de las y los adolescentes” (Programa FA 2010-2015:81). A pesar que el FA sigue manteniendo la misma postura enunciada en 1988 por Hugo Batalla, algunas personalidades políticas y comités de base del partido han mostrado su acuerdo con cambiar la edad de imputabilidad. Así, por ejemplo, en otra nota del diario “El País” del 14 de abril de 2011 se manifestaba que “En el interior líderes locales se están sumando a la campaña de recolección de firmas para bajar la edad de imputabilidad. En Salto y Rivera dos agrupaciones del Frente Amplio apoyan”³². Un último caso es el del senador en ese entonces en el FA, ahora en el PN Jorge Saravia que, en entrevista al diario “El País”, argumentaba que “Se puede bajar la edad de imputabilidad con un sistema de reclusión especial, no bajar la imputabilidad y mandarlos al Comcar, sino bajar la edad de imputabilidad y mandarlos a una cárcel de máxima seguridad de menores, con un sistema de reclusión especial y que le pueda ir reduciendo la pena si tiene buena conducta para cuando cumpla la mayoría de edad”³³. En suma, la edad de

29 En: www.observa.com.uy/actualidad/nota.aspx?id=2873 Consultado el 20 de febrero de 2009.

30 En: www.elpais.com.uy/090301/pnacio-401802/nacional/mas-menores-internados-y-se-agita-la-polemica/ Consultado el 2 de marzo de 2009.

31 *Ibid.*

32 En: www.elpais.com.uy/110414/pnacio-560040/nacional/grupos-del-fa-del-interior-apoyan-bajar-imputabilidad/ Consultado el 14/4/2011.

33 En: www.elpais.com.uy/110301/pnacio-550473/nacional/senador-del-fa-propone-que-

imputabilidad parece escaparse a los saberes que regulan los partidos políticos, las diferencias endógenas de los actores políticos (partidos y agrupaciones) y las semejanzas exógenas entre actores políticos de distintos saberes así lo confirman.

Conclusiones

El endémico retorno de la edad de imputabilidad como fenómeno de discusión política es un hecho. Desde 1985 al 2011 se han contabilizado 14 proyectos de ley, 1 informe en mayoría que propuso reducir la edad y 1 iniciativa plebiscitaria. Se han generado tres espacios de discusión desde las comisiones parlamentarias. En todos los ciclos gubernamentales aparecieron estímulos para generar un cambio del umbral etario. A pesar de todo esto, la edad de imputabilidad se mantiene vigente desde 1934. También los contenidos padecen el efecto boomerang, las fórmulas normativas son muy similares y hasta algunas se replican. Las discusiones del primer movimiento (1986-1989) se mantienen vigentes en el segundo movimiento (2008-actualidad). Ilustración de ello son las discusiones acerca del discernimiento, la derivación del CP al CN y al revés, las edades propuestas para imputar penalmente, entre otros asuntos que no fueron desarrollados por falta de espacio.

De este modo, considerando el eterno retorno de la edad de imputabilidad como temática de discusión política, los frecuentes fracasos para cambiar el umbral etario penalmente punible y el hecho comprobado de que las personas menores de 18 años de edad son responsables y, en tal sentido, sancionadas por sus actos: ¿Existe un sentido de la acción política que efectivamente procura cambiar la edad de imputabilidad? O, en base a la producción de hechos reales que fabrica la ficción (igual de real que los hechos), ¿el interés se centra en lo que genera el debate sobre la edad de imputabilidad? Para esta segunda opción, donde la edad de imputabilidad es un medio, el Estado debe proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes independientemente de, entre otras cosas, la opinión política (Artículo 14 del Código de la Niñez y de la Adolescencia).

Por otra parte, desde una presunción *iuris tantum* que sí permite encontrar otra legislación distinta al artículo 34 del CP, claramente se encuentran normativas que determinan la imputabilidad de las personas menores de 18 años.

El tratamiento político sobre la edad de imputabilidad no termina aquí, el fenómeno sigue en formación y la importancia que tiene amerita continuar observando su marcha.

Bibliografía

- BECCARIA, Cesare (2005). [Texto original de 1764] De los delitos y de las penas. Libertad. Argentina.
- BELTRÁN, Washington (1990). [Texto original de 1910] Cuestiones sociológicas: Lucha contra la criminalidad infantil. Artículos periodísticos y discursos. Cámara de Representantes. Uruguay.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES (17/10/1989). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES (10/10/1989). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES (4/10/1989). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES (1/7/1987). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE SENADORES (7-8/9/2005). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE SENADORES (13/7/1988). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE SENADORES (12/7/1988). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE SENADORES (6/7/1988). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE SENADORES (5/7/1988). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE SENADORES (30/6/1988). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE SENADORES (22/6/1988). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÁMARA DE SENADORES (1/9/1987). Diario de Sesiones. Poder Legislativo. Uruguay.
- CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2004). Poder Legislativo. Uruguay.
- CÓDIGO DEL NIÑO (1991). Anotado y concordado por Mercedes Metallo y Beatriz Orihuela. FCU. Uruguay.
- CÓDIGO DEL NIÑO (1978). Editorial Acali. Uruguay.
- CÓDIGO DEL NIÑO (1934). Ministerio de Protección a la Infancia. Edición Oficial. Uruguay.
- CÓDIGO PENAL (2010). Poder Legislativo. Uruguay.
- CÓDIGO PENAL (1988). Anotado y concordado por Adela Reta y Ofelia Grezzi. FCU. Uruguay.
- CÓDIGO PENAL (1978). Anotado y concordado por Juan Carballa. Tomo I y II. Centro Estudiantes de Derecho. Uruguay.
- COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DE LA MINORIDAD INFRACTORA (2011). Poder Legislativo. Uruguay.
- COMISIÓN ESPECIAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2011). Asamblea General. Poder Legislativo. Uruguay.
- COMISIÓN INTERPARTIDARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA (2010). Documento de Consenso: Uruguay.
- COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN (1988). Poder Legislativo. Uruguay.
- COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DE LA MINORIDAD INFRACTORA (2011). Poder Legislativo. Uruguay.

- COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LOS TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EN ESPECIAL LA DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL** (2011). Asamblea General. Poder Legislativo. Uruguay.
- COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS, LEGISLACIÓN Y COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS** (2005) Poder Legislativo. Uruguay.
- Diario “EL DÍA”**. Uruguay.
- Diario digital “EL PAÍS”**. Uruguay. En: www.elpais.com.uy
- Diario digital “OBSERVA”**. Uruguay. En: www.observa.com.uy
- Diario digital “MONTEVIDEO”**. Uruguay. En: www.montevideo.com.uy
- DIEZ ALONZO, Alberto** (1997). El abandono en el código del niño y su reforma por el código de la niñez y la adolescencia. En: Los conceptos jurídicos de abandono en materia de menores. Revista uruguaya de Derecho Familiar N° 12. FCU. Uruguay.
- DONZELOT, Jacques** (2008). La policía de las familias. Nueva Visión. Argentina.
- FESSLER, Daniel** (2008). El siglo de los niños. En: Gómez Heguy, Carina y Fessler, Daniel (compiladores). Sistema Penal Juvenil. CIEJ. Uruguay.
- FOUCAULT, Michel** (1995). La verdad y las formas jurídicas. Gedisa. España.
- FOUCAULT, Michel** (1996). El orden del discurso. La piqueta. España.
- FOUCAULT, Michel** (1996). Genealogía del racismo. Altamira. Argentina.
- FOUCAULT, Michel** (1996). La vida de los hombres infames. Altamira. Argentina.
- FOUCAULT, Michel** (1996). Hermenéutica del Sujeto. Altamira. Argentina.
- FOUCAULT, Michel** (1998). Vigilar y castigar. Siglo Veintiuno. España.
- FOUCAULT, Michel** (2000). Defender la Sociedad. FCE. Argentina.
- FOUCAULT, Michel** (2002). La arqueología del saber. Siglo Veintiuno. Argentina.
- FOUCAULT, Michel** (2006). Los Anormales. Curso del Collège de France (1974-1975) FCE. Argentina.
- FOUCAULT, Michel** (2006). Seguridad, territorio y población. Curso del Collège de France (1978). FCE. Argentina.
- LEOPOLD, Sandra** (2002). Tratos y destratos: políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973). Universidad de la República. Uruguay.
- MENDIETA, Carmen** (2006). El código de la niñez y la adolescencia en Uruguay. División de estudios legislativos de la Cámara de Senadores. Uruguay.
- MORÁS, Luis Eduardo** (1992). Hijos del Estado. SERPAJ. Uruguay.
- MOREIRA, Constanza** (2006). Sistema de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur. Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 15. Uruguay.
- NACIONES UNIDAS** (1989). Convención sobre los derechos del niño.
- OEA** (2002). Corte Interamericana de los derechos del niño. Condición jurídica y derechos del niño.
- OEA** (2007). Comité de los derechos del niño. Políticas públicas y derechos humanos del niño. Uruguay
- ODONNELL, Daniel** (1990). Convención sobre los derechos del niño: estructura y contenido. Revista Infancia, N° 230, Tomo 63, Pág. 11-25. Montevideo.
- ONU** (1959). Declaración de los derechos del niño.

- ONU (1985). “Reglas de Beijing”. Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores. Beijing.
- ONU (1985). Convención sobre los Derechos del Niño.
- ONU (1990). Directrices RIAD de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil.
- ONU (1990). Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.
- ONU (1990). “Reglas de Tokio”. Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la Libertad. Tokio.
- PROYECTO DE LEY DEL PODER EJECUTIVO. 24/9/1987.** Poder Legislativo: Uruguay. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del miércoles 4 de octubre de 1989. Rep. N° 845. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE PABLO MILLOR. 30/7/1987.** Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE DARDO ORTIZ. 29/7/1987.** Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE PEDRO CERSÓSIMO. 3/8/1987.** Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del 4 de Agosto de 1987. Carpeta N° 843/87. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE JUAN PINTOS PEREIRA, 6/8/1986.** Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE JUAN PINTOS PEREIRA (6/8/1986).** Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del miércoles 6 de agosto de 1986. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE DARDO ORTIZ (29/7/1987).** Poder Legislativo. Diario de Sesiones Cámara de Senadores. N° 198 – Tomo 307. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE PABLO MILLOR (30/7/1987).** Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. N° 1947 – Tomo 629 del jueves 30 de julio de 1987. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE DANIEL GARCÍA PINTOS ET AL. (9/5/1991).** Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del 14 de Mayo de 1991. N°2187 – Tomo 657. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE NICOLÁS STORACE Y AGAPO PALOMEQUE (27/5/1991).** Poder Legislativo: Uruguay. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del jueves 30 de mayo de 1991.
- PROYECTO DE LEY DE GUSTAVO BORSARI ET AL. (26/4/1996).** Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes del jueves 2 de mayo de 1996. N°2549. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE DANIEL GARCÍA PINTOS ET AL. (4/6/2002).** Poder Legislativo. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. Carpeta N° 2217, Repartido N°145 de Abril de 2005. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE PABLO MILLOR (10/12/2002).** Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. N° 224 – Tomo 414. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE RUBEN H. DÍAZ (26/1/2004).** Poder Legislativo. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. Carpeta N° 3696, Repartido N° 1556 de marzo de 2004. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE GUSTAVO BORSARI ET AL. (23/12/2008)** Poder Legislativo Uruguay. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. Carpeta N° 3068, Repartido N° 72 de marzo de 2010.

- PROYECTO DE LEY DE FRANCISCO GALLINAL** (9/6/2009). Poder Legislativo. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N°289 – Tomo 463 del 17 de junio de 2009. Uruguay.
- PROYECTO DE LEY DE GERMÁN CARDOZO ET AL.** (2010). Poder Legislativo. Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. Carpeta N° 343, Repartido N° 353. Uruguay.
- RAMÍREZ, Juan Andrés** (2008). Aporte para la definición de lineamientos programáticos en seguridad pública. Fundación Ferreira Aldunate. Uruguay.
- SERNA, Miguel** (2009). Giro a la izquierda en América Latina: entre renovación y profesionalización de las elites. El Uruguay desde la Sociología VIII, FCS. Uruguay.
- SERNA, Miguel** (2006). Las vías hacia el poder. Bases sociales y carreras parlamentarias. El Uruguay desde la Sociología IV, FCS. Uruguay.
- TENENBAUM, Gabriel** (2010). “Controlando la inseguridad. Estudio de opinión pública acerca de la Edad de Imputabilidad y la Legítima Defensa como dos modalidades de protección”. ALUDEC. Uruguay.
- URIARTE, Carlos** (1999). Control institucional de la niñez y la adolescencia en infracción. Carlos Álvarez Editor. Uruguay.
- ZAFFARONI, Eugenio** (2003). La estructura del discurso penal. En revista de Derecho Penal N° 15. FCU. Uruguay.

Resumen

El presente artículo aborda el debate político de la edad de imputabilidad inmediatamente después de que se recupera el régimen democrático en 1985. El trabajo es una travesía histórica y crítica del tratamiento político, los actos de normalización y las configuraciones de sujetos y coyunturas. Es una labor actual en tanto permite comprender el mantenimiento del debate contemporáneo sobre el umbral etario punible.

Palabras claves: Edad de imputabilidad / Normalización/ Minoridad y política.

Abstract

This dossier is about the politic debate of the age of imputability soon after the recovery of the democracy in 1985. This work is a historical and critical development about the political treatment, normative impositions and configurations of actors and junctures. It is a recent research due to the fact, it lets understand the contemporary discussion about age of imputability.

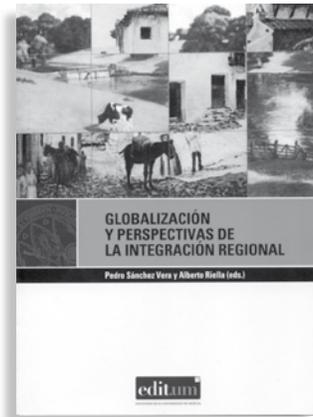
Keywords: Age of imputability / Normative impositions/ Offending minority and policy.

Recibido: 18 de abril de 2011.

Aprobado: 23 de junio de 2011.

GLOBALIZACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Pedro Sánchez Vera y Alberto Riella, editores.
Editum, Ediciones de la Universidad de Murcia
y ReDeTIR, Red de Desarrollo Territorial e Inte-
gración Regional. ISBN: 978-84-8371-789-9
España, 2010. 351 páginas.



Por Paola Mascheroni¹

El libro recoge el trabajo de investigadores que conforman la Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional (ReDeTIR), integrada por diez universidades europeas y latinoamericanas y un instituto superior de investigación. En el mismo se reúne coherentemente un conjunto de investigaciones realizadas, desde diversas perspectivas y referentes territoriales, permitiendo así dar cuenta de los múltiples cambios en los territorios locales en un mundo globalizado.

El libro está dividido en tres partes. La primera engloba tres artículos en los cuales se desarrollan las perspectivas teóricas sobre las sociedades globalizadas. Pedro Sánchez reflexiona sobre el aparente carácter de necesidad y de neutralidad del proceso de globalización, y sobre algunos de los retos más significativos de la globalización en su relación con la gobernanza. Francisco Entrena discute los procesos de desestructuración, redefinición funcional y simbólica de los territorios locales en la actual era de la globalización, procesos conceptualizados como de desterritorialización y reterritorialización. Manuel Belo Moreira incorpora la perspectiva de las zonas rurales desfavorecidas en el contexto de la globalización, planteando las funciones empresariales necesarias como alternativa para el desarrollo territorial.

En la segunda parte del libro, cinco trabajos muestran distintas perspectivas de lo territorial, a partir del análisis de diferentes ámbitos complementarios entre sí. Juan Ortín analiza la perspectiva cultural, mostrando el territorio como espacio de relaciones sociales y culturales por las cuales el mismo adquiere sentido, significación y entidad de comunidad; estudiando el territorio como espacio de territorialidad. Lola Frutos aborda la perspectiva de género mediante el análisis de la evolución de las desigualdades (demográficas, educativas, laborales, parti-

¹ Magíster en Sociología. Profesora Asistente del Departamento de Sociología, FCS-UdeLaR. Área Sociología Rural y Desarrollo Territorial. paola@fcs.edu.uy

cipación en espacios públicos) entre varones y mujeres, en España y la región de Murcia. Pedro Baños introduce la perspectiva de medioambiental, reflexionando sobre los procesos de urbanización y desertificación, tomando como ejemplo el caso de la región de Murcia (España), a partir del análisis de la urbanización y lo que denomina artificialización de los territorios naturales y sus cambios de uso. Natalia Moraes presenta la perspectiva política a través del análisis del voto migrante, poniendo de manifiesto la complejidad de los procesos de inclusión política y de ciudadanía en tiempos de globalización, y los consiguientes desafíos para la construcción de una ciudadanía transnacional. Juan Carlos Solano desarrolla la perspectiva demográfica, analizando los cambios en la segunda transición demográfica en España, a partir de las modificaciones en la composición y tamaño de los hogares, constatando una transformación en la imagen y el modelo familiar tradicional de la sociedad española.

La tercera y última parte del libro reúne seis trabajos que introducen la territorialidad, lo rural y lo urbano, y los movimientos territoriales en el estudio de realidades europeas y latinoamericanas concretas. Alberto Riella estudia los cambios en la ruralidad contemporánea a partir del caso de Uruguay, realizando un diagnóstico de sus territorios rurales, sus desigualdades sociales, su grado cohesión social y su nivel de vulnerabilidad social. José Francisco Jiménez presenta la experiencia de la localidad de El Ejido (sur de España) como ejemplo de un territorio crecientemente globalizado, cuyos actores principales son los agricultores locales, los inmigrantes, los agentes implicados en la agroindustria auxiliar y algunas instituciones económicas y políticas. Thierry Linck y Esteban Barragan reflexionan sobre el vínculo entre producto y territorio, a partir del caso de la denominación de origen del Queso Cortija (producido artesanalmente en México), mostrando las dificultades y tensiones entre la producción industrial y la pastoril-artesanal y el complejo proceso de apropiación de un recurso natural y la orientación del cambio técnico. Hugo Arrillaga y Susana Grosso desarrollan los impactos del proceso de 'agriculturización' en la Pampa Argentina en un contexto de globalización, a partir de las transformaciones en el uso del suelo, en la estructura agraria y en la reconfiguración de los distintos actores implicados. Mónica Bendini, a partir del estudio de caso de tres regiones agropecuarias de la provincia de Río Negro (Argentina), muestra la complejidad y diversidad de las dinámicas urbano-rurales y de desplazamientos espaciales a nivel de sujetos y actividades, en un contexto de presión de la actual modernización en la construcción de territorialidades. Finalmente, André Fazi analiza las dificultades para la definición y ejecución de estrategias de desarrollo territorial en la isla Córcega (Francia) y los múltiples conflictos emergentes.

De esta forma, mediante un análisis teórico y empírico riguroso, el libro en su conjunto permite poner en perspectiva crítica los distintos procesos de globalización acaecidos en los últimos años y su influencia en territorios latinoamericanos y europeos, convirtiéndose por tanto en un material imprescindible para interpretar, desde los territorios locales, los efectos y desafíos contemporáneos de los procesos de globalización.

LA UNIVERSIDAD TRANSFORMADORA

ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA SOBRE
EDUCACIÓN Y GÉNERO

De Adriana Marrero y Natalia Mallada. Edición de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica. ISBN: 978-9974-0-0590-7 Montevideo, 2009. 198 páginas.



Por Karina Batthyány¹

El libro de Adriana Marrero y Natalia Mallada presenta los resultados de la investigación desarrollada entre 2005 y 2007, financiada por la CSIC, que aborda un fenómeno notorio de las últimas décadas en el mundo desarrollado: el predominio de las mujeres en los niveles superiores de la educación.

Partiendo de una discusión sobre los antecedentes teóricos y empíricos de la relación educación-género, las autoras llaman la atención sobre la coexistencia de dos aspectos contradictorios. Por un lado, los procesos de discriminación de género que existen en las aulas, y por otro, un discurso y una organización escolar universalistas, que generan las condiciones para que las mujeres se constituyan como sujetos en la definición de un proyecto vital propio.

Desde *Promesas incumplidas* (2002) hasta *La Universidad Transformadora* (2009), Adriana Marrero ha rastreado las tensiones entre la socialización aún vigente en los roles diferenciales para ambos sexos, y los deseos subyacentes de las mujeres que, llegadas al nivel superior de educación, ocultan su deseo de competir por los puestos y los lugares más altos de poder y saber en sus respectivas disciplinas.

¿Qué pasa cuando la matrícula es mayoritariamente femenina? ¿Qué pasa cuando los mejores promedios son los de las mujeres? En efecto, el último censo universitario de la Universidad de la República (Uruguay) muestra que el 63 % de la matrícula estudiantil es femenina. Esta sostenida tendencia a la feminización de la matrícula se suele interpretar en términos de avances en las tendencias a la

1 Doctora en Sociología. Profesora Agregada del Departamento de Sociología de la FCS-UdelAR. karinab@fcs.edu.uy

igualación de condiciones y oportunidades entre mujeres y varones. Sin embargo, como lo ha mostrado Marrero y sus colaboradores/as, oculta distribuciones heterogéneas entre áreas y servicios: las Escuelas se encuentran mucho más feminizadas que las Facultades y las disciplinas científico-tecnológicas muchísimo menos que las sociales y artísticas.

Para responder estas preguntas, las autoras se distancian claramente de las posturas que sostienen que la educación cumple un papel meramente reproductor de las desigualdades de género y el libro reconstruye el recorrido teórico y metodológico para llegar a estas conclusiones. Conclusiones desafiantes y que abren a su vez nuevas interrogantes de investigación.

Al cuerpo del libro le sigue un artículo sobre las relaciones entre discriminación y género en la escuela de Bernard Charlot, que retoma algunas de las problemáticas y conceptualizaciones trabajadas en la investigación de Marrero y sus colaboradores/as.

De pertinencia y actualidad indiscutible, se trata de una lectura indispensable en materia de género y educación. Como las autoras afirman en este trabajo: “el éxito femenino en la educación todavía está pendiente de explicación”.

JÓVENES Y POLÍTICAS SOCIALES EN FOCO

Verónica Filardo, coordinadora. Edición del Instituto Nacional de la Juventud, INJU- Mides y la Facultad de Ciencias Sociales. ISBN: 978-9974-8196-5-8 Montevideo, 2010. 272 páginas.

Por Mariana Cabrera¹

“**Jóvenes y políticas sociales en foco**” presenta un conjunto de artículos síntesis de investigaciones sociológicas sobre políticas sociales hacia adolescentes y jóvenes en Uruguay.

La autoría de los mismos es de estudiantes del taller “Políticas dirigidas a niñas, niños, adolescentes y jóvenes en Uruguay” (2007-2009), uno de los talleres centrales de investigación que forman parte de la currícula de la Licenciatura de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Estos talleres, que abarcan temáticas diversas, tienen por objetivo, durante sus dos años de duración, permitir a cada estudiante hacer un proceso propio de investigación. Para la mayoría significa su primera experiencia como investigadores. Los artículos presentados corresponden a estudiantes que analizaron políticas dirigidas específicamente a adolescentes y jóvenes y que decidieron participar de la publicación.

En el capítulo “Entre dioses y demonios: ¿rehabilitación o disciplinamiento? Estudio en Centro Nacional de Rehabilitación”, Victoria González explora la dinámica interna del CNR para identificar los dispositivos de disciplinamiento presentes en la “rehabilitación” de los internos, desde un enfoque foucaultiano.

En “PROMESEC. Una política permisiva”, Belén Martínez analiza la efectividad del Programa de Medidas Socioeducativas de Base Comunitaria como ins-



1 Socióloga, docente de la Universidad de la República en metodología y estadística. Trabaja actualmente en temas de empleo juvenil, migración interna y sistemas de información para monitoreo de políticas públicas. masolca0909@gmail.com

trumento de aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia para adolescentes infractores.

“El programa “Knock Out a las drogas. Una primera aproximación a su funcionamiento”, investigación realizada por Guillermo Tomas, propone una mirada crítica a la implementación de este programa, utilizando un abordaje etnográfico.

“La lógica de la discriminación positiva en una población con “identidad deteriorada”. El caso del Portal Amarillo”, capítulo aportado por Leticia Keuroglian, aborda la relación conflictiva entre discriminación positiva y estigmatización en los usuarios del programa, tomando como base conceptual a Castel y Goffman.

En “La contradicción como alternativa. El aborto como objeto de intervención del Estado”, Romina Napoliti reconstruye la trama de discursos sobre el aborto y su proceso de institucionalización, utilizando la genealogía de Foucault.

“Construir bienestar entre muchos. Actores en Aulas Comunitarias y Centros Juveniles” es la propuesta de Andrea Bettosini, en la cual pone en juego los enfoques de riesgo social, gobernanza y redes para analizar la articulación y roles de Estado y sociedad civil en el diseño e implementación de estos dos programas sociales.

Con el capítulo “En el tránsito hacia la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Una mirada a partir del Programa de Alternativa Familiar”, Milena Delgado aporta a la reflexión sobre las concepciones de familia, cuidados y cuidadoras que atraviesan e intervienen en la implementación de esta política social reformulada recientemente.

En “El papel del Estado en la construcción biográfica de jóvenes en desventaja social. El caso de Projovent”, Gissella Mernies propone analizar esta política y su impacto en la generación de capacidades de agencia en los jóvenes que participan de la misma, utilizando el enfoque de trayectorias e itinerarios.

En “Las (de)limitaciones de la discapacidad intelectual. Sus diagnósticos y abordajes” Anaclara Planel utiliza en enfoque foucaultiano para analizar los mecanismos y agentes involucrados en las prácticas institucionales (familia, escuela, medicina) que delimitan la “discapacidad intelectual” y con ello, parámetros que configuran modelos de exclusión-inclusión.

“Universalización de la educación física. Un nuevo agente en el campo escolar” presenta el análisis de Nadia Mateo sobre los procesos de reconfiguración del campo escolar, tras la reciente incorporación de los profesores de educación física como nuevo agente bajo la premisa de lograr una educación integral, bajo una mirada bourdiana.

En “Liceos nocturnos, Plan 94. Una mirada desde el pupitre”, Maximiliano Arnaud propone un análisis de este plan que busca reinsertar a “desertores” del sistema educativo, a partir de la percepción de estudiantes y docentes en un liceo, apareciendo la tensión entre certificación y calidad como uno de los temas emergentes.

Los dispositivos investigados reflejan la opción realizada por cada estudiante y por tanto el conjunto reunido en el libro muestra diversidad, pero no basada en un criterio de selección global o mapeo de los distintos instrumentos de intervención.

El hilo conductor tampoco se asocia a un marco conceptual común. Por el contrario, en cada artículo es visible una construcción del objeto de estudio y un uso de la teoría como herramienta de apoyo para el proceso de investigación que implica necesariamente enfoques diferenciados y específicos. En forma similar, las opciones metodológicas también son diversas, así como las técnicas de relevamiento y análisis.

¿Cuál es entonces el hilo conductor? En realidad existe una multiplicidad de facetas que dan coherencia y pertinencia al agrupamiento de estos artículos en una publicación. El libro puede ser abordado en forma “unitaria” desde al menos cinco perspectivas:

Como investigaciones sociológicas que construyen objetos de estudio diversos y específicos –asociados a diferentes marcos conceptuales–, a partir del interés común por generar conocimiento científico en torno a políticas sociales que tienen como población objetivo los jóvenes –sea en exclusiva o en forma compartida con otras poblaciones.

Como aproximaciones al análisis de políticas sociales, varias de las cuales han sido implementadas o reformuladas recientemente. Si bien no se busca una mirada de monitoreo o evaluación, los resultados contribuirán seguramente como insumos para estas tareas. Además son ejercicios que ofrecen marcos conceptuales y herramientas analíticas útiles para abordar otras políticas.

Como prácticas de intercambio y alimentación mutua entre diseñadores, decisores y gestores de políticas, por una parte, y la comunidad académica por otro, con el ingrediente por demás alentador que desde la Universidad son investigadores que recién comienzan su trabajo académico y muestran un camino enriquecedor de diálogo y puentes.

Como aportes de conocimiento científico sobre políticas para jóvenes desde jóvenes, en su rol de investigadores, lo cual tiene implicancias tanto en términos de la producción del conocimiento como en cuanto a la participación comprometida con las problemáticas de sus coetáneos.

Finalmente, este libro puede ser mirado desde la óptica pedagógica y de la propuesta curricular. Muestra que es posible y fructífera la fórmula de “aprender haciendo”. El trabajo en los talleres permite a cada estudiante asumir la responsabilidad de todo el proceso de investigación, incluyendo un arduo trabajo de campo que no cuenta con apoyos económicos. Por eso publicaciones como ésta tienen como valor adicional ser instrumentos de estímulo y reconocimiento al esfuerzo conjunto de estudiantes y docentes en la etapa final de formación curricular sociológica.

INDEX

Presentation	
Territory, methodologies and criminal responsibility	7
Verónica Filardo	
Subjective an objective precarious rural labour: new evidence	11
Diego Piñeiro	
Citizenship, social capital and women in small communities	
A comparative study in San Pedro, Uruguay and Santa Cruz do Sul, Brazil..	35
Rossana Vitelli Martínez	
Dynamics of urban segregation	
Every mobility in Montevideo.....	55
Sebastián Aguiar	
A quinquennium whith future:	
decentralization and territorial planning in Uruguay	77
Altair Magri	
The role of qualitative evaluation in a mixed - methods design	
An experience in Uruguay	105
Ignacio Pardo - Martín Moreno	
The legislative debate about the age of imputability in Uruguay	
between 1985-1989	
Any resemblance to today ´s reality is not a coincidence	127
Gabriel Tenenbaum	
Book reviews	
Globalization and regional integration prospects	
By Pedro Sánchez Vera and Alberto Riella	149
Paola Mascheroni's review	
Transforming university: elements for a theory of education and gender	
By Adriana Marrero and Natalia Mallada.....	151
Karina Batthyány's review	
Youth and social policy in focus	
By Verónica Filardo et al.	153
Mariana Cabrera's review	

ÍNDICE

Presentación	
Territorio, metodologías e imputabilidad penal	7
Verónica Filardo	
Precariedad objetiva y subjetiva en el trabajo rural: nuevas evidencias	11
Diego E. Piñeiro	
Ciudadanía, capital social y mujeres en el enfoque territorial	
Un estudio en las comunidades de San Pedro y Santa Cruz do Sul	35
Rossana Vitelli Martínez	
Dinámicas de la segregación urbana	
Movilidad cotidiana en Montevideo	55
Sebastián Aguiar	
Un quinquenio cargado de futuro:	
la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay	77
Altair Magri	
El lugar de la evaluación cualitativa en un diseño combinado	
Una experiencia en Uruguay	105
Ignacio Pardo - Martín Moreno	
La discusión legislativa de la edad de imputabilidad en los anales de la recuperación democrática	
Cualquier semejanza con la actualidad NO es pura coincidencia	127
Gabriel Tenenbaum	
Reseñas bibliográficas	
Globalización y perspectivas de la integración regional	
de Pedro Sánchez Vera y Alberto Riella, editores	149
Por Paola Mascheroni	
La Universidad transformadora	
Elementos para una teoría sobre educación y género	
de Adriana Marrero y Natalia Mallada	151
Por Karina Batthyány	
Jóvenes y políticas sociales en foco	
de Verónica Filardo, coordinadora	153
Por Mariana Cabrera	

NORMAS EDITORIALES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS ORIGINALES PARA LA REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Reglas generales

La Revista de Ciencias Sociales, del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República es una publicación semestral y arbitrada. Recibe artículos **inéditos** de ciencias sociales, que no hayan sido enviados ni se encuentren en proceso de evaluación en otras publicaciones. Los trabajos originales deben ser presentados **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 del Departamento de Sociología, lo mismo que el CD. Se deberá adjuntar CV del/la o los autores. En caso de envío en correo electrónico, se hará a la dirección: revista@fcs.edu.uy

Selección y Arbitraje

El Comité Editorial de la Revista decide, sin conocer el autor del artículo, si el tema del trabajo se encuentra dentro de la temática de la revista. Una vez aprobado, se envía en forma anónima a, al menos, dos árbitros externos (nacionales o extranjeros) de trayectoria reconocida en la temática que plantea el artículo, para su evaluación. Los árbitros no conocen la identidad del autor y el autor no conoce la identidad de los árbitros, de acuerdo al sistema conocido como “doble ciego”. En un plazo de tres semanas, los árbitros hacen sus observaciones mediante un formulario con diversos ítems (propósito del artículo, análisis y discusión teórica, metodología, lenguaje, conclusiones, bibliografía, etc.) y un juicio final de acuerdo a estas posibilidades:

Publicable.

Publicable con cambios mínimos.

Publicable sujeto a modificaciones mayores.

No publicable.

El/la editor/a de la Revista hace llegar al autor las evaluaciones y éste tendrá dos

semanas para realizar las modificaciones al artículo, en caso de que corresponda. Si alguno de los evaluadores emite el fallo “Publicable, sujeto a modificaciones mayores” el autor/es al recibir la evaluación deberá considerar las sugerencias aportadas y especificar las modificaciones que realiza en el artículo, en carilla aparte. Posteriormente, los árbitros confirmarán que sus observaciones y sugerencias fueron contempladas.

Una vez iniciado el proceso de evaluación por árbitros externos, en el caso de que el/los autor/es decidan retirar el artículo presentado, el Comité Editorial no aceptará trabajos de su autoría para los tres números siguientes de la Revista.

El texto

Es requisito que las páginas del trabajo estén numeradas secuencialmente y configuradas en tamaño carta americano (8 ½ 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 breve introducción tiene como cometido oficial de “invitación” a leer el contenido; NO ES: la introducción tradicional al artículo, que puede ir a continuación. Extensión: **800 caracteres** (con espacios).

La primera página el texto deberá incluir el **título del artículo** y el/los **nombre/s de el/los autor/es**, 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 castellano y en

inglés de 150 palabras y hasta 5 palabras clave, en los dos idiomas.

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: hasta 60 caracteres (con espacios). Se recomienda incluir un subtítulo cada 4.000 caracteres, aproximadamente. (Esto permitirá que aparezca por lo menos un subtítulo por página).

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.
- En los nombres propios, incluyendo aquellos 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:

Cuando se utilizan, tienen que estar en itálicas, seguidos de una traducción entre paréntesis la primera vez que aparecen en el texto.

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. Las tablas y los gráficos deben entregarse en formato editable (Word o Excel) sin incrustar.

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, o 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.

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^a, 1982^b)

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*. Paidós. Buenos Aires.

Referencia a un capítulo

López Maya, Margarita (2002) “Alcaldías de izquierda en Venezuela: gestiones locales de la Causa Radical (1989-1996) en Beatriz Stolorowicz (coordinadora) *Gobiernos de izquierda en América Latina*. Plaza y Valdés. México. pp. 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 autor/es del artículo podrá/n 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)

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.

Los autores publicados recibirán dos ejemplares de la revista.

Comité Editorial

Revista de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República