

# EL URUGUAY DESDE LA SOCIOLOGÍA 19



**Sociología**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

ISSN en línea 2393-7874

El Departamento de Sociología es una de las unidades académicas que conforman, desde 1992, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Sus orígenes se remontan al Instituto de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho, fundado en 1968, en cuyo seno se creó la Licenciatura en Sociología que formó a la primera generación de sociólogos del país. La intervención militar en la Universidad de la República a partir de 1974 interrumpió durante once años la carrera de Sociología, la cual recién se reabrió en 1985, con el advenimiento de la democracia.

El Departamento tiene bajo su responsabilidad la formación de grado en Sociología y de posgrado a través de cuatro maestrías —Sociología, Métodos Avanzados de Investigación, Estudios sobre América Latina y participación en la Maestría en Políticas Públicas— y un programa de doctorado. Además, ofrece una variedad de diplomas de especialización: Metodología de la Investigación Aplicada, Jóvenes, Juventudes y Políticas Públicas, Estudios de Género y Políticas Públicas en crimen e inseguridad.

La investigación se estructura en campos sociológicos relevantes, algunos de los cuales tienen una larga tradición en el país —como las sociologías del trabajo, política, rural, educación, género, estructura social, jóvenes y juventudes— y otros han logrado una importante consolidación en el último tiempo —sociologías de la violencia y el delito, cultura, urbana, movimientos sociales y tecnologías de la información, entre otras—.

# El Uruguay desde la **19** Sociología

**19.<sup>a</sup> Reunión Anual  
de Investigadores del  
Departamento de Sociología**



**Sociología**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Constituyente 1502, Piso 5  
Montevideo, Uruguay

Teléfono: (+598) 2410 3855.

Correo electrónico: [dirección.ds@cienciassociales.edu.uy](mailto:dirección.ds@cienciassociales.edu.uy)

Página web: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/>

Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. El Uruguay desde la Sociología 19 / Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Montevideo: Udelar. FCS-DS : Doble clic · Editoras, 2022.

352 p.

Incluye bibliografía.

19.<sup>a</sup> Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología.

ISSN: 1688-9932

ISSN en línea: 2393-7874

1. Sociología. 2. Trabajo. 3. Sociología rural. 4. Adolescentes. 5. Docentes. 6. Enseñanza secundaria. 7. Criminalidad. 8. Violencia. 9. Cuidados. 10. Políticas públicas. 11. Pandemia. 12. Investigación. 13. División sexual del trabajo. 14. Género. 15. Desigualdad. 16. Feminismo. 17. Migrantes. 18. Uruguay  
I. Título.

CDD: 301.020 2

Ficha catalográfica elaborada por la sección Procesos Técnicos de la Biblioteca de Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República)

Primera edición, Volumen 19, 2022.

© Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Colegiado de Dirección:

Miguel Serna (encargado)

Sebastián Aguiar (encargado)

Felipe Arocena (encargado)

Mariana Fry

Valentina Torre

Comisión de Investigación:

Joaquín Cardeillac (coordinador)

Víctor Borrás

Rafael Rey

Clara Musto (asistente)

Producción editorial: Doble clic · Editoras

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y a la vez que el uso reiterado de “/o”, “/a”, “los y las”, etcétera, no dificulte la lectura.

Derechos reservados

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público, por medios mecánicos, electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor.

ISSN: 1688-9932

ISSN en línea: 2393-7874

Impreso en Uruguay

# Contenido

Presentación .....7  
*Sebastián Aguiar, Felipe Arocena, Mariana Fry, Miguel Serna y Valentina Torre*

## PARTE I. MUNDO DEL TRABAJO E IDENTIDADES

Culturas de riesgo en actores e instituciones de la producción rural .....11  
*Francisco Pucci, Soledad Nión y Valentina Pereyra*

Configuraciones y sentidos del trabajo docente  
Perspectivas de colectivos docentes en la educación secundaria uruguaya .....33  
*Leonel Rivero*

## PARTE II. DESIGUALDADES GENERACIONALES Y MOVILIDAD SOCIAL

Gastos de los adolescentes en Uruguay  
De la economía a la moral .....57  
*Verónica Filardo y Jimena Pandolfi*

Movilidad social intergeneracional de clase en los países pequeños.....81  
*Marcelo Boado, Santiago Escuder, Augusto Ricardi y Rafael Rey*

## PARTE III. CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA

Problemáticas barriales y acción colectiva  
Análisis de un caso de la periferia montevideana .....115  
*Victoria Gambetta, Clara Musto, Sofía Vales y Ana Vigna*

El populismo penal y la víctima idealizada.....135  
*Rafael Paternain y Luciana Scaraffuni*

“Hay orden de no aflojar”  
La política criminal policial en el Uruguay posprogresista .....155  
*Juan Manuel Gutiérrez, Gabriel Tenenbaum y Nilia Viscardi*

#### PARTE IV. CUIDADOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El sistema de cuidados en el Uruguay actual  
Una mirada desde la investigación acción participativa en tiempos de pandemia 185

*Pablo Hein y Víctor Hugo González*

Una mirada sobre los cuidados en contextos de ruralidad .....207

*Paola Mascheroni, Alberto Riella, Sofía Angulo, Jessica Ramírez,  
Evangelina Sosa y Mauricio Tubío*

#### PARTE V. REPERCUSIONES DE LA PANDEMIA

Teletrabajo, “quedate en casa” y nuevos formatos de la división sexual del trabajo  
y la desigualdad de género en la pandemia en Uruguay.....229

*Karina Batthyány, Natalia Genta, Sharon Katzkowicz,  
Valentina Perrotta y Sol Scavino*

La digitalización de la educación superior en tiempos de pandemia  
Procesos de adaptación y cambio en América Latina.....253

*Ana Rivoir*

#### PARTE VI. TERRITORIO Y DESIGUALDADES

Miradas feministas sobre las cadenas globales de valor: feminización,  
descalificación y precarización del trabajo en la citricultura.....269

*Lorena Rodríguez Lezica, Julieta Krapovickas, Joaquín Cardeillac,  
Alicia Migliaro y Matías Carámbula*

Ciudades intermedias uruguayas.....291

*Sebastián Aguiar, Víctor Borrás y Pablo Cruz*

Regar la voz

Un estudio de las trayectorias migrantes de los dominicanos en Uruguay .....315

*Irene Olveyra y Felipe Arocena*

## Presentación

Nos complace compartir una nueva edición de la serie *El Uruguay desde la Sociología*. Se trata ya del número 19, con lo que se cierran dos décadas ininterrumpidas desde que comenzamos esta apuesta a la divulgación pública periódica de algunos resultados del trabajo de los investigadores del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales.

Para nuestra institución esta publicación tiene una importancia específica, por varias razones. La principal es que aquí se dan a conocer en forma conjunta investigaciones que año a año realizan quienes la integran. Representa, por lo tanto, a la vez un buen resumen de los temas que preocupan a nuestra comunidad académica y un emprendimiento común, unificador, asociativo, entre colegas.

Los capítulos que forman parte del libro suponen resultados de investigación provenientes de varios de los diecisiete equipos de investigación que actualmente integran el Departamento de Sociología. Todos los investigadores publican en forma independiente y regular los resultados de sus trabajos en revistas académicas internacionales y nacionales, en otros libros, de autoría individual o colectiva, en medios digitales y en artículos de divulgación en la prensa. Pero en este libro hacemos un esfuerzo común, año tras año, por mostrar conjuntamente una parte, una fracción de nuestro trabajo. Son avances de investigaciones en curso o finalizadas que, en casi todos los casos, fueron debatidos en los Seminarios Permanentes de Investigación, un espacio periódico interno de presentación de avances de investigación que se suma a las tradicionales Jornadas Anuales de Investigación del Departamento. Se trata de eventos que buscan suscitar conversación e intercambio y que enriquecieron los trabajos presentados con comentarios de colegas internos y externos al Departamento de Sociología surgidos en esas instancias.

El contenido de los trabajos que se despliegan en el libro se ordena en seis ejes temáticos, todos ellos relevantes e interesantes: 1) Mundo del trabajo e identidades, 2) Desigualdades generacionales y movilidad social; 3) Criminalidad y violencia; 4) Cuidados y políticas públicas; 5) Repercusiones de la pandemia y 6) Territorio y desigualdades.

La agrupación de textos transmite bien las áreas diversas en torno a las que reflexionamos en la actualidad, que son variadas y muchas ya tienen una importante

acumulación, con trayectorias reconocidas. Dentro de ellas se han formado licenciados, magísteres y doctores. También florecen áreas y líneas nuevas, que reflejan la dinámica de nuestra sociedad y la fermental investigación de los sociólogos más jóvenes, que se van sumando, abriendo el campo de la disciplina. Así, se van incorporando metodologías, autores, temas e ideas en un proceso de continuidad y cambio innovador. En conjunto, los capítulos evidencian el interés de la disciplina que cultivamos, que se caracteriza por su amplitud: temas diversos, estrategias de investigación variadas, estilos de producción diferentes, que invitan a una comprensión más profunda de la complejidad y el interés de distintas dimensiones y formas de abordaje de las relaciones sociales. Como escaparate de una parte de nuestro trabajo, ojalá les resulte interesante este panorama de las diferentes facetas de nuestra vida en común, de las que se da cuenta desde la sociología.

El Departamento de Sociología, además de este libro, mantiene otra publicación regular, bastante más antigua, que es la *Revista de Ciencias Sociales*. La revista tiene características más específicas, otra orientación, porque allí se editan artículos arbitrados por pares, de investigadores del Departamento y de otros científicos sociales, extranjeros o nacionales, que no forman parte de nuestro plantel. Es una publicación más exigente, que se ciñe a los cánones del diálogo académico. Este libro, en cambio, tiene una intención más cercana a la divulgación: oficia como “puerta de entrada” a la disciplina. En este sentido, en esta oportunidad se amplió la extensión de los trabajos escritos, de modo de dar la posibilidad a los equipos de investigación de mostrar con mayor profundidad el desarrollo de la fundamentación teórica, las hipótesis y las evidencias empíricas de los estudios realizados.

Quisiéramos agradecer a la Comisión de Investigación del Departamento el trabajo dedicado a realizar estos encuentros de debate y, además, por organizar el libro tal como ahora sale a la luz.

Una vez más, otro año más, publicamos entonces *El Uruguay desde la Sociología*, con la satisfacción de un esfuerzo concluido y la expectativa de que los lectores encuentren, en sus varios capítulos, ideas que los motiven a la reflexión y al debate sobre nuestra sociedad, nuestra disciplina y el Uruguay que queremos ayudar a interpretar, pensar y construir.

*Sebastián Aguiar, Felipe Arocena,  
Mariana Fry, Miguel Serna y Valentina Torre*  
Colegiado de Dirección  
Departamento de Sociología



Parte I  
**Mundo del trabajo e identidades**



# Culturas de riesgo en actores e instituciones de la producción rural

*Francisco Pucci,<sup>1</sup> Soledad Nión<sup>2</sup> y Valentina Pereyra<sup>3</sup>*  
Grupo Sociología del Trabajo y las Organizaciones

---

## Introducción

El artículo analiza la construcción social del riesgo de los dirigentes empresariales y sindicales rurales y de los espacios institucionales vinculados a esta temática, contextualizando su discurso en el marco de los procesos productivos, de su historia y de las estructuras de poder concretas de la sociedad. Esta perspectiva supone que el riesgo es una construcción social que se asienta en creencias y valores dentro de un contexto determinado de oportunidades y restricciones socioeconómicas.

Los resultados que se exponen surgen de la investigación “La construcción social del riesgo en la producción rural”, financiada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica en su llamado a Proyectos I+D del año 2018. El análisis busca encontrar los puntos de acuerdo y desacuerdo sobre las diferentes dimensiones que constituyen la cultura de riesgo en la producción rural, en torno a la cual se tejen los niveles aceptables de riesgo en ese ámbito.

## Metodología de investigación

La propuesta metodológica de este proyecto se basó en una triangulación de fuentes y técnicas de investigación social de corte cualitativo. Como técnicas de recolección

---

1 Doctor en Sociología por la Universidad Lyon II. Profesor titular del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: francisco.pucci@cienciassociales.edu.uy

2 Doctora en Sociología (FCS-Udelar). Profesora adjunta del DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: soledad.nion@cienciassociales.edu.uy

3 Licenciada en Sociología (FCS-Udelar) y magíster en Ciencias Agrarias por la Facultad de Agronomía, Udelar. Doctoranda en Medio Ambiente y Sociedad en la Universidad Pablo de Olavide, España. Correo electrónico: valentinapereyra24@gmail.com

de información, se realizaron entrevistas en profundidad a dirigentes empresariales y sindicales vinculados a la producción rural. Las entrevistas fueron semiestructuradas y contemplaron los ejes analíticos del marco teórico, pero conservando la libertad de profundizar en aspectos que pudiesen emerger y fuesen considerados de interés para la investigación. A lo largo de la realización de todas las entrevistas se mantuvieron criterios exploratorios de investigación que permitieron conocer la lógica de los actores en su relación con las situaciones de riesgo.

Los entrevistados fueron seleccionados en virtud de su participación en los grupos de los Consejos de Salarios (22, 23 y 24) de los sectores productivos rurales. El grupo 22 incluye las actividades de ganadería, agricultura y conexas, entre las cuales se encuentran la plantación de caña de azúcar, el arroz, la lechería y el secano. El grupo 23 comprende a la hortifloricultura, los viñedos, la apicultura, la citricultura y los criaderos. El grupo 24 está integrado por la actividad de forestación, incluidos bosques, montes y turberas. Con base en estos grupos se identificaron los sindicatos y representantes empresariales y los representantes en los consejos de salarios, consejos de salud y seguridad de estas actividades productivas. A su vez, investigaciones anteriores dieron cuenta de algunas organizaciones presentes en la actividad agropecuaria que fueron relevadas (Juncal, 2016; Juncal *et al.*, 2015; Pereyra, 2015).

## Aceptación y valoración de los riesgos

El análisis de los factores de riesgo presentes en los procesos productivos requiere, como condición previa, realizar un breve repaso sobre las concepciones teóricas que se han desarrollado recientemente en relación con la problemática del riesgo. Si bien estos desarrollos se anclaron fuertemente en los riesgos ecológicos o ambientales, también pueden ser incorporados al análisis de los riesgos presentes en el mundo del trabajo. La teoría de gestión de los riesgos asume que el riesgo es una probabilidad siempre presente en las organizaciones y que las decisiones sobre él no son exclusivamente técnicas. En ella entran en juego la lógica de los actores, sus representaciones y sus intereses. En esta línea, Douglas (1985) mostró que el riesgo no es una propiedad inmodificable del entorno, sino que está socialmente definido y varía en función de las relaciones sociales y de los comportamientos colectivos. Beck (1998) y Luhmann (1991) también mostraron que la percepción y la evaluación de los riesgos están condicionadas socialmente y forman parte de las luchas sociales en las sociedades modernas.

Para abordar la construcción social del riesgo desde el punto de vista de los involucrados es necesario comprender que el riesgo es una construcción social, compuesta de evaluaciones que se materializan en decisiones que incluyen valoraciones

sobre el futuro que se realizan en el presente y están condicionadas por el contexto. Las decisiones sobre el riesgo implican un vínculo con el tiempo, ya que son decisiones elaboradas en el presente en función de un cálculo sobre acontecimientos que sucederán en el futuro, aunque para elaborar dichas decisiones no se pueda conocer suficientemente el futuro, ni siquiera aquel futuro derivado de esas decisiones. Por tanto, las actitudes hacia el riesgo se encuentran imbuidas en un sistema determinado de valores, creencias y normas, que conjugan culturas de riesgo particulares. Los comportamientos en relación con ese riesgo se basan en el saber compartido en dicha cultura, al tiempo que se moldean por elementos de tipo contextual, donde se negocian y definen umbrales aceptables de riesgo como producto de los valores insertos en una estructura de poder social determinada. El conocimiento del riesgo es histórico, local y cuestionado constantemente, por lo que su naturaleza y su control son sujetos socialmente a disputas. Desde esta aproximación sociocultural a la construcción social del riesgo, se pone de manifiesto la multidimensionalidad de valoraciones que se realizan en relación a él (Zinn, 2006).

El concepto de gestión del riesgo implica afirmar que no existe riesgo cero. Lo que existe son procesos de selección de riesgos que se dan a escala social, institucional o local, en función de las culturas de riesgo que intervienen en dichos procesos (Douglas y Wildavsky, 1982). Existen diferentes umbrales aceptables de riesgo posibles, determinados por la posición de cada uno como portador de decisiones o como afectado por las decisiones riesgosas (Luhmann, 1991). Esta posición, a su vez, se liga a la distribución del poder dentro de la sociedad. Dadas estas asimetrías, la definición de umbrales aceptables de riesgo tiene pocas posibilidades de generar consensos absolutos y, por tanto, dependerá de las negociaciones, explícitas e implícitas, que se realicen. El enfoque sociocultural resalta que cada cultura —es decir, cada conjunto de valores compartidos— está sesgada hacia la minimización de algunos riesgos y hacia la puesta en relieve de otros (Douglas y Wildavsky, 1982). Supone, además, que la cultura de riesgo de los actores incide en la forma en que estos perciben y definen el riesgo derivado de su actividad.

Luhmann pone de relieve la importancia de los procesos de percepción, valoración y selección de riesgos que realizan los actores en los contextos de trabajo. La percepción y la valoración que los actores tienen de los riesgos están determinadas socialmente por los valores y las normas del grupo al que pertenecen. Estas actitudes determinan cuáles son los riesgos considerados y cuáles son las conductas asociadas a la presencia de los riesgos seleccionados. Esto no significa, para Luhmann, que el proceso de selección de riesgos sea realizado de acuerdo con criterios técnicos o racionales. Es un proceso en el que entran en juego los valores, las interpretaciones y los códigos de funcionamiento de los diferentes grupos sociales.

En la valoración del riesgo actúan factores sociales, económicos y culturales que orientan la selección del riesgo colectivo, resultado de una negociación en la cual se ponen en juego diferentes perspectivas y recursos de poder de los sujetos. El umbral aceptable de riesgo definido de manera colectiva es más o menos estable y consiste en un marco a partir del cual los actores orientan su comportamiento en su cotidianidad laboral (Pucci *et al.*, 2014; Nión, 2015). Dado que el riesgo es una construcción social, su percepción y su valoración están fuertemente condicionadas por los procesos de socialización que se producen en la sociedad o en los diferentes grupos que la integran, procesos que generan las normas y los valores que orientan la conducta de los individuos hacia los riesgos. Como señala Luhmann (1991), la valoración y la aceptación del riesgo no son un problema psíquico sino fundamentalmente social. La conducta individual frente al riesgo implica una adecuación a las expectativas socialmente mantenidas por los grupos de referencia relevantes o bien una respuesta que es la consecuencia de procesos de socialización específicos. Además del cálculo, la percepción, la valoración y la aceptación del riesgo, se suman los problemas de saber quién o qué decide si un riesgo debe ser considerado. El problema de la selección de los riesgos se orienta a dilucidar la posibilidad de que los factores sociales puedan dirigir este proceso de selección. Esto implica poner en marcha un proceso de evaluación y selección de los riesgos colectivos, que determine cuáles son los riesgos que se deben afrontar y cuáles son las actitudes que se deben tomar con relación a ellos.

Estas ideas ponen en un primer plano la noción de cultura de riesgo elaborada por Douglas (1985), a partir de la cual se puede analizar las diferentes percepciones y valoraciones de los riesgos que se realizan en la actividad productiva. En este sentido, es posible establecer dos grandes fuentes de elaboración social de los riesgos. La primera la constituye la socialización de los trabajadores en el marco del mundo rural, en el cual desarrollan percepciones y evaluaciones del riesgo diferentes de las que se encuentran en los trabajadores industriales urbanos. La segunda fuente se refiere a la cultura de riesgo que se desarrolla en el marco de la producción rural, a través de las políticas de seguridad y de capacitación que se implementan en ella. Estas dos fuentes de generación de normas y percepciones de riesgos conviven, en ocasiones de manera complementaria y en otras de manera contradictoria, estableciendo las condiciones que determinan la selección de riesgos que se producen en la actividad rural. Este complejo proceso de construcción social del riesgo, en el que intervienen las instancias de dirección, los técnicos y los trabajadores, explica que similares relaciones laborales, experiencias de trabajo y relación con la autoridad generen diferentes percepciones de los riesgos. En este sentido, la percepción y la valoración del riesgo en las empresas dependen de una multiplicidad de factores que hay que analizar en cada contexto.

Los procesos de construcción social del riesgo se desarrollan en contextos sociales específicos, que nutren y articulan los procesos de elaboración de percepciones y valoraciones sobre los diferentes riesgos presentes. En el marco de este trabajo, interesa profundizar en la construcción social del riesgo en la producción rural, lo que implica comprender cuáles son sus características específicas, las variaciones en los diferentes sectores de actividad, las transformaciones ocurridas en los procesos de trabajo en los últimos años, la conformación de los mercados de empleo, las características de la fuerza de trabajo y el marco institucional en el cual se despliega la actividad productiva.

## **Las transformaciones en el agro en las últimas décadas**

En las últimas décadas, el agro uruguayo y los territorios rurales en un amplio sentido del término comenzaron un proceso de transformaciones de magnitud tal que, según Piñeiro y Moraes (2008), podría compararse con el que se produjo a fines del siglo XIX con la introducción del alambramiento y el mestizaje del ganado. A comienzos del siglo XXI son muchos los indicadores que muestran una nueva fase expansiva y ascendente de la producción y la productividad del sector agropecuario. Este proceso está motorizado por una mayor demanda de alimentos y materias primas que se experimenta en los mercados internacionales, a impulsos de la modernización de muchos países con economías emergentes, especialmente en el continente asiático, aunque también en América Latina (Piñeiro, 2011).

Cardeillac *et al.* (2013) señalan que lo que caracteriza a la producción agropecuaria de las últimas décadas es su organización en cadenas globales de valor, que se manifiestan en encadenamientos que entrelazan la etapa agrícola, hacia adelante, con las industrias que transforman las materias primas en productos elaborados y, hacia atrás, con las industrias de insumos: maquinaria, agroquímicos y biotecnología. De este modo, se registran arreglos de producción transnacionales que facilitan los procesos de expansión geográfica y de concentración económica. Todos estos cambios, sucintamente presentados, consolidan la imagen del campo uruguayo como una “agricultura a dos velocidades” (Piñeiro y Moraes, 2008). Si bien se consolida un nuevo estrato de (grandes) propietarios de tierra, continúa la presencia de los productores familiares, que, siendo aproximadamente el 75% de los propietarios, poseen menos de un 20% de la tierra. Estos últimos, a pesar de que en número disminuyeron a la mitad en las últimas tres décadas del siglo XX, se resisten aún a una completa desaparición.

En relación con la demanda de empleo, Riella y Mascheroni (2015) señalan que los cambios no se dan de manera homogénea, sino que comienza a ser cada vez más

marcada la diferenciación entre los distintos sectores demandantes de mano de obra. En esta línea, identifican, a grandes rasgos, cuatro segmentos demandantes de trabajadores asalariados: las megaempresas, las grandes empresas, la ganadería extensiva y la producción familiar. Los dos primeros son los más dinámicos y están vinculados a las grandes empresas y complejos agroindustriales, y demandan en general un perfil similar de trabajador. El tercer segmento es el más tradicional y extensivo, vinculado a la ganadería, y el cuarto es la producción familiar, que, en su conjunto, representa una porción de la demanda de trabajo asalariada y un perfil similar de trabajador.

Sin embargo, más allá de las diferencias entre estos grupos, Riella y Mascheroni (2015) identifican una serie de elementos generales que atraviesan las características de la demanda de trabajo en todos los segmentos demandantes de mano de obra descritos. Uno de los más destacados es la expansión y consolidación de la intermediación de mano de obra, estrategia de las empresas para el reclutamiento de trabajadores zafrales. En este sentido, se observa un aumento de más del 100% en el número de trabajadores registrados en esta modalidad en el Banco de Previsión Social (2013). Una segunda característica de la demanda es el aumento del trabajo transitorio. En el período 2000-2011, el número de jornales contratados creció en total un 15%, pero si se lo observa solo en los establecimientos con mayor demanda de trabajo zafral (más de 200 jornales anuales), el incremento fue del 56%, lo que muestra la concentración de la demanda de mano de obra zafral (ahora concentran el 86,1% de los jornales contratados, mientras que en el año 2000 esa cifra era del 63,5%), según datos del Censo General Agropecuario de los años 2000 y 2011 (DIEA, 2002 y 2013). El tercer cambio importante en la demanda de trabajo, que está ocurriendo de forma lenta pero persistente, es la diferenciación de los puestos de trabajo. Comienzan a emerger puestos de trabajo especializados y para mandos medios y altos que requieren mayor capacitación, vinculados en general al uso de maquinaria y tecnología más sofisticada, y a los procesos de gestión y logística, que marcan una diferencia con la mayoría de los trabajadores del sector, que son muy poco calificados y con empleos de baja calidad.

## **Las condiciones laborales en el agro uruguayo**

Autores nacionales y extranjeros señalan las transformaciones que se generaron en el mercado laboral rural como consecuencia de los cambios técnicos, sociales y económicos ocurridos en las últimas décadas en el agro latinoamericano. En particular, Piñeiro y Carámbula (2006) ubican estas transformaciones en el conjunto de cambios vinculados al proceso de globalización mundial. Esta situación refleja el modelo de desarrollo económico que se orienta hacia una economía de libre competencia,



con el mercado como regulador principal. En este proceso se generan modificaciones importantes en los patrones de desarrollo y producción, los cuales provocan, a su vez, cambios en la organización y la regulación del empleo. Un ejemplo de estos cambios se encuentra en la generalización del uso de la expresión *empleo flexible*, que involucra tres tipos de flexibilidad: en el empleo, en la subcontratación y en los ingresos.

Diferentes investigadores latinoamericanos identifican que la precariedad de los asalariados agropecuarios está asociada fundamentalmente a ciclos ocupacionales anuales con períodos prologados de desempleo y relaciones laborales de escasa duración, las que fomentan la ausencia de beneficios y aportes sociales (Carámbula, 2009). La diferencia central entre los empleos urbanos y rurales es el desfase histórico en los niveles de consolidación del mercado de trabajo: el empleo informal y el empleo precario caracterizan al empleo rural. Los bajos niveles de ingresos, las condiciones laborales, la ausencia mínima de beneficios sociales y la sazonalidad de ciertos trabajos han sido características propias del empleo rural. La baja participación del Estado, la mínima organización sindical y la predominancia de relaciones clientelares han consolidado y forjado este mercado (Carámbula, 2009).

En este sentido, el trabajo rural tiene cuatro particularidades: 1) las diferentes labores que se realizan durante las estaciones del año generan una demanda de trabajo variable; 2) los ciclos diurnos/nocturnos y la dependencia de fenómenos climáticos; 3) la diferencia entre el tiempo de producción y el tiempo de trabajo adquiere más notoriedad en el agro; y 4) las innovaciones tecnológicas han tenido un fuerte impacto sobre la demanda de trabajadores, tanto en cantidad como en calidad, profundizando la segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores calificados (pocos y permanentes) y no calificados (muchos y transitorios) (Piñeiro y Carámbula, 2006).

Amador y Armelin (2007) muestran, a partir de datos sobre accidentes laborales recopilados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que la agricultura es una de las actividades con mayor siniestralidad laboral en Latinoamérica y en el mundo. En estas actividades particularmente se han dado revoluciones productivas donde conviven nuevas y viejas formas del medio rural. Los tipos de accidentes que estos autores registran como más frecuentes en su análisis están ligados a la utilización de maquinaria, a los productos químicos o a lesiones por exigencia física.

En Uruguay, de acuerdo con el *Informe de accidentes de trabajo 2016*, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) muestra que, según la categorización por sectores de actividad, un 45% de los accidentes laborales registrados anualmente —esto es, casi la mitad de los que son amparados por la Ley n.º 16.074— se registran en trabajadores de “Ganadería, Agricultura”, “Servicios profesionales, técnicos especializados”, “Comercio en general” y “Construcción”. Los trabajadores pertenecientes a estos grupos de trabajo suelen ser los más accidentados y,

de hecho, cada uno de estos grupos registra más de 3.000 accidentes laborales por año. Por esto es que estos grupos conforman la categoría de “Accidentalidad laboral alta”. El sector de ganadería, agricultura y actividades conexas tiene un 8,7% de los accidentes laborales ocurridos en el año, situándose por debajo del sector comercio (13,4%), industria de la construcción (10,9%) y servicios profesionales (9,2%).

Si se toman en cuenta los datos que proporciona el Banco de Seguros del Estado (BSE), la alta participación del sector ganadero y de la agricultura en la tasa de accidentalidad total del sector rural, de acuerdo con la categorización por grupos de negociación en los Consejos de Salarios, se mantiene en el período 2014-2018 y es sustantivamente más alta que la del resto de los sectores de actividad del medio rural. El grupo con menos accidentes laborales del sector es el forestal, que, a su vez, solo tiene un 0,9% de accidentes laborales en el año 2016.

## Las percepciones de los actores del mundo rural

Las transformaciones ocurridas en la producción rural y los cambios en la composición de la fuerza de trabajo conforman las condiciones de trabajo específicas en las cuales se despliegan los diferentes riesgos para la salud y el medio ambiente que se encuentran en el sector. El análisis de las entrevistas realizadas en el marco del proyecto, permite ver la percepción y las diferentes valoraciones que los actores tienen de las condiciones de trabajo del mundo rural. Estas percepciones y valoraciones están condicionadas socialmente (Luhmann, 1991) y varían en función de las relaciones sociales y de los comportamientos colectivos (Douglas, 1985). La perspectiva de la cultura de riesgo implica considerar que los diferentes actores sociales comparten valores que minimizan algunos riesgos y priorizan otros. Estos valores no se traducen necesariamente en normas explícitas, sino que operan con mayor frecuencia de acuerdo a reglas y códigos implícitos en el marco del saber práctico de los actores. Este saber práctico, sin embargo, no se encuentra confinado a las rutinas laborales, sino que establece formas de comunicación con el conocimiento científico, lo que permite aumentar los niveles de reflexividad de los actores (Giddens, 1995). El conocimiento científico sobre los efectos nocivos de determinados productos, por ejemplo, otorga a los actores productivos un mayor caudal de recursos y una mayor capacidad de acción y de crítica para reducir los riesgos en las rutinas de trabajo.

A su vez, las definiciones compartidas se inscriben en posiciones sociales que establecen importantes asimetrías en las capacidades para decidir o ser afectados por los riesgos (Luhmann, 1991). Las capacidades de decisión de los empresarios o de los técnicos que controlan los procesos de trabajo generan una estructura en la cual los sectores más afectados serán los trabajadores o las poblaciones cercanas. Los organis-

mos estatales de supervisión y control también tienen diferentes espacios de decisión en función de las relaciones de poder en las cuales se inscribe su accionar. Estas asimetrías de poder dificultan las posibilidades de generar consensos sobre cuáles son los niveles de riesgo aceptables para todos los actores, en función de sus orientaciones de valor. Esta definición transita por múltiples negociaciones, tanto explícitas (acuerdos colectivos, normativas laborales) como implícitas (comportamientos rutinarios, hábitos laborales), en el marco de las cuales se tejen, en los diferentes contextos productivos, los niveles aceptables de riesgo.

Una de las definiciones que comparten todos los actores involucrados es que la producción rural tiene niveles de riesgo relativamente más altos que otros sectores de actividad. Si bien los representantes de las gremiales ganaderas tienen una mirada más optimista sobre los niveles de siniestralidad del sector, la mayoría de los actores entrevistados coincide en considerar al sector rural como un sector con altos niveles de riesgo en sus condiciones de trabajo.

Una segunda definición compartida se refiere a la heterogeneidad de la producción rural en términos de niveles de modernización e inversión, desarrollo tecnológico, tamaño de los establecimientos y empresas, y posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales. Esta heterogeneidad dificulta la construcción de definiciones comunes para toda la producción rural.

Una tercera definición compartida es que el mundo rural ha pasado, en los últimos años, por procesos de transformación profunda en términos de las prácticas laborales, las composiciones sociales y las relaciones de poder. Esta definición, a su vez, se ve matizada por la percepción de que, pese a estos cambios, persisten modalidades tradicionales que afectan los comportamientos y las valoraciones de los actores.

La cuarta definición compartida es que la normativa en materia de seguridad y de condiciones de trabajo desarrollada en los últimos años en Uruguay es rica y extensa, y ha generado un conjunto de derechos y responsabilidades que la ponen al nivel de las normativas del mundo desarrollado. Al mismo tiempo, hay también consenso acerca de que existen fuertes dificultades para su aplicación efectiva en muchos sectores de la actividad rural. Este consenso no es tan sólido cuando se plantean las causas que explican las dificultades de aplicación.

La quinta definición compartida, aunque se pueden establecer leves matices, es que las condiciones de trabajo de los asalariados rurales son más negativas que las del resto de los trabajadores uruguayos del sector industrial y del sector servicios. Estas pésimas condiciones de trabajo entran en abierta contradicción con la normativa laboral, lo que vuelve a poner en cuestión el tema de su aplicación efectiva.

Los puntos en los cuales las visiones de los actores se diferencian se refieren al impacto que la actividad rural tiene en el medioambiente y a las responsabilidades

al respecto. Los técnicos y profesionales tienden a tener una visión menos negativa sobre los efectos contaminantes de las tecnologías que se aplican en las actividades productivas de los diferentes sectores de la producción rural, al tiempo que valorizan el desarrollo de buenas prácticas en diversas áreas, en particular la lechería. La Inspección del Trabajo y los representantes sindicales son más críticos en relación con el potencial de contaminación del medioambiente de la producción rural, aunque estas coincidencias tienen matices diferentes con respecto a la definición de responsabilidades.

La Inspección del Trabajo coloca el peso de las responsabilidades en el personal técnico y de dirección que diseña, organiza y supervisa los procesos de trabajo, las tecnologías que se aplican y los productos que se utilizan en estos procesos. En este sentido, esta visión parte del supuesto de la separación entre propiedad y control de los espacios de producción. Los procesos de modernización de la producción rural, desde esta perspectiva, tienden a desplazar las decisiones de producción de la esfera de los propietarios e inversionistas, muchas veces ausentes o con una relación lejana de la producción directa.

Los representantes sindicales coinciden con esta mirada, pero ponen el énfasis en el rol positivo que han tenido los procesos de modernización en la generación de empleo y en la mejora de las condiciones de trabajo en algunos sectores de la producción rural. La discusión sobre las responsabilidades se inscribe, desde esta perspectiva, en una mirada más amplia, que hace un balance entre los efectos negativos y contaminantes de las nuevas tecnologías y sus efectos positivos en el plano laboral y social.

El análisis de las entrevistas muestra que las culturas de riesgo de los actores del mundo rural presentan importantes variaciones tanto en las percepciones de los riesgos como en la manera en que son valorados y seleccionados. Un componente común a los actores laborales entrevistados es que el riesgo de perder el empleo es valorado como más importante que algunos riesgos para la salud determinados por las nuevas tecnologías aplicadas. La selección de riesgos que realizan los actores enmarcan, por ejemplo, las orientaciones estratégicas del movimiento sindical, que coinciden con las estrategias productivas de diferentes sectores empresariales del medio rural.

Por otra parte, estos procesos de selección de riesgos reflejan las asimetrías de poder de los actores entrevistados. Las capacidades de decisión sobre los riesgos y de ser afectados por ellos no se distribuyen de manera homogénea entre los actores analizados. Las decisiones de inversión y de utilización de determinadas tecnologías que toman los sectores empresariales afectan a amplios sectores de trabajadores rurales que tienen escasa capacidad de incidir en esas decisiones. La ausencia de espacios de diálogo que caracteriza de manera general el marco de relaciones laborales del sector limita los procesos de negociación de los umbrales aceptables de riesgo entre empre-

sarios y trabajadores. Las culturas de riesgo que elaboran los trabajadores y los actores sindicales tienen un carácter defensivo, que pasa de las denuncias puntuales a la resistencia silenciosa y cotidiana, con escasos márgenes para modificar las situaciones de riesgo generadas.

Las capacidades de decisión de las instituciones públicas también se encuentran limitadas por sus cometidos y por las normativas establecidas. Las instituciones públicas pueden, en el mejor de los casos, corregir situaciones decididas por los actores empresariales, lo que también limita los alcances de sus decisiones. En este sentido, como indica Robles (2000), en las sociedades latinoamericanas, la discusión sobre la distribución de los riesgos se solapa con las discusiones propias de las sociedades de clase, en las cuales las asimetrías de poder tienden a concentrar los riesgos en los sectores sociales más vulnerables, en este caso, los trabajadores rurales.

En la medida en que las culturas de riesgo se sustentan en valores compartidos, parece existir una relación entre la persistencia de valores tradicionales ligados al mundo rural, donde las prácticas se orientan por costumbres y actitudes que provienen del pasado y se mantienen incambiadas, y los valores modernos orientados hacia la inversión y más abiertos al cambio y a la innovación. En este sentido, en los contextos productivos en los cuales persisten formas productivas tradicionales los actores serían menos reflexivos y sus capacidades para volver sobre sus prácticas y transformarlas estarían más limitadas. Al contrario, los procesos de modernización se supone que van acompañados de mayores niveles de reflexividad y capacidad para cuestionar y modificar las actitudes y los procesos de selección de riesgos.

Sin embargo, el corte tradicional/moderno no explica en todos los casos los procesos de construcción social del riesgo. En primer lugar, como se ha señalado desde la literatura académica, todos los sectores de actividad del medio rural han sufrido importantes transformaciones en los últimos años, por lo que, si bien persisten algunas modalidades tradicionales, la situación está enmarcada por la convivencia de una realidad laboral que funciona a diferentes velocidades y coexisten en un mismo espacio productivo componentes tradicionales y modernos. Por otra parte, las entrevistas analizadas permiten señalar que algunas actividades productivas que tienen altos niveles de inversión no necesariamente van acompañadas de prácticas de gestión más reflexivas. Las discusiones sobre el rol de los técnicos en los procesos productivos reseñadas más arriba parecen avalar esta afirmación. Por el contrario, como surge de las entrevistas a los profesionales, algunos sectores que no han modificado sus prácticas tradicionales de producción parecen estar más abiertos al desarrollo de modalidades de gestión del riesgo más modernas.

## La normativa laboral

A nivel nacional, el ámbito más importante de negociación de las condiciones de trabajo es la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo (CONASSAT), creada en 1996. Integrada por representantes de diferentes organismos públicos, empresarios y trabajadores, la CONASSAT ha impulsado numerosas iniciativas, decretos y leyes para mejorar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. Impulsó, entre otros, el Decreto 321, de regulación de la actividad agraria y de protección a los trabajadores, orientado a estimular la prevención de accidentes de trabajo. Este decreto otorgó a los trabajadores rurales la posibilidad de ejercer sus derechos en el campo de las condiciones laborales, en un contexto de alta precariedad en las relaciones de trabajo. También alentó la capacitación, la formación y la difusión de la normativa para el sector.

Esta normativa laboral es el fruto de un proceso de construcción y elaboración en el que participan diferentes actores sociales e institucionales, que tienen diferencias y coincidencias en términos de percepción y valoración. Lo mismo ocurre con los mecanismos creados para el control y la fiscalización del cumplimiento de la normativa elaborada, cuyo alcance y eficiencia también reviste diferentes miradas por parte de los actores involucrados en la temática. La percepción y valoración que los actores tienen de la normativa y de su aplicación tiene, como vimos más atrás, puntos de vista en común y divergencias. Estos componentes de acuerdo y desacuerdo atraviesan el andamiaje institucional y legal de la gestión de los riesgos laborales del sector, estableciendo los límites a la intervención del Estado en esta materia.

El punto de consenso más importante se refiere a la valoración positiva que los actores realizan respecto al amplio desarrollo y a la calidad de la normativa elaborada en relación con los derechos de los trabajadores rurales, por un lado, y a la normativa de seguridad general, por otro. La normativa sobre trabajo rural se construyó en los últimos años sobre una base legal sancionada en un pasado lejano, a la que se le fueron agregando dispositivos y mejoras más recientes. La normativa sobre seguridad, en cambio, es más cercana en el tiempo y se ha desarrollado a partir de los aportes de diferentes organismos e instituciones.

También existe un relativo consenso sobre la importancia de la coordinación de los diferentes organismos del Estado involucrados en la temática para lograr la efectiva aplicación y supervisión con respecto al cumplimiento de las normas y la recepción de denuncias o de demandas de los diversos actores del mundo rural. Sin embargo, existe asimismo un relativo consenso sobre las dificultades de coordinación que se presentan a la hora de desarrollar acciones o de determinar espacios colectivos de acción. Estas situaciones se visualizan como inconsistencias y desajustes en el fun-

cionamiento de los organismos del Estado en el desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus metas.

Otro punto de consenso entre los diferentes actores es que existe una gran distancia entre las disposiciones que amplían y protegen los derechos de los trabajadores y las que establecen normas sobre condiciones de trabajo y salud laboral, y la situación concreta en la que desempeña su trabajo un amplio conjunto de asalariados rurales. Esta distancia solo se puede explicar por las grandes dificultades, en cuya existencia todos los actores coinciden, para hacer efectiva la normativa vigente. Sin embargo, estos consensos comienzan a resquebrajarse cuando se analizan las causas que explican esta distancia entre la norma establecida y su real aplicación.

Una dimensión mencionada en el análisis de la percepción de los actores es que la normativa no previó la creación de comisiones o de instancias de seguimiento que permitieran un mejor control y supervisión de su cumplimiento. Si bien existen en la esfera estatal organismos, como la Inspección del Trabajo y el Ministerio de Salud Pública, que cumplen funciones de control e inspección, la crítica se centra en que la normativa sobre el mundo rural no ha generado instancias específicas especializadas de control o supervisión de estas disposiciones.

También se señala por parte de algunos actores, como la Inspección de Trabajo o los sindicatos, que algunas disposiciones, como la obligación de establecer en las empresas o establecimientos de producción comisiones bipartitas de seguridad, en las que empresarios y trabajadores dialogan y establecen acuerdos sobre seguridad y salud laboral, se cumplen, en muchas ocasiones, de manera ritual. Las comisiones se transforman en espacios huecos y burocráticos que no avanzan en acuerdos o disposiciones sustantivas sobre condiciones de trabajo o de salud laboral.

El movimiento sindical hace un fuerte énfasis en la necesidad de la acción del Estado para lograr un efectivo cumplimiento de la normativa. No obstante, la falta de recursos de los organismos especializados en el control y supervisión de la normativa laboral, como la Inspección del Trabajo, también es señalada como un factor que explica las dificultades de aplicación de las normas vigentes. La Inspección del Trabajo amplió el número de inspectores y mejoró su nivel de formación y capacitación, pero, de todos modos, la percepción general es que siguen siendo insuficientes para la tarea que deben desarrollar. En este sentido, tanto el movimiento sindical como la Inspección del Trabajo recargan las responsabilidades por la escasa aplicación de la normativa en las estrategias que muchos empresarios desarrollan para evitar o burlar las inspecciones provenientes de las instituciones estatales. Estas estrategias pasan por la utilización de informantes que avisan de la llegada de inspectores, amenazas a los trabajadores que desarrollan acciones reivindicativas o de denuncia de malas condiciones laborales o simplemente el hecho de aprovechar el aislamiento geográfico para

no aplicar las normas establecidas. También se señala el bajo costo económico que tienen las multas por incumplimiento de la normativa.

El énfasis que el movimiento sindical pone en la acción estatal proviene de su percepción de que la voluntad de cumplir con las disposiciones no está presente en las esferas empresariales, por un lado, y por otro, de que el movimiento sindical es muy débil en los contextos rurales, por lo que no tiene capacidad de presión y de negociación de mejores condiciones de salud y de trabajo. En este sentido, el movimiento sindical reproduce la mirada tradicional que existe en Uruguay sobre las relaciones laborales, que advierte que las disposiciones normativas deben ser respaldadas por relaciones de fuerza para que puedan aplicarse efectivamente. Esta mirada tradicional, compartida por especialistas de derecho laboral y representantes empresariales, da cuenta de que, históricamente, las relaciones laborales se construyeron sobre relaciones de hecho y no de derecho. La reglamentación colectiva del trabajo fue, hasta el año 2015, muy pobre en términos jurídicos, situación que se puede asociar a la ausencia de reglamentación sindical y a la fuerte autonomía que tuvieron los trabajadores con respecto al Estado, en particular si se los compara con sus pares latinoamericanos. En este contexto, las relaciones laborales se fueron construyendo a partir de la acción colectiva de los sindicatos y de los acuerdos y espacios de diálogo que se establecieron con los empresarios. En la actualidad, si bien la normativa laboral y de seguridad avanzó en muchos campos, su aplicación real sigue dependiendo en múltiples instancias de la correlación de fuerza de los actores.

La perspectiva de los empresarios transita por otras dimensiones, en las que también concuerdan sindicatos, técnicos y organismos estatales. Esta mirada pone en énfasis en la falta de información, debido al aislamiento geográfico, que tienen tanto empresarios como trabajadores respecto a las normas y derechos establecidos por las normas jurídicas. También se mencionan, desde esta perspectiva, la cultura tradicional que permea a amplios sectores de la actividad rural, orientada a la repetición de costumbres y hábitos de trabajo marcados por la tradición. Los empresarios también destacan la cultura laboral de los trabajadores rurales, signada por la valoración del machismo, la valentía y la capacidad de resistencia física como un factor que inhibe la efectiva aplicación de la normativa de seguridad laboral. Esta situación se expresa claramente en la actitud de resistencia de los trabajadores a utilizar el equipamiento de protección y seguridad que brindan las empresas.

La Inspección del Trabajo y el movimiento sindical coinciden en parte en la presencia de este tipo de cultura laboral, pero desarrollan explicaciones diferentes a las proporcionadas por los empresarios. En este sentido, si bien se puede constatar que en numerosas ocasiones los trabajadores no usan los elementos de protección personal, la Inspección de Trabajo señala que esta indumentaria no siempre es la más ade-



cuada para las tareas que se realizan, ni tampoco siempre cumple con los requisitos de protección exigidos.

Los rasgos típicos de la cultura laboral de los asalariados rurales, como el machismo, el culto a la valentía y a la resistencia se encuentran también en otros colectivos laborales, como los trabajadores de la construcción. El movimiento sindical siempre ha planteado que estos componentes culturales son la consecuencia de procesos de trabajo en los cuales tener valor y resistir físicamente son condiciones de empleo: los trabajadores que no tienen estas cualidades simplemente quedan relegados de la actividad laboral porque no tienen las habilidades implícitas requeridas para ellas. En esta línea, tanto la valentía como la resistencia física se pueden considerar competencias imprescindibles para dar cuenta de los desafíos de los procesos de trabajo.

Como fue analizado en el caso de los trabajadores de la construcción (Pucci *et al.*, 2004), la “cultura de riesgo” de los trabajadores rurales es una cultura formada en la rutina cotidiana de trabajo, en la cual existen valores y códigos implícitos que muestran una adaptación práctica del trabajador a los contextos de riesgo que enfrenta cotidianamente. La cultura de riesgo resulta un producto contingente y puntual que elabora un conjunto de trabajadores en el marco de una organización concreta y depende básicamente de los componentes organizativos específicos de la empresa o lugar de trabajo. Las características de esta cultura de riesgo dependerán de los procesos de trabajo concretos, de las rutinas cotidianas y de las reglas de comportamiento que los actores elaboran en el proceso productivo. Estas características obligan a centrar el análisis en los procesos de trabajo concretos, no en los “trabajadores rurales” como categoría homogénea, dotada de valores y normas de comportamiento independientes del contexto productivo en el cual se desarrolla la actividad.

Las dificultades para la aplicación de la normativa ponen de relieve la importancia de las normas autónomas (Reynaud, 1988) en los procesos de regulación del riesgo. La regulación autónoma está constituida por el conjunto de reglas de hecho, prácticas, que elaboran los trabajadores en función de su acervo de conocimiento práctico y de sus saberes implícitos, para dar cuenta de las situaciones de riesgo. Esta regulación autónoma se desarrolla al margen de los criterios técnicos presentes en los diseños de los procesos de trabajo y busca resolver las tensiones entre las exigencias de producción y los riesgos presentes en el proceso de trabajo. Esta elaboración de reglas autónomas puede ser muy variada en función de los diferentes contextos productivos y de las características específicas de cada proceso de trabajo.

## Conclusiones

Los procesos de construcción social del riesgo ponen en juego multiplicidad de intereses, percepciones y valoraciones entre diferentes actores laborales e institucionales, que establecen estrategias de negociación o de conflicto, explícito e implícito, sobre las cuales se construyen los umbrales de aceptación del riesgo en diferentes planos. Estos procesos de construcción de los niveles aceptables de riesgo se desarrollan en contextos productivos, sociales y culturales que establecen límites y posibilidades a los actores que participan de ellos, al tiempo que inciden en sus percepciones y valoraciones.

En la producción rural de nuestro país, estos procesos de construcción social del riesgo ocurren en un contexto de profundos cambios en los estilos de desarrollo, en las formas de propiedad, en la inversión tecnológica, en la composición de la fuerza de trabajo, en la normativa laboral y en el marco institucional en el cual se despliega la actividad productiva del sector rural. Como se señala en la profusa producción académica sobre el sector rural, el modelo extractivista asentado en la expansión de megaproyectos tendientes al control, la extracción y la exportación de bienes naturales, sin mayor valor agregado, ha generado un proceso de extranjerización y concentración de la propiedad de la tierra sin precedentes en Uruguay.

Este modelo fue acompañado de cambios tecnológicos que produjeron menor demanda de fuerza de trabajo, mayores niveles de salarización de la fuerza de trabajo sin disminución de la precariedad en las formas de contratación, una creciente urbanización de los trabajadores agrícolas, una menor contribución de la fuerza de trabajo familiar al conjunto de la oferta y un aumento de la feminización de la fuerza de trabajo estacional. Estos cambios se procesaron en un contexto caracterizado históricamente por el empleo informal y precario, bajos niveles de ingresos, malas condiciones laborales y ausencia de mínimos beneficios sociales.

Desde el punto de vista institucional y normativo, los cambios más relevantes fueron la implementación de los Consejos de Salarios Rurales, el aumento del salario mínimo del sector rural, la regulación de la jornada laboral y la formalización del empleo, en un contexto caracterizado históricamente por la escasa participación del estado, la mínima organización sindical y la predominancia de relaciones clientelares.

En los sectores de punta, como el forestal, la modernización productiva no implicó cambios profundos en la gestión de los recursos humanos, en la cual persisten relaciones de tipo tradicional, basadas en vínculos familiares de corte particularista. Este tipo de vínculos, común en el mundo rural, se inserta en procesos de trabajo modernizados, generando un espacio de relaciones sociales específico, que no es similar al de la actividad rural tradicional pero tampoco al de la actividad industrial. Estas

relaciones se inscriben, a su vez, en un proceso de trabajo altamente fragmentado por la fuerte tercerización del proceso productivo, lo que refuerza la construcción de realidades sociales en las cuales se intensifican las relaciones internas de cada grupo o cuadrilla, pero se construyen espacios heterogéneos en términos de vínculos personales en el marco global del proceso de trabajo.

Estos cambios marcan algunas de las tensiones centrales que definen el proceso de construcción social del riesgo en el sector rural. Una primera tensión remite a la fuerte heterogeneidad del sector, en términos de orientaciones empresariales, desarrollo tecnológico, formas de contratación, composición de la mano de obra y culturas laborales. Los procesos de modernización productiva y de transformación de las relaciones sociales no solo generaron fuertes heterogeneidades en los diferentes sectores de actividad del mundo rural, sino que también profundizaron las segmentaciones ya presentes en el interior de cada sector de actividad. La coexistencia de niveles de producción modernos orientados por estrategias empresariales dinámicas con espacios de producción tradicional, de bajo nivel de inversión y trabajo familiar, forma parte de las tensiones que muestra el proceso de construcción social del riesgo para el mundo rural.

El proceso de modernización genera un espacio de discusión y negociación que no estaba presente en la producción tradicional: la presencia de riesgos ambientales y laborales ocasionados por las modernas tecnologías de producción. Al mismo tiempo, existen fuertes consensos acerca de que los procesos de modernización productiva generan dinámicas positivas en las relaciones laborales y en los procesos de regulación de las condiciones de trabajo, que acercan la producción rural a lógicas similares a las de la producción industrial. Esta tensión atraviesa las perspectivas empresariales, sindicales e institucionales sobre los riesgos en el sector rural.

La discusión sobre el impacto en el medioambiente de las nuevas tecnologías de producción incorporadas al mundo rural gira en torno a dos perspectivas contrapuestas. Por un lado, las tecnologías conllevan riesgos ambientales que no estaban presentes en la producción tradicional y no han sido reguladas adecuadamente para disminuir sus efectos negativos. La segunda perspectiva pone el acento en la incidencia de las tradicionales prácticas productivas y en factores ajenos a la producción rural en el deterioro del medioambiente.

En esta discusión se plantea un primer umbral de aceptación del riesgo compartido por actores empresariales y sindicales. Este umbral se expresa en la idea de que si bien las nuevas tecnologías generan riesgos ambientales, su impacto en el empleo es positivo, por lo que el rechazo o la resistencia a ellas son más negativos que su presencia. Este nivel de acuerdo desplaza el problema hacia las estrategias de reducción

de riesgos a través del control y el desarrollo de protocolos de seguridad en el uso de estas tecnologías.

Esta discusión traslada su eje de oposición cuando se recaba la perspectiva de los actores laborales con respecto a los riesgos en la salud y en la seguridad que generen las nuevas tecnologías de producción. En este sentido, hay fuertes consensos en considerar que la modernización tecnológica conlleva nuevos riesgos, como los de contaminación y los de lesiones por manipulación de sustancias químicas, sin llegar a suprimir, en todos los casos, los clásicos riesgos ligados al esfuerzo físico y a las largas jornadas de trabajo. Por otra parte, también hay fuertes consensos en considerar que los sectores productivos más modernos de la producción rural son los que tienen relaciones laborales más cercanas al modelo industrial, en las cuales se establecen espacios de diálogo entre empleadores y empleados, se reconoce la actividad sindical y se aplican más las normas de seguridad. En esta contradicción, la oposición se plantea en torno a la capacidad de los actores de establecer acuerdos, regulaciones y prácticas productivas que atenúen el impacto negativo de las nuevas tecnologías en la salud de los trabajadores.

Los nuevos riesgos generan también una fuerte discusión sobre la definición de las responsabilidades en relación con su génesis y tratamiento. La discusión está puesta en quiénes toman decisiones sobre los procesos productivos y la organización del trabajo y quiénes se ven afectados por estas decisiones. La responsabilidad tiende a trasladarse de la esfera de la propiedad de los medios de producción a la esfera de la gestión técnica de estos medios. Las formas de organización del trabajo se legitiman a través de discursos técnicos que esconden las decisiones inherentes a ellos, por lo que las consecuencias de la modernización aparecen como necesidades inevitables del desarrollo productivo. La puesta en evidencia de estas decisiones es un factor central en las tensiones que conllevan los procesos de construcción social del riesgo.

Otro punto de tensión en estos procesos es la percepción del conjunto de actores de la fuerte contradicción entre la normativa sobre seguridad y condiciones de trabajo promulgada en los últimos años, los dispositivos de control y las condiciones de trabajo de los asalariados y trabajadores rurales en general. Los procesos de modernización de la producción rural fueron acompañados de un desarrollo normativo extenso, que otorgó derechos laborales y estableció regulaciones modernas al contexto productivo rural. La promulgación de la ley de ocho horas, entre otros cambios jurídicos, igualó la regulación laboral rural a la de sus pares industriales, generando un proceso de modernización de las relaciones laborales inédito en el país. Sin embargo, la combinación de procesos de modernización productiva, tecnológica y normativa no logró mejorar las condiciones de trabajo precarias de amplios sectores de trabaja-

dores rurales. En este plano, el eje de oposición se establece a dos niveles: los problemas de aplicación efectiva de las normas y los de relaciones laborales y contractuales.

La percepción de los actores sobre los problemas de aplicación de la normativa señala la tensión que se plantea entre los esfuerzos de fiscalización y control por parte de las instituciones públicas destinadas a estos cometidos y las estrategias de múltiples actores empresariales orientadas a eludir esta normativa, lo que pone en duda la capacidad real del Estado de hacer valer la normativa vigente. El sistema de castigos y recompensas para hacer cumplir la normativa tampoco parece adecuado, en la medida en que los castigos son leves y no existen estímulos para aquellos que ajustan sus prácticas a las normas establecidas

El segundo factor remite a la influencia que tienen los vínculos laborales y las formas de contratación en diversos sentidos. Por un lado, la cercanía geográfica entre patrones y trabajadores en cierto tipo de producción, como la ganadera, y el desarrollo de vínculos de lealtad y paternalismo oscurecen la relación laboral y las posibilidades de generar conciencia sobre los derechos laborales para ambas partes. En otros sectores más intensivos en la contratación de mano de obra, la persistencia de la zafra, el salario a destajo y las exigencias de productividad para alcanzar salarios mínimos generan modalidades de individualización de la relación laboral que erosionan las capacidades para el desarrollo de acciones colectivas por parte de los trabajadores. Estos efectos no son específicos de la actividad rural; numerosos trabajos han mostrado como la precarización del vínculo laboral y la implementación del salario variable tienen los mismos efectos en otras esferas de actividad. Lo que sí parece ser específico del mundo rural es la combinación de estas modalidades contractuales con las dificultades de cumplimiento de la normativa, expresada en las largas jornadas laborales, los bajos salarios y la persistencia de modalidades tradicionales de gestión de la fuerza de trabajo. En este contexto, los niveles de aceptación del riesgo de los trabajadores rurales son claramente inferiores a los que encontramos en la actividad industrial y de servicios. Esta situación se condensa en la escasa producción de normas sobre seguridad y condiciones de trabajo en los convenios que se firman en los grupos de negociación del sector rural y en la escasa presencia de estos actores en los espacios tripartitos de producción de normas referidas a esta temática.

En el contexto rural analizado, la negociación de los umbrales aceptables de riesgo no se constituye en una actividad con capacidad para regular la conducta de los actores ni para imponer acuerdos o compromisos con la centralidad necesaria como para reducir los riesgos. Las asimetrías de poder entre el estatus de afectado y de decisor y la ausencia de espacios formales e informales de acuerdo o negociación explican esta incapacidad. La negociación de los umbrales aceptables de riesgo constituye una actividad marginal, con efectos limitados a algunos sectores o espacios laborales. Por

otra parte, las dificultades de las autoridades públicas para aplicar la normativa obstaculizan las posibilidades de intervención estatal.

Los problemas de empleo endémicos del mundo rural llevan a que los riesgos de salud y seguridad en el trabajo entren en competencia con los riesgos de desempleo y de reducción salarial. Esta tensión supone un proceso de selección de riesgos en el cual se valoran de manera explícita las decisiones vinculadas al crecimiento económico y la inversión en detrimento de sus consecuencias en términos de salud y seguridad. Esta situación hace que todas las medidas en materia de política de seguridad y de elaboración jurídica se implementen en un contexto poco fecundo para su eficaz aprovechamiento y consolidación. El desajuste entre los bajos niveles de valoración y aceptación del riesgo de los actores rurales y los armazones institucionales, jurídicos y organizativos generados para mejorar las condiciones de trabajo obstaculiza los procesos de intervención social en la temática.

Las dificultades para lograr una eficaz intervención social llevan a Luhmann (1991) a hablar de acoplamiento estructural. Debido a que no se puede reducir el riesgo por medio de una intervención social orientada por criterios técnicos o racionales, lo único que se puede esperar es que los actores logren una adaptación más o menos positiva al entorno de riesgo. En la producción rural parecen predominar procesos de adaptación de este tipo, que permiten un ajuste de las conductas a las situaciones de riesgo, pero que no las resuelven de una manera integral.

La construcción de reglas autónomas es una pieza central para comprender el funcionamiento de la producción rural frente a las situaciones de riesgo. La actividad de regulación se realiza como defensa y como solución ante el contexto de incertidumbre de las diferentes situaciones de riesgo. La actividad de regulación genera, en ocasiones, reglas y rutinas de trabajo defensivas, que permiten reducir parcialmente las posibilidades de riesgo. En otros casos, logra establecer reglas de cooperación y de autoridad, a partir de acuerdos precarios e inestables entre los diferentes actores que participan del proceso productivo.

Por otra parte, la preocupación compartida por todos los actores de las dificultades de la aplicación de la normativa no dejan de reflejar un modelo mecánico de evaluación de los riesgos, donde se considera que la reducción de los accidentes pasa principalmente por el cumplimiento de la normativa y por la formación, sin tomar en cuenta la complejidad de los procesos sociales asociados al riesgo, que no pueden ser reducidos de manera simple a la suma de medidas parciales de seguridad. La perspectiva de la gestión del riesgo debe asumir la imposibilidad de alcanzar niveles de riesgo cero, por lo que requiere el desarrollo de competencias colectivas e individuales para dar cuenta de estas zonas de incertidumbre en la producción. Los procedimientos de gestión del riesgo, cuando se implementan, se apoyan fundamentalmente en la

jerarquía vertical y en el cumplimiento de requisitos sometidos a controles externos, dejando de lado formatos más horizontales que den cuenta y se reapropien del saber tácito de los trabajadores.

## Referencias bibliográficas

- Amador, A. y Armelin, J. (2007). Panorama de los riesgos laborales y de su prevención en el sector agrario de los países latinoamericanos. *Revista de la Facultad de Agronomía*, 27(3): 209-220.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Banco de Previsión Social (BPS) (2013). *Estadísticas de cotizantes*. Montevideo: BPS.
- Carámbula, M. (2009). *Tiempos de ausencia. Movilidad espacial y precariedad laboral: el caso de los trabajadores temporales de Villa Sara*. Montevideo: Letraeña.
- Cardeillac, J.; Gallo, A. y Moreira, B. (2013). Entre el reconocimiento y la apropiación: un análisis de las condiciones de vida de los asalariados rurales del Uruguay en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social. Ponencia presentada en el *VII Congreso Latino-americano de Estudos do Trabalho: O Trabalho no Século XXI. Mudanças, Impactos e Perspectivas*, San Pablo, 2 al 6 de julio. [http://www.academia.edu/8080471/Entre\\_el\\_reconocimiento\\_y\\_la\\_apropiacion](http://www.academia.edu/8080471/Entre_el_reconocimiento_y_la_apropiacion). Un análisis de las condiciones de vida de los asalariados rurales en Uruguay
- DIEA (2013). *Censo General Agropecuario 2011. Resultados definitivos*. Montevideo: DIEA, MGAP. <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/sites/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/files/2020-02/censo2011.pdf>
- DIEA (2002). *Censo General Agropecuario 2000*. Montevideo: DIEA, MGAP.
- Douglas, M. (1985). *Risk acceptability according to the social sciences*. Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Douglas, M. y Wildavsky, A. (1982). *Risk and culture*. Los Angeles: University of California Press.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Juncal, A. (2016). Eran paye. Los consejos de salarios rurales: el recorrido de una larga discusión. *Hemisferio Izquierdo*, 7. <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2016/11/07/Eran-paye-Los-consejos-de-salarios-rurales-el-recorrido-de-una-larga-discusi%C3%B3n>
- Juncal, A.; Carámbula, M. y Piñeiro, D. (2015). Mapas y trayectos de ciudadanía de las organizaciones sindicales de los asalariados agropecuarios del Uruguay. En Piñeiro, D.; Pucci, F.; Juncal, A. y Nión, S. (coords.), *Sindicalización y negociación en los sectores rural y doméstico*. Montevideo: CSIC, Udelar.

- Luhmann, N. (1991). *Sociología del riesgo*. México: Universidad Iberoamericana.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (2016). Informe accidentes de trabajo 2016. Montevideo: MTSS. [https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/2019-07/Estudios\\_sobre\\_trabajo\\_seguridad\\_social-Agosto2016-n%C2%B01.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/2019-07/Estudios_sobre_trabajo_seguridad_social-Agosto2016-n%C2%B01.pdf)
- Nión, S. (2015). Políticas de seguridad y producción en Uruguay. Aceptabilidad del riesgo y gestión. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(37): 81-100.
- Pereyra V. (2015). *La salud de los trabajadores rurales en el nuevo escenario del agro uruguayo: una mirada desde los sindicatos*. Tesis de Licenciatura en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Piñeiro, D. (2011). Precariedad objetiva y subjetiva en el trabajo rural: nuevas evidencias. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(28): 11-33.
- Piñeiro, D. y Carámbula, M. (2006). Forestación en Uruguay: cambios demográficos y empleo en tres localidades. *Agrociencias*, 10(2): 63-73. <http://www.fagro.edu.uy/agrociencia/index.php/directorio/article/view/257/188>
- Piñeiro, D. y Moraes, M. (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. En Departamento de Sociología (comp.), *El Uruguay del siglo XX*, tomo III. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República-Ediciones de la Banda Oriental.
- Piñeiro, D.; Pucci, F.; Juncal, A. y Nión, S. (coords.). *Sindicalización y negociación en los sectores rural y doméstico*. Montevideo: CSIC, Udelar.
- Pucci, F.; Levin, R.; Trajtenberg, N. y Bianchi, C. (2004). *La negociación de los umbrales aceptables de riesgo en la industria de la construcción uruguayo*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Pucci, F.; Nión, S. y Ciapessoni, F. (2014). *Condiciones de trabajo y gestión del riesgo en las empresas forestales uruguayas*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- Reynaud, J. D. (1988). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. París: A. Colin.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2015). *Asalariados rurales en América Latina*. Montevideo: CLACSO y Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Robles, F. (2000). El áspero disgusto de la modernidad y la globalización: la conformación de las sociedades periféricas de riesgo. Esbozos para una reubicación de lo político. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, VI(1): 33-70.
- Zinn, J. (2006). Recent developments in sociology of risk and uncertainty [36 paragraphs]. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* [en línea], 7(1). <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/68/1>



# Configuraciones y sentidos del trabajo docente

## Perspectivas de colectivos docentes en la educación secundaria uruguaya

*Leonel Rivero*<sup>1</sup>  
Grupo Sociología del Trabajo

---

### Introducción

Desde hace algunas décadas se ha consolidado la noción de que la educación uruguaya se encuentra en crisis. Este diagnóstico tiene diversas interpretaciones y múltiples consecuencias, entre las cuales se incluye un fuerte cuestionamiento a los docentes. Como señalan Messina y Cano: “una de las características de la idea de «crisis educativa» en la actualidad es que se construye como equivalente a ‘crisis docente’” (2018, p. 185).

Ahora, ¿qué significa que la educación está “en crisis”? Responder esta pregunta implica problematizar qué entendemos por educación. Como expresa Bordoli (2020), el significado de lo educativo no es estático, sino que se construye con base en el tipo de sociedad que le da soporte. Tras los grandes proyectos modernizadores latinoamericanos, que establecieron una institución educativa asociada a la consolidación del Estado-nación, al desarrollo de recursos humanos y a la promoción de competencias y habilidades para la vida (Tedesco, 2012), en la sociedad contemporánea pareciera que estos fundamentos sobre lo educativo han perdido consenso, instalando una disputa por el “sentido de la educación” (Martinis, 2021).

Como corolario, el significado del trabajo docente es también objeto de debate, generando tensiones que los propios docentes reconocen. En un texto tradicional, Esteve (1987) conceptualizaba este fenómeno bajo la idea del “malestar docente”, metafórico por un actor que debe desarrollar su papel mientras le cambian el li-

---

1 Candidato a doctor en Sociología por la Universidad de la República. Docente e investigador del Departamento de Sociología, Facultad de Sociología, Universidad de la República, en la línea de reconocimiento escolar. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: leonel.rivero@cienciassociales.edu.uy

breto y el escenario. Décadas después, el propio autor (Esteve, 2006) actualizaría la metáfora, para presentar al docente como el soldado de una batalla que, incluso en la victoria, siente desánimo y frustración.

Este problema, tradicionalmente abordado desde la sociología de la educación, resulta de interés también desde una óptica de la sociología del trabajo, con base en algunos desarrollos epistémicos de la disciplina, dos de los cuales resulta útil mencionar. En primer lugar, que el trabajo (en este caso, la docencia) no puede ser entendido como algo prescripto de forma inmutable, sino que se encuentra en permanente significación social, política y cultural a lo largo del tiempo (Méda, 2007). Avanzando en el “giro cultural” realizado en los estudios del trabajo en la segunda mitad del siglo XX (Guadarrama, 2000), cobra creciente importancia el estudio de las “culturas del trabajo” (Quiñones, 2016; Supervielle, 2017; Rivero, 2018; Assusa y Rivero, 2020). Esto implica pensar el mundo del trabajo no solamente a partir de los fenómenos vinculados al empleo, la organización o la distribución económica, sino también en aquellos elementos socioculturales, experienciales e intersubjetivos que permiten comprender el trabajo como espacio de significación. Algunas preguntas emergen bajo esta perspectiva, tales como ¿qué esperan los actores educativos de los docentes y su trabajo?, ¿qué actores participan en esta construcción de significado? Y la que nos compete aquí particularmente, ¿qué significado le dan los propios docentes al trabajo que realizan?

En segundo lugar, desde esta perspectiva se enfatiza la relevancia o “eficacia simbólica del trabajo” (Reygadas, 2002) en la construcción de identidad de los sujetos y las dinámicas de reconocimiento social generadas a partir del trabajo (Taylor, 1993; Honneth, 1997, 2010; Supervielle, 2016; Quiñones, 2016). Como han señalado Quiñones *et al.* (2020), es posible identificar por parte de los trabajadores un conjunto amplio de demandas de reconocimiento (por ejemplo, en materia salarial, formativa, securitaria u organizativa), que tienen como objetivo ganar un mayor nivel de autonomía sobre el trabajo. En este sentido, podemos apreciar que la cuestión del reconocimiento ha sido medular, tanto en las demandas públicas de los colectivos docentes —que expresan que “no se les reconoce” por todo lo que hacen— como en el abordaje académico de la cuestión docente —concentrado en diversos fenómenos que, utilizando el enfoque de Honneth (1997), podríamos denominar como de “menosprecio”, tales como el *burnout*, el malestar, los factores de riesgo, entre otros—.

Relacionando ambos elementos, se pone el foco en analizar la lucha por la cual los propios actores buscan disputar las características y el significado del trabajo. Estas perspectivas resultan particularmente pertinentes para estudiar la docencia. La naturaleza de este trabajo implica la toma continua de decisiones con base en una interpretación sobre qué enseñar y cómo hacerlo, por ejemplo: ¿qué problemas sociales

son significativos para pensar en el aula?, ¿qué hacer frente a los desarrollos desiguales de los estudiantes?, ¿cómo evaluar lo aprendido?, entre tantas otras. Es por esto que Tardif y Moscoso (2018) entienden a los docentes como “profesionales reflexivos” que permanentemente crean y recrean el sentido de lo que hacen.

El objetivo de este artículo es analizar el significado del trabajo para los docentes de la enseñanza secundaria en el Uruguay. Para ello, se entiende el trabajo desde una perspectiva “no clásica” (De la Garza, 2001), en particular, como una “configuración” sociohistórica, con “códigos subjetivos, de estructuras (con continuidades y discontinuidades), funcionalidades y contradicciones” (De la Garza, 2017, p. 24).

¿Qué implica esto? En primer lugar, trascender la idea del trabajo pautado por la tríada de actores laborales “clásicos” (Estado, empresas y sindicatos), propios de la actividad fabril del siglo XX, ya que el trabajo docente no se adecua a este esquema. Los docentes uruguayos responden, en principio, a una razón de Estado, a un fin republicano, además de a los proyectos institucionales (por ejemplo, religiosos, comunitarios o pedagógicos) en los que se desarrolla su función. Más aún, en la actualidad un creciente número de actores han demostrado interés en participar en la disputa por el sentido de la educación. Sumados al tradicional rol del Estado, en la discusión cobran relevancia sindicatos, empresas, academia y *think tanks*, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, entre otras, en dinámicas no exentas de conflictos según los diferentes intereses. Así, la educación, como tantas otras instituciones contemporáneas, se ve sometida a la reflexividad del diálogo social.

En segundo lugar, el propio contenido del trabajo docente exige problematizar las categorías disponibles para comprenderlo. Los docentes realizan una tarea intelectual, vinculada a la transmisión del conocimiento, con la meta de garantizar el derecho a la educación y la cultura de niños, niñas y adolescentes. Más allá de esto, como trabajadores se encuentran insertos en un mercado laboral que concibe su trabajo dentro del área de los servicios y, de hecho, cada vez cobra mayor protagonismo la discusión sobre el valor económico de la educación, en el enclave entre bien público o privado (Martinis, 2021). Por otra parte, la propia noción de “trabajo intelectual” parece no lograr dar cuenta de todas las responsabilidades docentes en términos del acompañamiento y cuidado de los adolescentes, su rol socializador, su tarea cultural, entre otras actividades implicadas en el “trabajo con otros” (Dubet, 2006).

En tercer lugar, el trabajo docente se encuentra regulado por diferentes normas institucionales, tales como el la Ley General de Educación, el Estatuto del Personal Docente, planes curriculares, entre otras reglamentaciones que dan forma a lo anterior y estructuran el campo de trabajo. Sin embargo, una importante cantidad de situaciones no son prescriptibles y suponen que los docentes deban cotidianamente tomar decisiones con base en su saber, pero también con base en la comunicación

y la instalación de un sentido común docente, lo que remarca la importancia de atender la dimensión cultural del trabajo. Estos elementos han merecido importante discusión por parte de los colectivos docentes, en términos de la dualidad entre “autonomía profesional” y “autonomía técnica” que subyace tras la noción de “libertad de cátedra”. De este modo, el trabajo docente implica siempre un proceso de reflexividad, según el cual interpretar lo que significa, en cada contexto específico, la tarea de educar.

Todos estos elementos —no exhaustivos, por cierto— son cuestiones neurálgicas que muestran la forma en que el significado del trabajo docente es sometido a un debate público. Este debate se vuelve claro cuando se rompen los consensos culturales y emerge el conflicto (como atestiguan, por ejemplo, las crecientes discusiones en torno a la interpretación de la noción de “laicidad”). Así, su desentrañamiento solo puede ser posible a partir de su comprensión como configuración sociohistórica, incorporando las articulaciones legales, políticas, institucionales, culturales y sociales que le dan soporte.

## Metodología

Para reconstruir los significados que tiene el trabajo docente para los profesores es necesario identificar los debates en los cuales se dirime el sentido de la educación, los actores que dialogan, los términos en los cuales se coloca la discusión, la identificación de problemas y soluciones, y el modo en que se concibe el rol docente en dicho proceso.

Este abordaje implica explorar los universos simbólicos que tienen los sujetos sobre su trabajo, partiendo de las definiciones de situación que realizan los docentes a partir de su mundo de vida. Para esto se parte de un paradigma interpretativo, caracterizado por comprender el sentido de la acción social desde la perspectiva de los participantes, en el marco de su experiencia y considerando el lenguaje como recurso primordial en la producción y reproducción del mundo social (Vasilachis de Gialdino, 2003).

El estudio de los significados del trabajo, como parte del análisis de la cultura del trabajo, sirve, así, como “clave de legibilidad” de un universo más amplio que el ámbito laboral (Assusa, 2015), de modo que permite analizar las formas en que, a partir del trabajo docente, se articulan miradas sobre la praxis docente y la teleología de la enseñanza, se construyen actores colectivos, se habilitan formas de participación, representación y reconocimiento, y se producen identidades docentes.

Se adscribe a una “metodología configuracionista”, propuesta por De La Garza (2017), como forma de pensar el trabajo en un “espiral real-abstracto-concreto

pensado” (p. 88). Actualizando el debate ontológico-epistemológico entre sujeto y estructura, retomando los aportes de la escuela de Frankfurt e incorporando los del interaccionismo simbólico, el concepto de configuración es expresado por De La Garza (2017) como una “totalidad concreta”: aquellos elementos sociohistóricos que habilitan una cierta organización de la acción social, siempre mediada por la cultura y el lenguaje, y, por tanto, sujeta a transformación, con “códigos subjetivos, de estructuras (con continuidades y discontinuidades), funcionalidades y contradicciones” (De la Garza, 2017, p. 24).

Para esto es necesario reconocer lo específico del trabajo en cada momento sociohistórico determinado, analizando los ordenamientos materiales, las características político-institucionales y las interpretaciones culturales que hacen los sujetos sobre el trabajo, recordando así que el trabajo no es una mera actividad económica, sino una relación social cargada de significado, reconocida como parte del universo simbólico que vuelve posible para los actores reconocer dicha actividad como trabajo e inscribirla como parte de una relación laboral. Esto es relevante en el caso del trabajo docente en la educación secundaria, dado que se trata de un proceso relativamente reciente, generado hacia mediados del siglo XX, antes de lo cual el cuadro docente correspondía a las élites nacionales, más preocupadas por la instrucción nacional que por su condición laboral (Romano, 2017).

En relación con los métodos, se propone una metodología cualitativa y un enfoque comprensivista. Tomando en cuenta la necesidad de contar con la “voz” de los docentes (Wortham y Reyes, 2011), se adscribe a un enfoque narrativo, que toma como insumo los discursos (Van Dijk, 2013). Esto tiene asidero en el “giro lingüístico” que dieran las ciencias sociales para conocer el mundo de vida de los sujetos (Íñiguez, 2006).

Siguiendo a Silverstein (1979), el discurso es entendido como un “hecho lingüístico total”, que incluye el análisis de cuatro elementos: 1) la forma: la relación sistemática entre signos (gramática); 2) el uso, según los contextos; 3) las ideologías, como modelos interpretativos del mundo que circulan y que se vinculan a estructuras sociales; y 4) los dominios, que reflejan las subcomunidades que vinculan de modo similar el signo y la ideología. De este modo, se analizan los discursos docentes en torno a las formas en que definen el significado de su trabajo y de aquello que entienden que no lo constituye. Este trabajo de definición no se realiza de forma individual, sino a través de la participación en los espacios de construcción colectiva, configurando “comunidades” donde se construye un sentido común (Agha, 2007).

Por este motivo, se utilizó como técnica de relevamiento el análisis documental de los cuadernos de las Asambleas Técnico Docentes (ATD) de enseñanza secundaria correspondientes al período 2016-2020, último gobierno del Frente Amplio en el

Uruguay. Estos documentos son de particular interés en tanto: 1) forman parte de espacios formales reconocidos dentro de la institucionalidad uruguaya como locus de expresión técnica de los docentes; 2) funcionan con una agenda construida de forma endógena y con asuntos puestos a consideración por parte de los gobiernos educativos; 3) contienen una dinámica exhaustiva de trabajo conjunto, que implica la discusión colectiva en los centros en todo el territorio, la aprobación de documentos que son enviados a una ATD nacional, la rediscusión de dichos documentos y la aprobación por votación; y 4) las discusiones son registradas en actas, así como la aprobación (por unanimidad, minoría o mayoría) de las resoluciones. En este sentido, las actas de ATD son documentos que condensan un importante proceso de discusión colectiva y reflejan una expresión importante de los colectivos docentes. Al respecto, si bien es claro que el trabajo no pretende ningún tipo de representatividad estadística, como parte de un análisis crítico de los documentos secundarios utilizados resulta menester explicitar que las voces que se encuentran en la ATD expresan predominantemente la de los docentes con mayor participación e implicación en las instancias colectivas.

El análisis se realizó de forma “abductiva” (Verd y Lozares, 2016), de modo que el proceso heurístico siguió una estrategia de teoría fundamentada, partiendo de los datos empíricos (básicamente, las palabras en su contexto) y luego articulándose paulatinamente con la teoría, para dar forma a las configuraciones del trabajo docente —lo que Supervielle (2015) denomina análisis de “segundo nivel”—. Este proceso analítico se realizó del modo que se describe a continuación.

En primer lugar, en una etapa principalmente inductiva, se identificaron y codificaron un conjunto de *asuntos* a consideración de las asambleas. En segundo lugar, se ubicaron los *actores* participantes del debate y los posicionamientos desde la mirada docente. En tercer lugar, se intentó identificar las expresiones sobre los *sentidos de la educación*, las formas de definición del *sujeto pedagógico* y las *identidades docentes* en juego. En cuarto lugar, a partir de la articulación de lo antedicho, se buscó identificar las diferentes *definiciones sobre el trabajo docente*. La selección de elementos no fue pautada de antemano, sino que surgió del propio proceso de análisis y de la codificación del primer al segundo orden.

En quinto lugar, en una etapa de mayor profundidad interpretativa y de características más abductivas, se buscó organizar el material analizado en función de las expresiones de los actores docentes en conjunto con la literatura. Ello se hizo intentando encontrar ciertas *preguntas fundantes* o problemas que articularan en el discurso los diferentes elementos antedichos en distintas configuraciones, así como identificar núcleos de pensamiento o *ideologías*. Asimismo, se buscó comprender las formas en las cuales se expresa la problemática del trabajo docente en cada configuración, lo

que fue conceptualizado como la *cuestión docente*. Por último, siguiendo este proceso abductivo y valiéndonos de la teoría, se organizó cada configuración del trabajo en torno a diferentes *proyectos*.

Por *proyecto* se entendió la articulación relativamente coherente entre los diferentes elementos antedichos en torno a una concepción de la educación. Asimismo, se utiliza este vocablo por ser parte de una noción (Supervielle, 2017) del sentido común: “proyecto educativo”. Pese a ello, cada proyecto analizado se estructura no como un objeto empírico, sino siguiendo la idea de tipos ideales weberianos (Sánchez de Puerta, 2006), es decir, como organizaciones con una lógica interna, que nos habilitan a comprender lo que los actores están discutiendo, con mejor o peor adecuación en función de cada caso concreto. En este sentido, el nombre de cada proyecto busca articular con sentido los diferentes elementos identificados empíricamente y, al mismo tiempo, insertarlos en el marco lógico de la teoría, siendo fieles al concepto de configuración y al proceso abductivo expuesto. A partir de este proceso de análisis se identificaron cuatro proyectos, correspondientes a cuatro configuraciones del trabajo, que se detallan a continuación.

## Discusión

Los cuatro proyectos identificados y analizados en los cuadernos de ATD son organizados del siguiente modo. Primero, el proyecto progresista-asistencial; segundo, el proyecto progresista-desarrollista; tercero, el proyecto neoliberal-managerial; y cuarto, el proyecto crítico-emancipador. En adelante se desarrolla en qué consiste cada uno de ellos.

### La configuración del trabajo docente en el proyecto progresista-asistencialista

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno uruguayo, se instauró la “era progresista” (Garcé y Yaffé, 2005), en el marco de cuyo programa se propuso como objetivo la universalización de la educación, noción que, por ejemplo, orienta la Ley General de Educación n.º 18.437.

Las pretensiones universalistas no solo se imprimieron en la ampliación de la matrícula de manera general, sino que cobraron especial relevancia en la política educativa los “programas socioeducativos”, cuyo objetivo central

fue mejorar los niveles de integración escolar, evitar la desvinculación y el rezago, así como mejorar el rendimiento de los aprendizajes de los escolares. Estos programas se caracterizan por ser focalizados y por la implementación complementaria y no

sustitutiva de las formas escolares y de los diseños curriculares vigentes. (Bordoli, 2020, p. 41)

Este diseño se generó desde cierta fragmentación de la política educativa, que, en buena medida, funcionó “más por restricciones financieras o incluso por asunciones ideológicas sobre el rol del Estado –tributarias de una concepción de tipo residual de los welfare states–, que por razones específicamente educativas” (Fernández y Bentancur, 2008, p. 122).

Quizá fruto de estos elementos, las políticas focalizadas fueron vistas como opciones paliativas a la ampliación del sistema educativo, más económicas y de menor calidad, y fueron criticadas por generar una segmentación encubierta. Algunos de estos dilemas se expresan en la noción de “inclusión educativa”,<sup>2</sup> como referente de la estrategia para incluir en el sistema a las poblaciones más vulnerables.

Al respecto, la mirada docente manifiesta la fragilidad institucional y presupuestal de los planes focalizados, que son vistos como parte de un plan de “ajuste”, que no converge con una política “universal”. En los cuadernos de ATD se observan duras críticas a esta propuesta, que consideran que no es “seria”, sino “funcional y desprovista de contenidos”, de modo que, en lugar de ser “motor de igualdad”, funciona como un mecanismo de “segregación”.

En este contexto, se vuelve inteligible la mirada de los colectivos docentes sobre el proyecto progresista como asistencialista. “Educación universal” y “programa focalizado” conforman un binomio que tensiona tanto el sentido de la educación como el del trabajo docente. La lectura de las ATD es que estas propuestas brindan el marco institucional para “bajar el nivel” educativo. Así, rotos los puentes entre lo focalizado y lo universal “el desafío deja de ser compensatorio y pasa a ser cómo adaptar de la mejor forma un currículo con el que esos estudiantes ‘puedan’” (Libro XXXVIII, ATD, 2018, p. 5).

En este sentido, se critica la obturación de la educación como proyecto universal, la segregación educativa y la apuesta a una disminución de los contenidos. Lo que se denuncia es la pérdida del sentido del liceo como espacio de aprendizaje y su transformación en un espacio de “contención”, la educación como “asistencia” e, incluso, como mero “entretenimiento”.

En estas propuestas la función de contención de la institución educativa se ve sobredimensionada en detrimento de la enseñanza. Se desprende de los intercambios y entrevistas que las propuestas buscan tener a los estudiantes “entretenidos” en el liceo. [...] Se constata la conformación de culturas institucionales donde se le demanda al docente una alta dosis de “trabajo voluntario” (por ejemplo, el traslado de estudian-

2 De aquí en más, todos los términos entrecomillados provienen directamente del material de campo de forma textual. Por motivos de espacio, se evitaron citas extensas.



tes a actividades externas al liceo y la elaboración de meriendas y almuerzos). (Libro XXXVIII, ATD, 2018, p. 65)

Esta situación es entendida como un “desborde” de las instituciones escolares (Romano y Gianmbruno, 2009, p. 214), que “desdibujan el rol del profesor” y lo convierten en un “orientador”, “tutor”, “referente”, “coordinador” o “coarticulador”, o como una cuestión de “trabajo voluntario”. De este modo, las ATD de secundaria expresan su oposición a un proyecto que, sustentado en una “ética asistencial”, convierte su trabajo en un “hacer de cuenta que” se educa (Bordoli, 2012), al tiempo que reclaman una vuelta a los fundamentos de su trabajo (Brito, 2010).

A partir de estos elementos, la “cuestión docente” en el proyecto progresista-asistencial puede comprenderse como la sensación de menosprecio ante la devaluación de su saber, que fundamenta una propuesta política que desdibuja las tareas de la enseñanza y las circunscribe a un ámbito más amplio, junto al trabajo de cuidado o cultural, al trabajo social y el de otros ámbitos de competencia, o incluso de saberes no calificados.

### **La configuración del trabajo docente en el proyecto progresista-desarrollista**

El progresismo, que dominó la escena política latinoamericana durante las dos primeras décadas del siglo XXI, articula una multiplicidad de orientaciones político-ideológicas que se expresaron de forma disímil en cada país. Como señala Svampa (2017), una de las particularidades de los progresismos ha sido la adopción de un discurso neodesarrollista, a partir de la inserción en el capitalismo global. Este proceso supone la convergencia de los países hacia un lugar común y, por tanto, la unificación de los indicadores de medición de los progresos. En materia educativa, la pregunta que estructura este proyecto es ¿cómo mejoramos los “niveles”?

Múltiples instituciones y organismos internacionales han oficiado de nexo en este proceso en diferentes planos. Instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), los organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han nutrido una agenda de discusión organizada en torno a la noción de desarrollo. Dentro de los debates sobre las formas de organización económica y fiscal, el funcionamiento político y los derechos humanos, entre otros asuntos, se expresa una visión sobre lo educativo y sobre la función de la institución escolar en la sociedad. En este marco, la idea de “educar para el desarrollo” cobra fuerza en las sociedades latinoamericanas. Cabe, entonces, interrogarse: ¿qué implicancias tienen estas concepciones para el trabajo docente?

Desde la mirada de las ATD, las disputas por el sentido de la educación y el trabajo docente se cristalizan, particularmente, en las formas en que se uniformizan los objetivos educativos y las formas de gestión escolar. Conforme se consolidan los procesos de managerialización en el mundo del trabajo, y en particular en la educación (Sisto, 2012), los docentes tematizan algunos de estos fenómenos como formas de injerencia externa en el ámbito educativo y en su actividad.

¿De qué modos expresan los docentes esta injerencia? En primer lugar, denuncian la conceptualización del trabajo de educar a partir del control de procesos burocrático-organizativos, en lugar de procesos de enseñanza y aprendizaje. En un marco dentro del cual los gobiernos rinden cuenta a los múltiples organismos por sus resultados, la problemática de la educación es discutida crecientemente no en términos de los procesos de aprendizaje de cada estudiante, sino en términos de los flujos del sistema: tiempos de “ingreso” y “egreso”, “culminación de ciclos”, “deserción”, “repetición”, “rezago” y “extraedad” (Libro XXXVII, ATD, 2017, p. 5).

Desde la crítica docente, el problema con estos indicadores de medición educativa es su función a la hora de discutir políticamente la educación: dejan de ser instrumentos de apoyo a la gestión y pasan a fungir como elementos que expresan por sí mismos la calidad de la educación impartida y, por extensión, del trabajo docente. Así, la gestión se reifica como educación y toma su lugar: la comparación positiva en estos indicadores legitima el modelo y la comparación negativa demuestra su crisis o estancamiento. Dicho de otro modo, la gestión, en lugar asistir al proceso educativo, toma metonímicamente su lugar: engulle la relación como una jaula de hierro, vaciándola de su sentido *pedagógico*.

Desde la perspectiva de las ATD, la primacía de la mirada de la educación como gestión, independientemente de los procesos de aprendizaje, conlleva a la pérdida de sentido de la tarea de enseñar. El trabajo docente comienza a ser visto como un simulacro o, en su defecto, como un proceso accesorio al objetivo primordial del cumplimiento de las “metas” de gestión, tales como la “acreditación”, la “certificación” y la “mera aprobación de las trayectorias educativas” (Libro XXXIX, ATD, 2019, p. 76).

En este marco, la discusión sobre la acreditación es expresada por los colectivos docentes como un asunto que prevalece e incluso va detrimento de los propios “aprendizajes”, suponiendo una “rebaja en el contacto con ciertos saberes y exigencias académicas” (Libro XXXVIII, ATD, 2018, p. 54). Así, desde una perspectiva utilitaria del conocimiento, “la educación se flexibiliza, cambiando hacia la acreditación como alternativa de evaluación. El objeto a evaluar es la mera concreción de proyectos” (Libro XXXIX, ATD, 2019, p. 79).

Dos elementos son criticados por las ATD como dispositivos clave en este proyecto: el primero de ellos es el enfoque de competencias. La prevalencia del enfoque

de competencias supone “vaciar” o “licuar los contenidos” (Libro XXXVII, ATD, 2017), despreciarlos como cualitativamente únicos y valiosos. Los contenidos solo cobran valor en función de su utilidad en el mundo práctico.

Así, la concepción de educación subyacente pierde su carácter crítico de la realidad para volverse “funcional” o “pragmática” (Libro XXXIX, ATD, 2019, p. 52), expresando un “papel instrumental y operativo del saber” (Libro XXXVI, ATD, 2016, p. 48) e implicando la “inadecuación de la educación a la sociedad actual” (Libro XXXVII, ATD, 2017, p. 5). Un conocimiento, además, que solo es considerado “útil” según los parámetros de rentabilidad económica en el mercado (Martuccelli, 2021).

El segundo elemento identificado es la evaluación estandarizada. Este formato de evaluación busca aportar insumos para conocer los aprendizajes y compararlos en contextos más amplios. Sin embargo, en lugar de fungir como instrumento asesor para fortalecer el proceso educativo, este tipo de evaluación es concebido como un intento de reestructurar la educación y dirigir desde fuera el trabajo.

¿Qué pasa con los docentes en este contexto? Desde la perspectiva de las ATD, quedan relegados al rol de “instrumentadores” o “aplicadores rutinarios” (Libro XXXVI, ATD, 2016, p. 44) de prescripciones externas, tanto en relación con los contenidos del conocimiento como a las formas de evaluarlos. Así, la “cuestión docente” en este proyecto puede ser interpretada como el sentimiento de menosprecio ante la pérdida de autonomía frente a los mecanismos de managerialización de la educación y la pérdida de su rol como responsable pedagógico para convertirse en un “gestor” abocado al cumplimiento de indicadores exógenamente prescriptos.

## **La configuración del trabajo docente en el proyecto neoliberal-managerial**

El proyecto neoliberal se distingue en el discurso de las ATD con referencia a las políticas de la década de los noventa y en el gobierno que asume en 2020, tras el período de gobierno frenteamplista. Sin embargo, también se identifica como una lógica que se construye en el marco del propio progresismo, con actores y problemas que tienen puentes con los proyectos anteriores, el desarrollismo y el asistencial (Martinis, 2020). Más allá de intersecciones y continuidades, si tuviésemos que distinguir una pregunta fundante del proyecto neoliberal, podría formularse de este modo: ¿cómo volver más eficiente la educación?

La formulación de lo educativo en estos términos tiene implicancias que se vuelven particularmente inteligibles tras el análisis de la configuración progresista-desarrollista: primero, el abordaje de lo educativo desde una perspectiva economicista; segundo, la continuidad del isomorfismo y la subordinación de la educación al mer-

cado; por último, la voluntad de disminuir y la “ineficiencia del gasto” (Libro XXXVII, ATD, 2017, p. 5) en relación con los resultados.

Como han señalado Bordoli *et al.*, (2017), la concepción educativa desde el proyecto neoliberal tiene importantes implicancias en el trabajo docente, en tanto parte de otro *sentido* de la educación. A modo de resumen, las competencias y las mediciones propias del proyecto progresista-desarrollista son releídas en función de una teoría del “capital humano”. En este sentido, los docentes expresan que:

Las competencias que se buscan enseñar guardan directa relación con las nuevas demandas y la necesidad de ajuste. Un sistema capitalista que elimina permanentemente puestos de trabajo necesita la figura del emprendedor, que cumple la función de sustituir la del trabajador/a. Si el trabajo está en crisis, los puestos de trabajo serán cada vez más insuficientes, además también serán precarios. La figura entra en crisis (también) y debe ser sustituida por otra. De lo que se trata es de forjar otro tipo de subjetividad en la fuerza de trabajo, el emprendedor invierte en su propia fuerza de trabajo, no ya como una mercancía sino como parte de un negocio. Ser emprendedor es disponerse a gestionar su propia vida como si fuese la gestión de una empresa, convirtiéndose de alguna manera en un empresario de sí mismo. (Libro XXXIX, ATD, 2019, p. 51)

Así, más allá de que los nexos entre educación y economía ya eran visibles en los proyectos anteriores, lo novedoso se inscribe en la refundación de esta relación. Ya no se trata de que la educación prepare para el trabajo. Se trata de que la organización escolar se asemeje a un mundo de mercado y de que la educación se inserte como mercancía en el propio mercado. Esto supone un cambio profundo en relación con el modelo de educación republicana, con implicancias en múltiples niveles. En términos de la oferta educativa, supone la abdicación del Estado como garante de una educación de calidad sin exclusiones, para pasar a ser un oferente del servicio educativo entre tantos otros, un regulador del mercado o, incluso, un subvencionador de la educación privada (Martinis, 2020).

¿De qué modo afecta esto al trabajo docente? Lo que podría ser considerado como su periferia es el contexto que da sentido al trabajo. En primer lugar, porque, de modo similar a lo que ocurre en el proyecto desarrollista, los criterios de “utilidad” del conocimiento suelen oponerse a la promoción de las artes, las humanidades (Eisner, 2012) y todo aquello de escasa capitalización, que representa buena parte del currículum escolar. Pero también porque, sumado esto a un contexto de recorte de lo público, la propia existencia del trabajo docente se pone en cuestión.

Pero las transformaciones del proyecto neoliberal no se restringen a la eventual reducción de la demanda de empleo docente. Como señalaran los estudios del *management* (Quiñones, 2018), de la mano de la ideología managerial y adaptando la

educación a las clásicas premisas del *new public management*, se propone una profunda transformación y reestructuración de las instituciones y los actores educativos. En la dinámica del sistema de educación pública, y en la interna de los propios centros educativos, se busca una asimilación con la organización de las empresas: generar modelos de competencia interinstitucional por los recursos, trabajar por proyectos, promover mecanismos de singularización de los trabajadores.

¿Cómo modifica este contexto el significado del trabajo docente? Según expresan las ATD:

Lo que pretende la agenda neoliberal es redefinir el profesional docente, a través de cambios institucionales que van de la mano con un cambio cultural gradual, y una redefinición de la idea de “buen docente” (Connell, R 2015). Se ha logrado cambiar así la idea del docente como profesional autónomo a la idea del docente como portador de un conjunto de habilidades y un cuerpo de información que la escuela, como agente de mercado emprendedor, ofrece a un conjunto de clientes (Connell, R 2015). Esto es lo que se ha denominado como el modelo de “Profesor competente” (Connell 2009) o modelo de “Técnico Obediente” (Weber, 2007). (Libro XXXVIII, ATD, 2018, p. 55-57)

La cita es bastante explícita en expresar el tipo de docente del proyecto neoliberal: un “agente de mercado”, “colaborador” en la empresa educativa y “emprendedor”, que se encarga de gerenciar su propia formación, desarrollar sus “habilidades” y “competencias” personales para competir en un sistema de evaluación. Un “profesor competente”, “técnico obediente” o “profesional dirigido” por orientaciones educativas exógenamente prescritas según el dueño de la empresa. Como parte de la pérdida de su rol como actor en representación de la república, el docente pierde la autonomía de determinar los contenidos socialmente válidos y vende un servicio educativo que debe representar los intereses de los contratantes. Así, la “cuestión docente” se formula en términos de la reducción de su trabajo según criterios de utilidad y su transformación en agente de mercado.

Por otra parte, las orientaciones que guían la construcción de ese sujeto pedagógico también se transforman. Se valora la formación de ese sujeto como un “emprendedor” o “empresario de sí mismo”, un “individuo” capaz de singularizarse en el mercado, en detrimento de la construcción como sujetos de derecho, actores colectivos o ciudadanos.

### **La configuración del trabajo docente en el proyecto crítico-emancipador**

Tomando la voz de las ATD, el proyecto crítico emancipador podría caracterizarse como una “utopía”, un “no-lugar” que habilita la posibilidad misma del ejercicio de

la docencia, es decir, de la capacidad de proyectar la construcción de un sujeto que aún no existe, haciendo frente a adversidades del futuro, apenas esbozadas en los indicios presentes. Podríamos comprender el sentido de la educación que defienden los docentes a partir de la siguiente pregunta: ¿cómo desarrollamos una educación de calidad?

Para entender las diferencias con los proyectos anteriores, precisamos invertir la relación entre educación y sociedad. En los proyectos hasta ahora analizados, la educación es únicamente un producto de su sociedad. En el proyecto crítico-emanipador, sin embargo, la escuela, además, *produce* sociedad (Tadeu, 1992). En este marco, se jerarquiza la dimensión pedagógica del trabajo docente como acto político, movilizador de los sujetos hacia la transformación de su realidad.

Los cimientos de este proyecto nos los brinda el republicanismo (Vergara, 2012). Así, el primer pilar del sentido del trabajo para los docentes refiere a “la educación concebida como un derecho humano” (Libro XXXIX, ATD, 2019, p. 28). La defensa de la educación como derecho supone restituir al docente como representante del Estado y refundar el pacto modernizador a la luz de las nuevas concepciones del siglo XXI. En América Latina, la universalización de la educación nace de los impulsos modernizadores del Estado por consolidarse en el territorio y generar un nuevo tipo de lazo con los sujetos (Tedesco, 2012). El proyecto docente aquí expresado resulta ininteligible sin partir del Estado y el derecho como plataforma. Ese es el gran marco que da sentido al trabajo docente en secundaria: construir ciudadanos, sujetos capaces de vivir en una democracia, como condición de existencia más amplia que el mercado.

El segundo pilar que da sentido al trabajo docente en el proyecto crítico-emanipador, en la interna de la organización escolar, son las asignaturas. El asignaturismo ha sido la gran estructura organizadora del conocimiento académico y, en la práctica, de las instituciones educativas secundarias. Para los colectivos docentes, esto no es una cuestión casual, sino que representa una forma de estructurar el conocimiento, el trabajo y la propia identidad docente. La asignatura tiene una fuerte raíz disciplinar, como unidad de estructura del conocimiento académico que da lugar a los “contenidos” a ser enseñados. Pero también da cuenta de la formación docente (el docente como egresado de una disciplina) y de la organización del trabajo docente a partir de la toma de horas de asignatura. Así, la asignatura expresa una unidad conceptual, identitaria y administrativa medular.

Partiendo del supuesto de la transformación del mundo, y no de la subsunción de la educación al mercado, los docentes conciben su trabajo como una “praxis emancipadora” que habilita a los sujetos pedagógicos a comprender y cuestionar las bases que estructuran el mundo. Es este componente político el que inspira el llamar

a este proyecto crítico-emancipador. Así, los “contenidos” del conocimiento tienen un valor intrínseco, no utilitario.

Desde este enfoque se estructuran los sentidos que dan los docentes a la educación, una “educación para la libertad”, en el marco de una sociedad democrática, y una “escuela como formadora de sujetos”. (Libro XXXVII, ATD, 2017, p. 102), sujetos colectivos, que se oponen a los individuos que componen la sociedad desde la perspectiva neoliberal-managerial (Vergara, 2012). La educación como derecho pone de relieve que el tipo de sujeto que se construye es un “sujeto político”, un “ciudadano” pleno, capaz de incidir en los asuntos de la arena pública: “personas libres, reflexivas, capaces de comprender la realidad y de construir alternativas de vida digna, justa y solidaria” (Libro XXXVII, ATD, 2017, p. 102).

Pero, además de la relación con el Estado, los docentes defienden la educación como una relación social en un marco más amplio, “como legítimo interés de una sociedad”. En este sentido, la educación trasciende la esfera del derecho para perseguir una orientación “humanista”.

Entonces ¿cuál es el rol de docente en el proyecto crítico-emancipador? La siguiente cita ilustra la posición de las ATD al respecto:

Trabajar las subjetividades, fortalecer la educación en valores, “humanizar” —en todo lo que significa su real dimensión— también implica forjar las convicciones para actuar con justicia social. [...] el o la profesional de la educación debe organizar las vivencias y experiencias, trascender el espacio áulico, visualizando al sujeto como constructor de nuevas perspectivas, reconociendo su verdadero protagonismo. De esta manera se constituye en garante del derecho del/la estudiante a la educación a través de la crítica y el cuestionamiento del sistema normalizador. Buscamos redireccionar el espacio educativo, generando un terreno de posibilidades para el sujeto. Esto solo es factible si la solución nace de una constante búsqueda de la construcción de nuevas perspectivas necesariamente con el otro y la otra, siendo este/a otro/a el sujeto medular. Consideramos que no hay solución posible sin la participación activa de los sujetos de la educación. (Libro XXXIX, ATD, 2019, p. 48)

Aquí es mencionado un elemento identitario central en el proyecto crítico emancipador: el docente como “profesional”. La noción de profesional, en este contexto, coloca al docente como el responsable de un proyecto educativo del Estado, inscripto en los fines republicanos. Así, la demanda del reconocimiento profesional docente supone la reivindicación de la autonomía para determinar los modos en que es posible desarrollar una educación emancipadora. Esta demanda, expresa, entonces, la “cuestión docente” en este proyecto, como horizonte de construcción colectiva aún no conquistada (Tenti Fanfani, 2007).

Los proyectos y sus componentes aquí presentados se sistematizan en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Proyectos educativos según componentes clave**

Proyecto	Progresista-asistencialista	Desarrollista-managerial	Neoliberal-managerial	Crítico-emancipador
<b>Pregunta fundante</b>	¿Qué hacemos con la exclusión social?	¿Cómo aumentamos los niveles educativos?	¿Cómo volvemos más eficiente la educación?	¿Cómo desarrollamos una educación de calidad?
<b>Sentidos de la educación</b>	Asistencialismo, inclusión, contención, socialización, entretenimiento, cuidados	Capacitación para el trabajo, educación como experiencia inmediata	Educación como servicio, educación como mercancía, educación como empresa, educación para la domesticación, instrucción	Educación como derecho, educación para la libertad, educación como interés legítimo de la sociedad, escuela como formadora de sujetos
<b>Asuntos</b>	Acreditación, flexibilización, habilidades socioemocionales, políticas focalizadas, repetición, rezago y extraedad	Acreditación, flexibilización, rezago, extraedad, culminación de ciclos, enseñanza de habilidades y competencias, trayectorias, enseñanza por proyectos	Privatización de la educación, enseñanza de competencias, gasto en educación	Derecho a la educación, libertad de cátedra
<b>Ideologías y valores</b>	Ética asistencial	Utilitarismo	Capital humano	Republicanismo
<b>Principales actores</b>	Gobierno del Frente Amplio, organizaciones no gubernamentales	Organismos internacionales, gobierno del Frente Amplio, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, <i>think tanks</i>	Organismos Internacionales, empresas, <i>think tanks</i> , Eduy21, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, gobiernos del Partido Nacional y el Partido Colorado	Docentes



Proyecto	Progresista-asistencialista	Desarrollista-managerial	Neoliberal-managerial	Crítico-emancipador
<b>Identidades</b>	Orientadores, tutores, referentes, coordinadores, coarticuladores, voluntarios	Gestor, técnico aplicador	Facilitador, líder, portador de habilidades, agente de mercado, emprendedor, “profesor competente”, “técnico obediente”, “gerente”, “profesional dirigido”, “colaborador”	Profesores, profesionales, enseñantes, intelectual comprometido
<b>Definición del trabajo</b>	Cuidado, entretenimiento	Aplicador rutinario de recursos metodológicos, administración y gestión, gestión de logros de aprendizaje	Liderazgo, gerenciamiento	Praxis emancipadora, organizador del conocimiento, enseñanza de saberes, académico, trabajo intelectual, formación de sujetos, construcción de utopía
<b>Cuestión docente</b>	Devaluación del saber	Reducción del rol al cumplimiento de indicadores	Transformación en agente de mercado	Reconocimiento como sujeto profesional

Nota: las palabras entrecomilladas son tomadas de los documentos de modo literal. Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de cuadernos de ATD 2015-2019.

## Conclusiones

En las discusiones educativas de la última década han cobrado gran relevancia dos cuestiones: primero, la noción de “crisis de la educación”; segundo, la percepción negativa en torno al trabajo que realizan los docentes. La literatura existente ha abordado diversos aspectos del problema (por ejemplo, el “malestar docente”). Sin embargo, entendemos que aún son necesarios avances epistémicos para dar cabal cuenta de las múltiples aristas del fenómeno.

A partir de los aportes de las ciencias de la educación, la sociología de la educación y la sociología del trabajo, y partiendo de los avances epistemológicos pautados por el giro culturalista y la teoría del reconocimiento, es posible avanzar en la comprensión de algunas de estas problemáticas.

Ello implica, en primer lugar, dar cuenta de la disputa social por establecer el sentido de la educación y, como corolario, del sentido del trabajo docente. A partir de estas nociones, de forma abductiva, se han caracterizado cuatro proyectos que, a modo de tipos ideales, dan diferentes formas a esta discusión, pautando cuatro “configuraciones” del trabajo. En este marco, también es posible comprender cómo se expresa la “cuestión docente” como una situación de menosprecio que los colectivos docentes luchan por superar, que es diferente en el marco de cada proyecto.

Se entiende aquí que la construcción de esos proyectos como tipos ideales permite una mayor comprensión de las características de algunos debates en torno a las nociones de educación, docencia y sociedad. A partir de este análisis es posible comprender que, detrás de las críticas a la “crisis de la educación” y la “crisis del trabajo docente”, se esconde una pluralidad de sentidos sobre lo educativo que orientan acciones en direcciones diferentes. Por ejemplo, en torno a las relaciones de isomorfismo, subsunción o ruptura radical de la educación con respecto al mercado, los componentes ciudadanos en la formación, la presencia de las artes y las humanidades en el currículum, entre otros asuntos a profundizar. Asimismo, se enfatiza el rol de los docentes como actores reflexivos que buscan aportar y disputar el sentido de la educación y de su trabajo.

A modo de cierre, parece útil aclarar que esta constituye una aproximación para comprender las miradas docentes en torno a su trabajo, que aún debe ser desarrollada. Partiendo de los docentes como actores que reflexionan sobre su trabajo —un trabajo complejo, por cierto—, se generan nuevos interrogantes en términos de comprender con mayor amplitud las formas de menosprecio en relación con el trabajo, las demandas de reconocimiento generadas, su configuración como actor social y político, y la teleología de sus proyectos pedagógicos.

## Referencias bibliográficas

- Agha, A. (2007). *Language and social relations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Assusa, G. (2015). *La “cultura del trabajo”: sentidos, clasificaciones y distinciones en torno al trabajo entre jóvenes de clases populares en Córdoba*. Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

- Assusa, G. y Rivero, L. (2020). “La “cultura del trabajo”. Perspectivas teóricas, investigativas y desafíos conceptuales. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 11(20): 19-38.
- Bordoli, E. (2020). Reconfiguración de las posiciones docentes en el marco de los programas socioeducativos en el Uruguay en la década 2005-2015. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13: 39-59.
- Bordoli, E. (2012). Nuevos formatos escolares: entre la integración y la estigmatización de los sujetos pedagógicos. En MIDES, *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales* (pp. 71-83). Montevideo: MIDES.
- Bordoli, E.; Martinis, P.; Moschetti, M.; Conde, S. y Alfonzo, M. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. [https://www.researchgate.net/publication/320735703\\_Privatizacion\\_educativa\\_en\\_Uruguay\\_politicas\\_actores\\_y\\_posiciones](https://www.researchgate.net/publication/320735703_Privatizacion_educativa_en_Uruguay_politicas_actores_y_posiciones)
- Brito, A. (2010). *Los profesores y la escuela secundaria hoy. Notas sobre una identidad en repliegue*. Buenos Aires: Libros libres.
- De la Garza, E. (2017). *La metodología configuracionista para la investigación*. México: Gedisa.
- De la Garza, E. (2001). Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo. En De la Garza, E. y Neffa, J., *El futuro del trabajo - El trabajo del futuro* (pp. 11-32). Buenos Aires: CLACSO.
- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución: profesores, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Eisner, E. W. (2012). *Educación la visión artística*. Barcelona: Paidós.
- Esteve, J. M. (2006). Identidad y desafíos de la condición docente. En Tenti Fanfani, E. (comp.), *El oficio del docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI* (pp. 19-69). Buenos Aires: Siglo XXI, IIPE-UNESCO, Fundación OSDE.
- Esteve, J. M. (1987). *El malestar docente*. Barcelona: Laia.
- Fernández, T. y Bentancour, N. (2008). La enseñanza media en Uruguay: Cuatro problemas estructurales y tres líneas de política para su rediseño institucional. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4): 98-126.
- Garcé, A. y Yaffé, J. (2005). *La era progresista*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Guadarrama, R. (2000). Las culturas laborales. En De La Garza, E. (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo* (pp. 213-243). México: Fondo de Cultura Económica.

- Honneth, A. (2010). Work and recognition. A Redefinition. En Schmidt, H. y Zurn, C. (eds.), *The philosophy of recognition* (pp. 223-239). Plymouth: Lexington Books.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- Íñiguez, L. (ed.) (2006). *Análisis de discurso. Manual para las ciencias sociales*. Barcelona: UOC.
- Martinis, P. (2021). Las disputas sobre el sentido de lo público en la educación uruguaya: de los liceos públicos de gestión privada a la reforma conservadora (2010-2021). En Gluz, N.; Rodrigues, C.; y Elías, R., *La retracción del derecho a la educación en el marco de las restauraciones conservadoras* (pp. 133-167). Buenos Aires: CLACSO.
- Martinis, P. (2020). El progresivo avance de perspectivas conservadoras en la educación uruguaya en la última década. *Práxis Educativa*, 15: e2015446.
- Martuccelli, D. (2021). Problematizaciones de la modernidad y de la modernización en América Latina. *Desarrollo Económico*, 60(232): 253-274.
- Méda, D. (2007). *Le travail*. París: Presses Universitaires de France.
- Messina P. y Cano, A. (2018). Crisis educativa: ¿crisis de qué? En Elías, A.; Oyhançabal, G. y Alonso, R. (coords.), *Uruguay y el continente en la cruz de los caminos Enfoques de economía política* (pp. 185-196). Montevideo: COFE, Inesur.
- Quiñones, M. (coord.) (2018). Sociología del *management*. Dossier. *Revista de Ciencias Sociales*, 31(43).
- Quiñones, M. (coord.) (2016). *El sindicalismo en el proceso de construcción de una cultura del trabajo para el desarrollo*. Proyecto CSIC.
- Quiñones, M.; Supervielle, M.; Acosta, M. J.; Rivero, L. y Cosse, L. (2020). *El sindicalismo en el proceso de construcción de una cultura del trabajo para el desarrollo*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- Reygadas, L. (2002). Producción simbólica y producción material: metáforas y conceptos en torno a la cultura del trabajo. *Nueva Antropología*, XVIII(60): 102-119.
- Rivero, L. (2018). Abordajes a la cultura del trabajo docente en el Uruguay. Ponencia presentada en el XVII Jornadas de Investigación Científica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Romano, A. (coord.) (2017). *Historia de la “nueva educación” secundaria en Uruguay (1936-1963)*. *Revistas, docentes y reformas*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.

- Romano, A. y Gianmbruno, V. (2009). Cómo se forma un cuerpo docente. En Romano, A. y Bordoli, E. (coords.), *Pensar la escuela como proyecto (político) pedagógico* (pp. 213-234). Montevideo: Psicolibros.
- Sánchez de Puerta, F. (2006). Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones, aplicaciones. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 11: 11-32.
- Silverstein, M. (1979). Language structure and linguistic ideology. En Clyne, P. R.; Hanks, W. F. y Hofbauer, C. L. (eds.), *The elements: A parasession on linguistic units and levels* (pp. 193-247). Chicago: Chicago Linguistic Society.
- Sisto, V. (2012). Identidades desafiadas. Individuación, managerismo y trabajo docente en Chile. *Revista Psykhe*, 21: 35-46.
- Supervielle, M. (2017). Las nociones de cultura de trabajo en el Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 30(41): 15-34.
- Supervielle, M. (2016). Una aproximación sociológica a la gestión de los recursos humanos: Mirada a partir de la lucha por el reconocimiento. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(38): 13-36.
- Supervielle, M. (2015). Apuntes sobre categorías del entendimiento. En Quiñones, M; Supervielle, M. y Acosta, M. J., *Introducción a la metodología cualitativa* (pp. 27-65). Montevideo: Universidad de la República.
- Swampa, M. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. *NUSO*, 268. <https://nuso.org/articulo/cuatro-claves-para-leer-america-latinal>
- Tadeu, T. (1992). *O que produz e o que reproduz em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Tardif, M. y Moscoso, J. (2018). The notion of the “reflective professional” in education: relevance, uses and limits. *Cadernos de Pesquisa*, 48(168). <https://www.scielo.br/j/cp/a/69mhr9WnGpWwBmbcS6prj5h/abstract/?lang=en>
- Taylor, C. (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tenti Fanfani, E. (2007). Consideraciones sociológicas sobre profesionalización docente. *Educação & Sociedade*, 28(99). <https://www.scielo.br/j/es/a/XP7DvN3FZvgQZktwNPYs6d/?lang=es&format=pdf>
- Van Dijk, T. (2013). *Ideología y discurso*. Barcelona: Ariel.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa.

- Verd, J. M. y Lozares, C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas*. Madrid: Síntesis.
- Vergara, J. (2012). El debate entre la educación republicana y la neoliberal en Chile. *Polisemia*, 13: 62-73.
- Wortham, S. y Reyes, A. (2011). Linguistic anthropology of education. En Levinson, B. A. U. y Pollock, M. (eds.), *A companion to the anthropology of education* (pp. 137-153). Chichester: Wiley-Blackwell.

Parte II

**Desigualdades generacionales  
y movilidad social**





# Gastos de los adolescentes en Uruguay

## De la economía a la moral

Verónica Filardo<sup>1</sup> y Jimena Pandolfi<sup>2</sup>  
Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales

---

### Introducción<sup>3</sup>

Entre el 2018-2020 tuvo lugar la investigación “Adolescentes en el Uruguay: ¿marginalización fractal del gasto?” financiada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), en el programa Innovación Inclusiva (ININ), desarrollada por un equipo conformado por investigadores del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República, la Dirección Nacional de

---

1 Doctora en Sociología por la Universidad de Granada, España. Profesora titular en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Correo electrónico: [filardo.veronica@gmail.com](mailto:filardo.veronica@gmail.com)

2 Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesora asistente en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Correo electrónico: [jimena.pandolfi@cienciassociales.edu.uy](mailto:jimena.pandolfi@cienciassociales.edu.uy)

3 La presentación escrita difiere parcialmente de la realizada oralmente en el Seminario de Investigación del Departamento (SIP) en agosto de 2021. En función del carácter de la instancia SIP y los potenciales asistentes al seminario (investigadores y doctorandos del Departamento de Sociología), se consideró relevante enfatizar el *backstage* de la investigación: los múltiples problemas y dificultades con que nos encontramos y enfrentamos durante el proceso. Los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016 fueron disponibilizados (de acceso libre) 18 meses después de lo anunciado oficialmente (dato a partir del cual se elaboró el cronograma del proyecto), obligándonos a una reelaboración durante el curso de la investigación para contrarrestar el inconveniente frente a la agencia financiadora. Las características técnicas de la ENIGH permitirían determinar el ingreso individualizado en el interior de los hogares, pero el análisis crítico de la información recolectada restringe esa posibilidad si se siguen estándares mínimos de validez y confiabilidad, por lo que fue necesario rediseñar la estrategia de análisis inicialmente prevista. La convocatoria a grupos de discusión y para la realización de entrevistas a adolescentes y adultos responsables en algunas posiciones sociales tuvo dificultades que también requirieron implementación de dispositivos no previstos originalmente. Este tipo de dificultades (eventualmente errores) en la formulación de los proyectos, que amenazan la realización de la investigación y requieren de modificaciones, adaptaciones y renegociaciones, son parte inherente al desarrollo de investigaciones en ciencias sociales y merece ser tematizado en espacios como el SIP.

Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (DINEM) y el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).<sup>4</sup>

Un primer objetivo era determinar cómo se distribuye el gasto de los hogares en función de la edad de sus miembros y, en particular, de qué proporción de ese gasto se apropian los adolescentes. Antecedentes en Uruguay muestran cómo la distribución del gasto público social se concentra en adultos mayores y niños, marginalizando a los adolescentes (MIDES, 2018). Una doble marginalización se confirmaría si lo mismo sucede con el gasto privado de los hogares. A partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENGIH), de 2006 y 2016, se analiza cómo la composición etaria de los hogares define niveles y estructuras del gasto distintos, a la vez que se observan importantes desigualdades según nivel socioeconómico.

Un segundo objetivo consistió en estudiar las tensiones y conflictos entre integrantes de los hogares en torno a la distribución del gasto. Para ello se realizaron entrevistas (simultáneas y separadas) y grupos de discusión con adolescentes y uno de sus adultos responsables. Ambas técnicas se aplicaron a personas residentes en hogares de tres niveles socioeconómicos. Esta fase arrojó como hallazgo que la asignación de dinero a los adolescentes revela modelos morales diferentes en las familias. Mediante un análisis narrativo, que vincula biografías, posición social y momento histórico, se describen dichos modelos y se trabaja sobre un tema estructurante de la sociología (Durkheim, 2002[1925]), aunque poco abordado por la academia nacional.

Estudios antecedentes (Colacce *et al.*, 2016; MIDES, 2018) muestran que la distribución por tramos de edades del gasto público social del Uruguay (GPS) de 2016 se concentra en los adultos mayores y representa una porción menor entre los adolescentes y jóvenes. A su vez, el componente específico del GPS asignado a adolescentes y jóvenes es en un 90% destinado al rubro educación. Por otra parte, los adolescentes de los hogares de menores ingresos (quintil 1) asisten a centros educativos en una proporción significativamente menor a la de los adolescentes de mayores ingresos. Estos elementos resumen lo que el Estado gasta en los adolescentes y jóvenes. Las preguntas de investigación son: ¿qué sucede con el gasto privado (el que realizan los hogares)?, ¿están los adolescentes también marginalizados del gasto privado? Para responderlas, se utilizó como fuente de información la ENGIH del Instituto Nacional de Estadística (INE). Para mencionar algunos resultados: los hogares con adolescentes (HCA) tienen en promedio un ingreso menor que los hogares sin adolescentes

4 Integraron el equipo: por la DINEM, Lorena Custodio y Mariana Melgar; por el INJU, Cecilia Cristar, Lucía Comesaña y Diego Cano; y por el Departamento de Sociología, Sofía Angulo, Jenny Segovia, Jimena Pandolfi y Verónica Filardo. Las tareas desarrolladas por cada uno de los integrantes del equipo están detalladas en el informe final presentado ante la ANII en diciembre de 2020. Ver más información en [https://www.anii.org.uy/proyectos/ININ\\_1\\_2017\\_1\\_137236/adolescentes-en-uruguay-marginalizacion-fractal-en-el-gasto/](https://www.anii.org.uy/proyectos/ININ_1_2017_1_137236/adolescentes-en-uruguay-marginalizacion-fractal-en-el-gasto/)

(HSA) y a medida que se complejiza la estructura por edades del hogar disminuye el gasto per cápita. El rubro que distingue los HCA y los HSA es educación, gasto que se hace máximo en el quintil 5 de ingresos, lo cual muestra en términos relativos la marginalización del gasto privado en adolescentes de hogares pobres. Se comparan dos momentos (2006 y 2016), que corresponden a los períodos de la información a los que refieren las dos últimas ediciones de la ENGIH.

Por otra parte, interesa, a partir de una fase cualitativa de la investigación, indagar sobre los conflictos y tensiones en el interior de los hogares respecto a la distribución del gasto entre sus integrantes y, en particular, el destinado a los adolescentes, y las diferencias que eventualmente ocurren según la posición que ocupan en la estructura social. De hecho, uno de los hallazgos que produjo la investigación es que las justificaciones dadas por los adultos responsables sobre las decisiones de asignación del dinero destinado a los adolescentes revelan *modelos morales* de los hogares.

## Metodología

### Cuantificación del gasto privado en adolescentes

Los resultados expuestos provienen del análisis de microdatos de las ENGIH realizadas por el INE en 2005-2006 y 2016-2017.

Una limitación importante que presenta este instrumento —producto de su diseño muestral y de la complejidad de unidades de gasto en que se administra el presupuesto del hogar— es que no permite determinar la distribución del consumo a nivel individual. En otras palabras, no es posible estimar de modo exacto el gasto que se asigna a cada integrante del hogar según su edad, en este caso a los adolescentes.

Dada esta limitación en la fuente de información, se trabaja sobre el nivel de gasto de los hogares en función de su composición etaria. En este sentido, interesa saber si la presencia de adolescentes en el hogar supone cambios, tanto en magnitud como en estructura de gasto. La magnitud del gasto se observa a partir del gasto de consumo per cápita promedio. La estructura del gasto se analiza a partir de la distribución del gasto en rubros de la actividad económica.<sup>5</sup> Con el fin de determinar la existencia o no de diferencias en esta estructura, se realizaron test de comparación de medias entre distintos tipos de hogares.

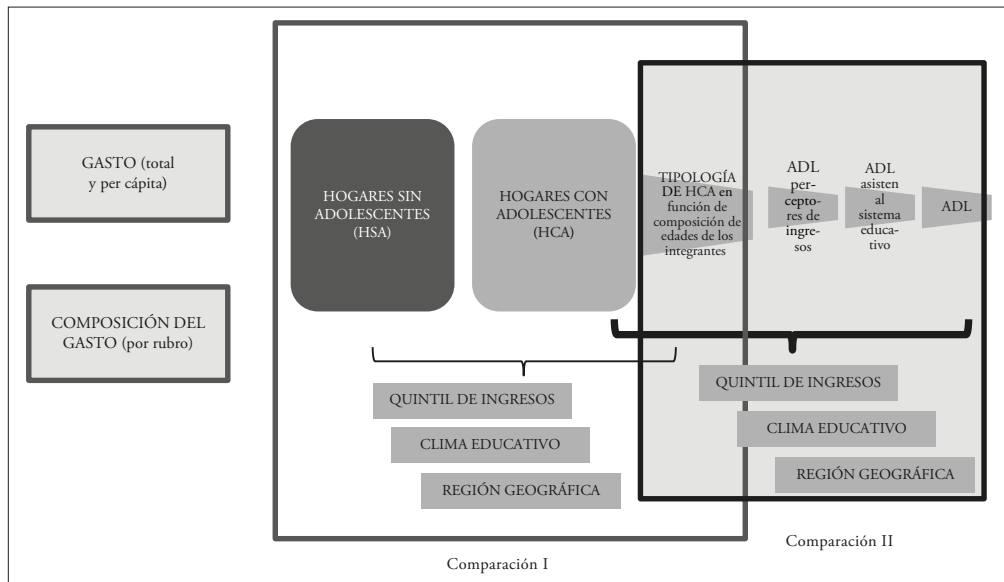
El nivel y composición del gasto privado se analizó de acuerdo a 1) la presencia de adolescentes en el hogar; 2) la composición del hogar basada en las edades de sus

<sup>5</sup> Se considera la clasificación de los rubros según la clasificación del consumo individual por finalidades (CCIF).

miembros; 3) los quintiles de ingresos del hogar; 4) el clima educativo del hogar; y 5) la región de residencia.

Ambas características del gasto fueron comparadas entre hogares según dos tipologías. En primer lugar, se compararon las respectivas medias entre los HCA y los HSA, de ahora en más clasificación denominada tipología I (TI). En segundo lugar, el foco se concentró en los hogares con presencia de, por lo menos, un adolescente. Dentro de estos, se clasificaron los hogares según la clase de edad del resto de los miembros. De este modo, se definieron cinco categorías de relevancia, a saber: 1) adolescentes, niños y adultos; 2) adolescentes y adultos; 3) adolescentes, jóvenes y adultos; 4) adolescentes, niños, jóvenes y adultos; y 5) otras composiciones. A esta clasificación la denominamos tipología II (TII).

**Figura 1. Esquema analítico**



Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 1 compara la distribución de hogares en ambas tipologías entre la ENGIH y las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) en ambos años analizados. Los HCA representan casi un cuarto del total de hogares del país. Dentro de estos, se registra una pluralidad de situaciones de coresidencia con personas de otras clases de edad: en casi todos los casos conviven con adultos y en una proporción muy significativa también lo hacen con niños y jóvenes. Las estructuras más complejas (coresi-

dencia con adultos mayores y las diversas posibilidades de composición de cada clase de edad) son menos frecuentes, representan menos de un 3% de los hogares en 2016.

La estructura etaria de los hogares se mantiene relativamente estable en el período 2006-2016. Sin embargo, en un contexto de envejecimiento de la población y tendencia al aumento de los hogares unipersonales, se observa un leve aumento de la proporción de hogares sin adolescentes (2 puntos porcentuales). A la vez, se observa una leve disminución de los hogares de composición más complejos (con presencia de niños, adolescentes, jóvenes y adultos) y se registra una muy leve disminución del promedio de personas por hogar en todos los tipos (entre 2 y 6% de variación porcentual). Esta variación es mayor en los hogares de estructura más compleja.

Es de destacar que tanto la composición etaria registrada en la ENGIH en 2006 y en 2016 como las transformaciones observadas en el período son consistentes con otras fuentes de información utilizadas con frecuencia para la captación de estos fenómenos, como las ECH.

**Cuadro 1. Distribución de hogares según tipologías I y II.  
Total país, 2006-2006 y 2016-2017**

Tipologías I y II	ECH 2006	ENGIH 2005-2006	ECH 2016	ENGIH 2016-2017
<b>Hogares sin adolescentes</b>	77,0	77,2	79,0	77,8
<b>Hogares con adolescentes</b>	23,0	22,8	21,1	22,2
Adolescentes, niños y adultos	6,8	6,8	6,2	6,6
Adolescentes y adultos	5,4	5,9	5,8	6,1
Adolescentes, jóvenes y adultos	4,1	4,0	4,2	4,5
Adolescentes, niños, jóvenes y adultos	3,5	3,4	2,8	2,8
Otros	3,1	2,6	2,1	2,3
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2005-2006 y 2016-2017, ENHA 2006 y ECH 2016, INE.

Para el estudio de la incidencia de la presencia de los adolescentes en los niveles y composición de gasto de los hogares se realizaron comparaciones de medias en los gastos de consumo per cápita entre estos hogares. Existen varias pruebas estadísticas que permiten comparar las medias de una variable continua entre dos o más grupos, en este caso, el gasto de consumo de los hogares entre las categorías definidas a partir de las tipologías I y II. Cada prueba puede ser aplicada cuando se cumple una serie de supuestos necesarios, en diferentes condiciones de aplicación (Moral Peláez, 2006).

En el caso de la comparación de medias entre los hogares en función de la presencia o ausencia de adolescentes (TI), se utilizó el test de Mann-Whitney, test no paramétrico para muestras independientes entre dos grupos. Esta decisión se basa en el hecho de que la distribución del gasto no cumple con todos los supuestos necesarios para la aplicación de un test paramétrico. En particular, las observaciones no presentan igualdad entre sus varianzas (homocedasticidad). A la vez, en los hogares con adolescentes la curva de distribución del gasto presenta una leve asimetría, por lo que no puede asumirse el supuesto de normalidad. Por su parte, para la comparación de medias entre los grupos definidos según la tipología II, se utilizó el test H de Kruskal Wallis, no paramétrico para muestras independientes de más de dos grupos, por las mismas constataciones.

Resta señalar que, en el caso del rubro educativo, la encuesta habilita un abordaje distinto del análisis de los gastos. Esto se debe a la posibilidad de contar con información sobre la asistencia a centros educativos de los individuos, el nivel educativo al que asisten y el tipo de centro (privado: se conoce el monto; o público: gratuito). Esta información habilita una aproximación más precisa al “gasto en educación” del que se apropia cada integrante del hogar, a partir de la imputación de gastos promedio por persona del hogar a quienes efectivamente asisten a algún centro educativo. Entonces, el gasto apropiado en educación es definido como el gasto que realiza el hogar en la educación de sus integrantes por edad.<sup>6</sup>

### **Análisis cualitativo: conflictos y tensiones de la distribución desigual del gasto**

A partir de los resultados cuantitativos obtenidos sobre la distribución del gasto privado por clase de edad, la investigación se propuso ahondar en la existencia de conflictos y tensiones que supone una distribución desigual del gasto en el interior de los hogares. Con este fin, se propuso un abordaje cualitativo que integra la perspectiva de los adolescentes y los adultos que componen el hogar a partir de dos técnicas de investigación. Por un lado, se realizaron entrevistas en profundidad a adultos y ado-

---

<sup>6</sup> El cálculo se realiza a partir de la distinción entre rubros de consumo asignables directamente a un nivel educativo (matrículas y cuotas) y rubros no asignables (libros escolares, transporte y alimentación en centros). En el primer rubro, para imputar a los individuos el gasto del hogar se identifican los estudiantes en cada nivel educativo que asisten a instituciones privadas a partir del pago de cuota (total o bonificada). Si en el hogar hay estudiantes que asisten a centros educativos privados, se le asigna a cada uno el valor promedio de ese hogar correspondiente a matrículas y cuotas de ese nivel educativo. La imputación del valor de rubros no asignables (libros escolares, transporte y alimentación en centros) a las personas del hogar que asisten a algún centro educativo (público o privado) corresponde al promedio del rubro del hogar.

lescentes integrantes de un mismo hogar. Esta herramienta permite conocer ambas perspectivas sobre cómo se distribuye el gasto, quiénes aportan ingresos y cómo se toma este tipo de decisiones en el hogar. La mirada dual sobre un mismo problema habilita contrastar representaciones entre distintos miembros, los modos en que se significa el gasto, las responsabilidades que asumen las personas en función de su edad, así como las tensiones que emergen de los modelos estructuradores de las conductas. Por otro lado, se realizaron grupos de discusión entre personas de distintas clases de edad, residentes en hogares con adolescentes. Esta técnica busca la identificación de discursos, mandatos y tópicos comunes que emergen en relación con la distribución de los gastos según edad.

La aplicación de ambas técnicas se realizó mediante un muestreo intencional de personas residentes en hogares con presencia de adolescentes de entre 14 y 17 años, estructurado a partir de clases de edad de los miembros y la posición en la estructura social que ocupan los hogares. Se definieron dos clases de edad: adolescentes (entre 14 y 17 años) y adultos responsables. Las personas adultas entrevistadas poseían un vínculo filial con los adolescentes, en su amplia mayoría eran sus madres.

La posición en la estructura social de los hogares se definió en función del nivel educativo del padre o madre del adolescente según el siguiente criterio: 1) bajo: menos de siete años de educación o primaria completa o incompleta; 2) medio: entre siete y doce años de educación o secundaria completa o incompleta; y 3) alto: más de trece años de educación formal o terciaria completa o incompleta.

**Cuadro 2. Distribución de hogares según presencia de adolescentes y clima educativo.\* Total país, 2016**

Clima educativo	HSA	HCA	Total
<b>Sin instrucción</b>	0,0	0,0	0,0
<b>1 a 6 años</b>	21,1	24,6	22,2
<b>7 a 9 años</b>	33,2	39,1	35,1
<b>10 a 12 años</b>	26,7	24,4	26,0
<b>13 a 15 años</b>	12,6	7,7	11,0
<b>16 y más años</b>	6,4	4,2	5,7
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0

\*Se calculó el clima educativo del hogar como el promedio de años de estudio de las personas mayores de 18 años residentes en el hogar. Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2016.

Para el estrato bajo se tuvieron en cuenta distintos tipos de prestaciones sociales que reciben los hogares. Se distinguieron tres situaciones: los hogares que reciben

solo las asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), los que reciben solo la beca educativa del programa Jóvenes en Red (JER) y aquellos que reciben ambas prestaciones. Esta distinción no solo refleja distintos niveles de vulnerabilidad socioeconómica dentro del estrato, sino también distintas maneras de acceder al dinero proveniente de las prestaciones del Estado: mientras que las asignaciones familiares las recibe el adulto a cargo del adolescente, la beca educativa de JER la recibe el propio adolescente.

En total, la muestra de hogares para la realización de entrevistas estuvo conformada por 23 hogares. En cada hogar, se realizó una entrevista al adulto y otra al adolescente. A la vez, se realizaron 7 grupos de discusión. Uno por cada estrato y por cada grupo generacional, con excepción del estrato bajo, donde se realizaron dos grupos de adolescentes. El Cuadro 3 sintetiza la composición del muestreo intencional.

**Cuadro 3. Cantidad de entrevistas y grupos de discusión según clase de edad y posición del hogar en la estructura social**

Técnica	Posición social	Adolescente	Adulto	
<b>Entrevista estructurada</b>	Alto	7	7	
	Medio	4	4	
	Bajo	AFAM-PE	5	5
		AFAM-PE + beca JER	3	3
		Beca JER	4	4
<b>Grupo de discusión</b>	Alto	1	1	
	Medio	1	1	
	Bajo	2	1	

Fuente: Elaboración propia.

## Discusión

### Ingresos y gastos en los hogares

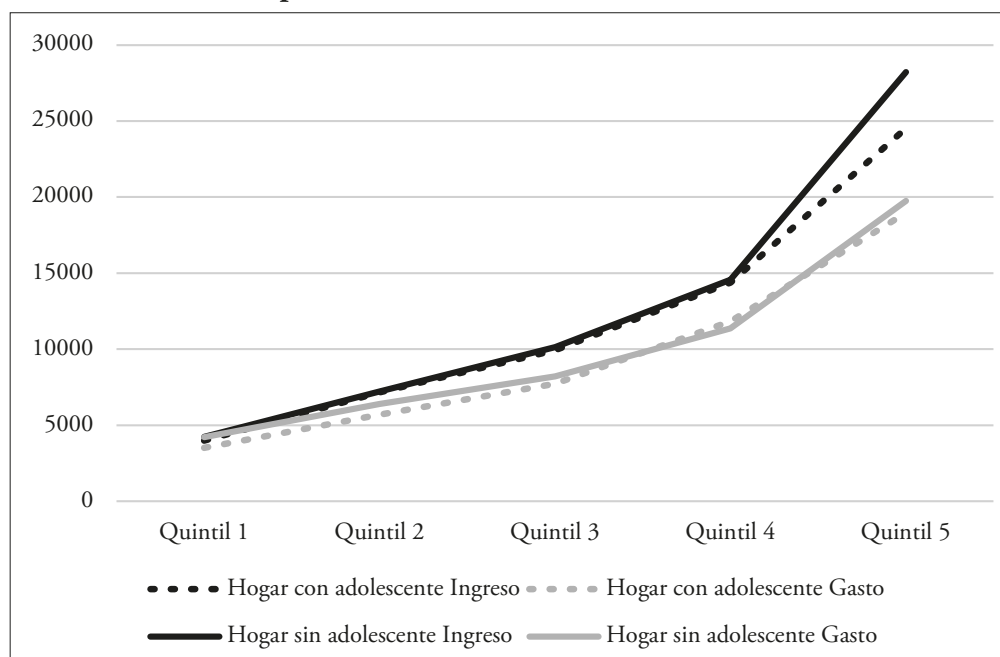
El nivel de ingresos percibido por los hogares determina las posibilidades de gasto de sus integrantes. El Gráfico 1 muestra cómo a medida que aumentan los niveles de ingreso de los hogares incrementa consecuentemente su gasto de consumo per cápita. La brecha entre el ingreso y el gasto promedio de los hogares es indicativa de sus niveles de ahorro. Así, se observa cómo un 20% de los hogares más pobres consume en promedio todos sus ingresos mensuales. Recién a partir del segundo quintil la media



de ingresos es levemente superior a la media de gastos, indicando una leve capacidad de ahorro de estos hogares, brecha que se acentúa entre los hogares más ricos.

La relación entre los ingresos percibidos y los gastos según quintiles de ingresos no presenta importantes variaciones en función de si residen o no adolescentes en el hogar. La excepción a esta constatación se observa entre los hogares del mayor quintil, donde si bien no hay diferencias en relación con el gasto per cápita entre los HSA y los HCA, esta sí es observable en la media de ingreso per cápita a favor de los hogares sin adolescentes.

**Gráfico 1. Media de ingreso y gasto de consumo per cápita del hogar según quintil de ingreso del hogar y tipología I (pesos constantes, base enero de 2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2016-2017, INE.

Los ingresos que perciben los hogares no solo inciden en cuánto gastan los hogares, sino también en lo que refiere a en qué bienes y servicios lo hacen. La proporción del gasto que se destina a rubros esenciales para la subsistencia, por ejemplo la alimentación, es significativamente mayor entre los hogares de menores recursos. Así, mientras que en el primer quintil de ingresos casi un tercio del gasto se destina a

este rubro, solo un décimo del consumo del quinto quintil corresponde a él. Como contraparte, la proporción del gasto que los hogares de mayores ingresos destinan al resto de los rubros es mayor en todos los casos, a excepción de la vivienda, donde el porcentaje del gasto es similar entre los hogares de distintos quintiles.

Al analizar estas diferencias en la composición del gasto de los hogares en función de sus ingresos según la presencia de adolescentes en el hogar (Cuadro 4), se observa cómo las variaciones en el total de los hogares son similares a aquellas que presentan los hogares en que no hay presencia de adolescentes: a medida que aumenta el ingreso disminuye el porcentaje del gasto destinado a la alimentación, acompañado de un incremento del peso del resto de los rubros y de una relativa constancia en la proporción destinada a la vivienda.

**Cuadro 4. Estructura de gasto de consumo per cápita del hogar según TI, rubro y quintil de ingresos. Total país, 2016-2017**

Rubro	Hogares con adolescentes						Hogares sin adolescentes					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	T	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	T
<b>Alimentación</b>	28	24,3	18,9	16,9	12,2	20,6	27,3	24,5	21,8	19,1	14,5	18,6
<b>Bebidas</b>	1,1	1,2	1,2	0,8	0,8	1	1,6	1,3	1,4	1,3	1,1	1,3
<b>Vestimenta</b>	4,7	4,7	3,7	3,8	4,1	4,2	3,6	3,1	3,1	3,1	2,3	2,8
<b>Vivienda</b>	30,3	29,3	28	25,9	22,9	27,5	32	32,1	33,7	34,7	34,8	34,1
<b>Muebles</b>	3,6	3,4	3,9	3,5	6,4	4	3,5	3,8	3,6	3,9	5,3	4,4
<b>Salud</b>	3,5	4	4,2	4,4	4,5	4,1	3,6	4,3	4,9	5,5	6,8	5,7
<b>Transporte</b>	7,5	9,2	12,2	14,6	13,8	11,3	8,2	9,2	10,7	10,8	13,2	11,5
<b>Comunicaciones</b>	4,5	5	4,3	3,5	2,8	4,1	4,4	4,1	4,1	3,9	3,3	3,7
<b>Recreación</b>	5,8	6,7	7,6	7,3	10,8	7,5	5,8	5,6	6	6,8	7,4	6,7
<b>Educación</b>	1,9	2,7	6,1	9,7	12,3	6,2	1,8	1,2	1,8	1,5	1,5	1,5
<b>Restaurantes</b>	3,6	3,5	4,3	4,4	4,9	4,1	2,6	3	3,5	3,9	4,3	3,9
<b>Diversos</b>	5,6	5,9	5,5	5,1	4,7	5,4	5,7	7,8	5,4	5,5	5,5	5,8
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2016-2017, INE.

Ahora bien, al observar el comportamiento de estos indicadores en los hogares con presencia de por lo menos un adolescente, la relación cambia. En primer lugar, el descenso en la proporción del gasto destinado a la alimentación se acentúa (en los HCA varía de 28% del gasto total en el primer quintil a 12,1% entre los hogares del quinto, frente a 27,3% y 14,5% en los HSA, respectivamente). En segundo lugar,

una variación similar es observable en el rubro de vivienda (se acentúa el descenso de 30,3% en el quintil uno a 22,9% en el quintil cinco entre los HCA, respecto a 32,0% y 34,8% respectivamente en los HSA).

Finalmente, las diferencias más significativas entre ambos tipos de hogar se observan en el rubro educación. Mientras que en los hogares del primer quintil el gasto en educación cuando residen adolescentes es de 1,9% del total, este asciende a más de un décimo en los del quintil superior. En aquellos sin presencia de personas en este tramo etario no se observan diferencias significativas en la proporción del gasto destinado a educación según quintil de ingreso (de 1,8 a 1,5%).

### **El gasto privado en educación**

La presencia de adolescentes en el hogar implica un aumento significativo del gasto privado en educación. Esto se observa en dos sentidos. Por un lado, en términos de estructura, la proporción del gasto destinada a educación se triplica, acompañada de una disminución del porcentaje registrado en vivienda y alimentación en comparación con los hogares sin adolescentes. Por otro lado, en términos de magnitud y proporción del gasto por rubro, el gasto en educación se duplica en aquellos hogares en que reside por lo menos un adolescente. Esta presencia no es el único factor determinante del gasto destinado a educación. El mismo varía por numerosos motivos: nivel de ingresos del hogar, presencia de otras personas en edades de asistir al sistema educativo formal, acceso y cercanía a instituciones educativas de distinto costo, por señalar otros elementos en el complejo entramado de situaciones posibles.

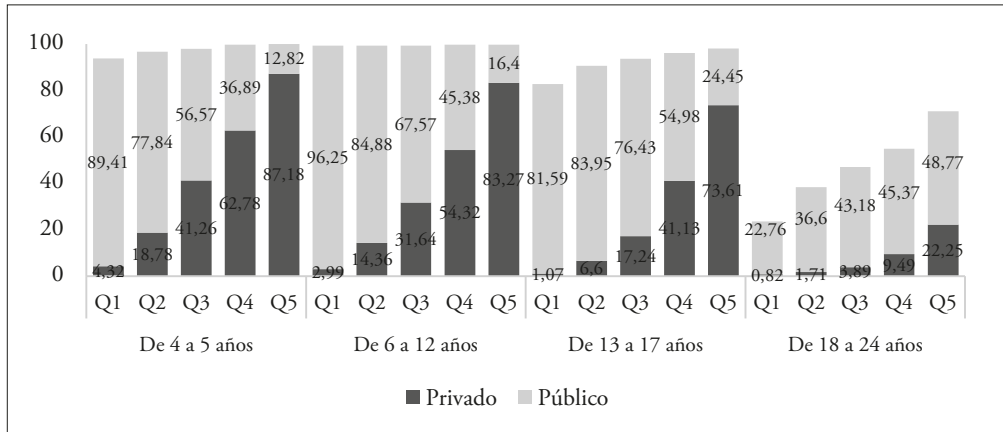
La asistencia al sistema educativo posee profundas desigualdades en función de los niveles de ingreso del hogar. Las brechas entre los hogares con mayores y menores recursos se acentúan en la adolescencia, durante los estudios secundarios, y tienen importantes consecuencias en las posibilidades de acceso a los estudios terciarios. Mientras que casi la totalidad de los adolescentes en hogares del quintil 5 asisten a algún centro educativo, uno de cada cinco adolescentes del primer quintil no lo hace. Entre los jóvenes de 18 a 24 años —personas con la edad teórica de asistir a la universidad—, casi dos tercios de quienes residen en los hogares de mayores recursos asisten a centros educativos, mientras que solo un 23,6% de aquellos más pobres lo hace.<sup>7</sup>

La asistencia a centros educativos públicos y privados presenta acentuadas diferencias en función de los niveles de ingresos de los hogares: mientras que más del 70% de los niños y adolescentes del quintil más rico asisten a centros privados, menos de un 5% de los más pobres lo hace (Gráfico 2). Por otro lado, la participación de personas en el sistema privado es menor entre los adolescentes en comparación con

<sup>7</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de ECH 2016, INE.

los niños menores de 12 años en todos los niveles de ingresos. Incluso entre los hogares más ricos —con altos niveles de asistencia privada en todos los tramos de edad—, la proporción de asistentes al sistema privado disminuye a medida que aumenta la edad.

**Gráfico 2. Tasa de asistencia a centros educativos según tramo de edad, quintil de ingresos del hogar y tipo de centro. Total país, 2016**



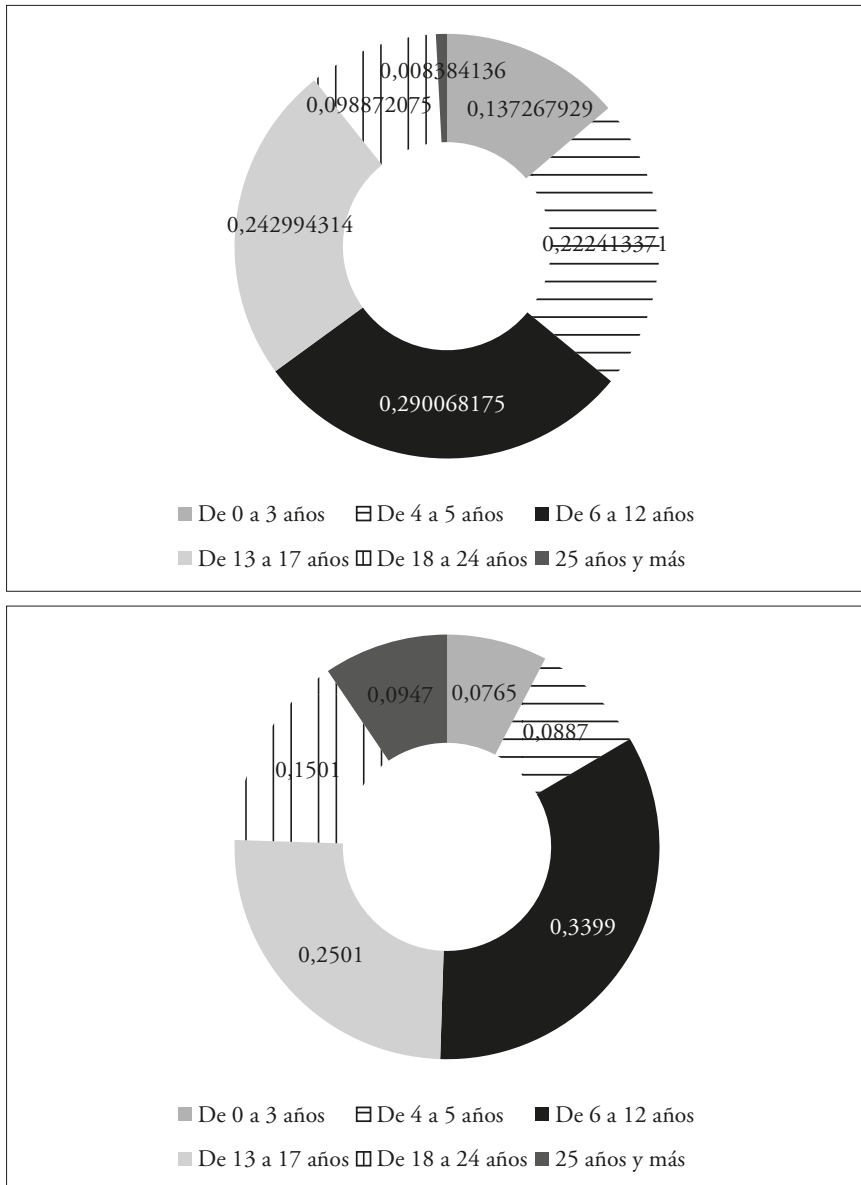
Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2016, INE.

En más de la mitad de los hogares con adolescentes también hay niños en edad escolar y preescolar. A la vez, en más de un tercio de los casos conviven con jóvenes en edad de asistir al nivel terciario. Comprender qué ocurre con la administración de los gastos del hogar y las decisiones en materia de asistencia y acceso al sistema educativo al considerar esta heterogeneidad en la composición etaria también es una cuestión de relevancia.

Un cuarto del gasto educativo privado es apropiado por adolescentes, una proporción levemente superior por niños en edad escolar (29%), un tercio por niños pequeños y un 10% por jóvenes. Al comparar esta distribución con la de asistentes a centros educativos se observa que el peso del gasto educativo en niños —fundamentalmente en los más pequeños— es proporcionalmente mayor a la proporción que estos representan en el total de asistentes. La relación contraria se observa entre los mayores de 18 años. En el caso de los adolescentes, su peso en el total de asistentes y su proporción de gasto apropiado es similar.

Los adolescentes representan un cuarto de los asistentes al sistema educativo, a la vez se apropian de un valor similar del gasto educativo privado. Sin embargo, esta relación no supone una distribución “equitativa” del gasto educativo.

**Gráfico 3. Distribución del gasto educativo\* privado (arriba) y asistentes a centros educativos según tramo de edad (abajo). Total país, 2016**



\*Solo incluye el gasto en educación formal (matrícula, cuota y materiales). Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2016-2017, INE, y a ECH 2016, INE.

La proporción de asistentes a centros públicos (sin gasto de los hogares) es mayor a medida que aumenta la edad de las personas. A la vez, el costo promedio de matrícula aumenta en los niveles más avanzados del sistema educativo. Por tanto, si bien la distribución total del gasto es similar a la distribución de la población, este gasto no se distribuye de igual modo entre las personas. Por el contrario, el gasto privado en educación de adolescentes y jóvenes se encuentra concentrado en una menor proporción de estos, en comparación con el gasto apropiado por niños.

**Cuadro 5. Promedio, mediana y percentiles 25 y 75 del gasto de consumo en educación privada\* de asistentes según clase de edad. Total país, 2016**

Clase de edad	Media	p25	p50	p75
De 0 a 3 años	5874,7	3378,1	5067,1	7749
De 4 a 5 años	7248,1	3083,3	5821,5	9907
De 6 a 12 años	11459	5000	9000	16703,3
De 13 a 17 años	13415,2	5500	10291,7	17333,3
De 18 a 24 años	14255	124,5	8000	22000
25 años y más	7685,5	0	900	10000
<b>Total</b>	10479,1	3425	7333,3	14707,5

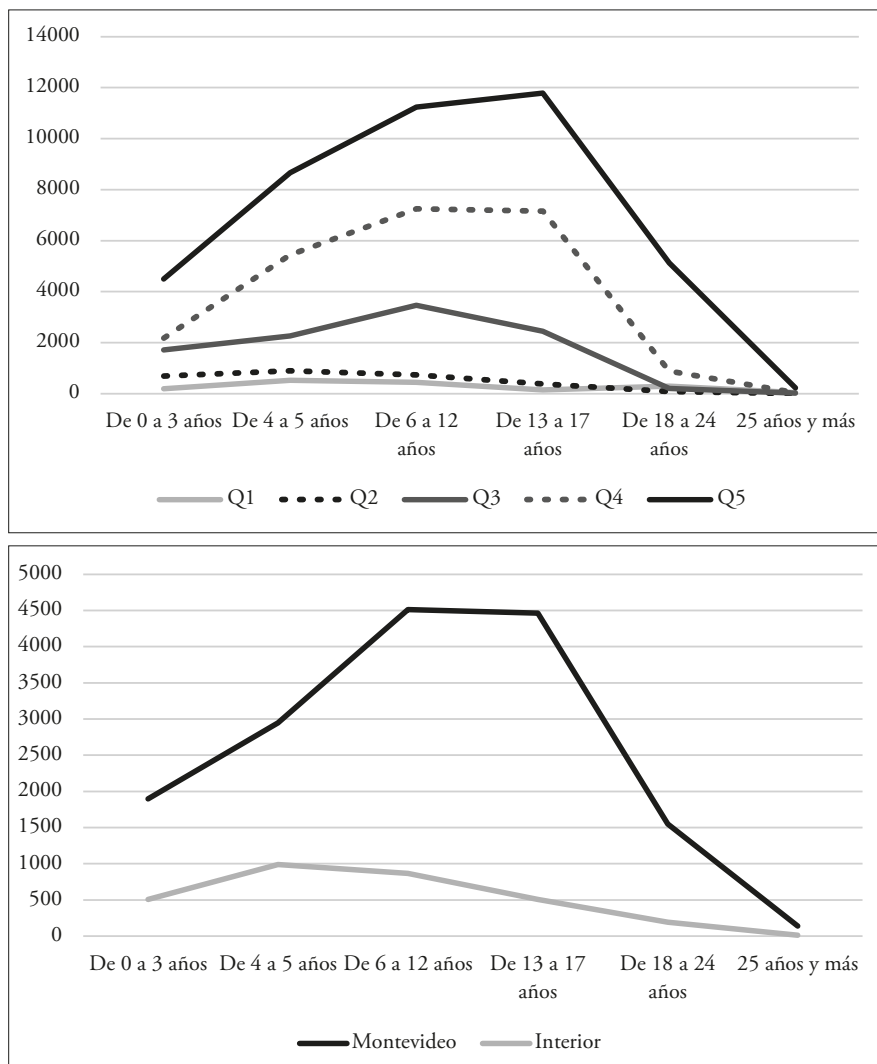
\*Solo incluye el gasto en educación formal (matrícula, cuota y materiales). Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2016-2017, INE.

El promedio de gasto de consumo en educación privada según tramo de edad presenta profundas desigualdades según niveles de ingresos. En todos los tramos, la media de gasto es mayor a medida que aumenta el poder adquisitivo del hogar. Estas desigualdades son particularmente acentuadas entre los adolescentes de 13 a 17 años. Es mayor el porcentaje de niños que de adolescentes que asisten a centros educativos privados. A la vez, el costo promedio de la matrícula y la cuota en el nivel secundario es mayor que en primaria: quienes asisten al sector educativo privado pagan más en la adolescencia que en etapas más tempranas de la vida. Ambos factores contribuyen a comprender cómo las desigualdades en materia de gasto en centros educativos se incrementan entre la población adolescente.

Analizar la distribución del gasto educativo en función de los quintiles de ingresos de los hogares permite comprender su concentración entre los adolescentes. Para los hogares más pobres, la proporción del gasto privado en educación es mayor en niños pequeños y en edad escolar en comparación con los adolescentes. Esta relación se invierte entre los más ricos. Nuevamente —del mismo modo que ocurría con el

gasto público social—, son los adolescentes en hogares de menores ingresos aquellos que se encuentran más relegados del gasto educativo.

**Gráfico 4. Promedio de gasto de consumo en educación privada\* según tramo de edad, quintil de ingreso del hogar (arriba) y región (abajo). Total país, 2016**



\*Solo incluye el gasto en educación formal (matrícula, cuota y materiales). Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2016-2017, INE.

Resta señalar que estas diferencias en el gasto privado en educación según niveles de ingresos y clases de edad solo son observables en los hogares de Montevideo y no así entre quienes residen en el interior del país. En la capital del país, mientras que un 10,3% del gasto de los HCA se destina a la educación, ese rubro solo representa un 2% entre los HSA. Esta relación es de 3,4 a 1,1% y de 2,2 a 0,6% en las localidades de más y menos de 5.000 habitantes, respectivamente.

Las desigualdades territoriales en el gasto en educación responden a dos factores fundamentales. Por un lado, la asistencia de adolescentes al sistema educativo es significativamente mayor en Montevideo en comparación con el resto del país. Por otro lado, estas diferencias responden al tipo de oferta educativa a la cual acceden los estudiantes en los distintos puntos del territorio nacional. Mientras que la asistencia a centros privados de adolescentes en Montevideo es de 27,7%, esta representa 9,4% de los asistentes en las localidades urbanas y 4,4% en aquellas menos pobladas.

El promedio de gasto apropiado por las personas según región de residencia se explica por estos hechos. Estas diferencias son particularmente observables entre los niños en edad escolar y los adolescentes en edad de asistir a educación media.

### **Los adolescentes como perceptores de ingresos**

Al considerar las edades de los perceptores de ingresos laborales, se identifica que la proporción de adolescentes perceptores de ingresos es mayor en los hogares de los quintiles 1 y 2 que en los hogares de quintiles 3, 4 y 5. En cambio, la proporción de los perceptores de ingresos de 18 a 65 años es menor en los hogares de menores ingresos que en los hogares de quintiles superiores.<sup>8</sup>

La proporción del aporte (la contribución) del ingreso por parte de los adolescentes en los hogares de ingresos menores es mayor que en los hogares de mayores ingresos. La contribución de los ingresos de los adolescentes en los hogares del quintil 1, en promedio, es el doble que en los hogares del quintil 5.<sup>9</sup>

### **Evolución 2006 -2016 del gasto de consumo per cápita de los hogares**

El período 2006-2016 se caracterizó por un fuerte crecimiento económico, acompañado de una mejora de las condiciones de vida de la población y una reducción de la desigualdad en Uruguay. Durante estos años, el PBI per cápita del país se duplicó.<sup>10</sup>

8 Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2006, INE.

9 Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2006, INE.

10 Fuente: Elaboración propia con base en datos de PBI per cápita de World Development Indicators (WDI), Banco Mundial, cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).



A la vez, las tasas de empleo, deprimidas a partir de la crisis de 2002, se recuperaron desde 2004 y continuaron en ascenso hasta 2016. El desempleo también se redujo, alcanzando un valor de 7,5% al final del período.<sup>11</sup> El salario real presentó un incremento notorio desde el año 2004<sup>12</sup> y se amplió la cobertura de seguridad social de la población ocupada. Mientras que la proporción que aportaba en el quintil más pobre en el año 2006 era menos de un 35%, en 2016 ascendía a un 46%. Para el total de la población estos valores eran del 65% en 2006 y del 75% en 2016.<sup>13</sup>

En este contexto, se aprecia un incremento del gasto de consumo de los hogares en el período (que es mayor en los hogares de menores ingresos) y una disminución de la desigualdad (más acentuada en los hogares sin adolescentes).<sup>14</sup> Aun así, la reducción de las brechas de desigualdad también se observa al comparar estos indicadores entre los HSA y los HCA.

Las relaciones mencionadas antes entre los distintos tipos de hogares son similares entre 2006 y 2016 —que fueron los años de aplicación de la ENGIH—. Sin embargo, entre esos años disminuyó significativamente el gasto en salud de los hogares. Esto es explicado por la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA) en 2007, que determinó variaciones en el acceso a los distintos servicios y prestadores, y tiene un impacto diferencial por edad de los beneficiarios (favorece a niños y adolescentes) lo cual supone consecuencias metodológicas del cómputo del gasto en este rubro. Se observa que tanto en HCA como en HSA hay una disminución del peso del gasto en salud en los hogares de mayores ingresos y un aumento del peso del gasto en salud de los hogares de menores ingresos, que se explica por la posibilidad de pasar de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) (sistema público) al sistema mutual (privado).<sup>15</sup>

En particular, el gasto de consumo per cápita en educación aumentó en términos reales un 47% entre 2006 y 2016.<sup>16</sup> Dado el incremento del gasto de consumo total, el peso relativo de este rubro para el total de hogares no varió de

11 Fuente: Unidad de Métodos y Acceso a Datos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, con base en ECH INE. Disponible en <https://umad.cienciassociales.edu.uy/observatorio-uruguay/> (consultado el 19/8/202).

12 Fuente: Unidad de Métodos y Acceso a Datos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, con base en ECH INE. Disponible en <https://umad.cienciassociales.edu.uy/observatorio-uruguay/> (consultado el 19/8/2021).

13 Fuente: Unidad de Métodos y Acceso a Datos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, con base en ECH INE. Disponible en <https://umad.cienciassociales.edu.uy/observatorio-uruguay/> (consultado el 19/8/2021).

14 Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2006 y 2016.

15 Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2005-2006 y ENGIH 2016-2017.

16 Fuente: Elaboración propia con base en ENGIH 2005-2006 y ENGIH 2016-2017.

modo significativo. Sin embargo, sí se registran diferencias importantes tanto en el monto promedio como en el peso del gasto destinado a este rubro según quintil de ingreso. En este sentido, el aumento del gasto se acentúa a medida que disminuyen los ingresos de los hogares. Estas transformaciones deben ser entendidas en un contexto de ampliación de acceso al sistema educativo por parte de niños y niñas menores de 5 años y adolescentes, fundamentalmente de aquellos residentes en hogares de menores recursos.<sup>17</sup>

## Modelos morales

La fase cualitativa del proyecto arrojó algunos hallazgos, en particular cómo en torno a la asignación del dinero y a su administración por parte de los adolescentes se modulan modelos morales en los hogares, lo que permite ver conflictos y tensiones de diferente orden.

Se utilizaron técnicas de análisis narrativo (Riessman, 2002, 2014; Bamberg, 2020), que cobran significación a partir de la década de los noventa, cuando se identifica el *giro narrativo* en las ciencias sociales. El estudio de las narrativas personales (cuando el narrador es el protagonista) se centra en un caso, permitiendo estudiar cómo se enlazan biografía, historia y sociedad.

Como Mills dijo hace mucho tiempo, lo que llamamos “problemas personales” están localizados en un tiempo y lugar particulares, y las narraciones de los individuos sobre sus problemas son obras de la historia, tanto como lo son sobre los individuos, los espacios sociales que habitan y las sociedades en las que viven. El análisis de las narrativas personales puede iluminar “la acción y los significados individuales y colectivos, así como los procesos sociales por los cuales la vida social y las relaciones humanas se construyen y cambian” (Laslett 1999: 392). (Riessman, 2002, p. 697)

El primero de los modelos identificados, expresado como “las cosas no vienen de arriba”, está determinado por una demanda de reconocimiento (Honneth, 1997) del esfuerzo de los padres que el dinero mediatiza. Se articula aquí una serie de expectativas de los padres respecto a sus hijos y las relaciones entre ellos, probablemente asociadas al género de los adolescentes (Filardo, 2019a). La entrevista que se toma como fuente de análisis en este caso corresponde a la madre de una adolescente, de un hogar de posición “alta” (ambos padres universitarios) y muestra cómo el dinero es utilizado por los padres como un recurso para instalar el reconocimiento al esfuerzo (“al valor de las cosas”) en los adolescentes. Se analiza cómo se justifican las dife-

17 Fuente: Tasa de asistencia de niños de 3 y 5 años y adolescentes entre 15 y 17 años según nivel socioeconómico de acuerdo al Mirador Educativo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Disponible en <https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores.html> (consultado el 10/8/2021).

rentes estrategias manejadas por los padres en relación con el dinero que se destina a los hijos de estos tramos de edad y, en particular, aquel que se considera que debe administrar autónomamente.

El uso del análisis narrativo como técnica (Riessman, 2014) cobra centralidad, ya que permite enlazar biografías (experiencias personales), posición social (en este caso, padres universitarios) y contexto histórico. El relato se estructura en una serie de escenas ordenadas (la empleada doméstica y la princesa, los acuerdos para arreglar o reponer el celular, el origen y el esfuerzo de los padres, las salidas y el pago de Uber, nuevas estrategias) en una secuencia que refuerza el argumento central de la narración: el valor del dinero no solo es económico, sino que remite a un esfuerzo, al trabajo (remunerado y no remunerado): el reconocimiento de ello es lo que se pretende transmitir a los hijos. El dinero (que se “da” a los hijos) parece ser un recurso para instalar en la adolescente la valorización del esfuerzo (pero no solo en relación con lo económico), que les permite a los padres objetivarlo, poner un precio (lavar los platos equivale a 100 pesos), pero que finalmente remite a la idea de intercambio, de valorización, que las cosas cuestan (no solo dinero) y por eso valen.

Se presentan, asimismo, tensiones entre generaciones, producto de “mundos distintos”, como el consumo de marihuana, que es una marca generacional connotada socialmente diferente entre los adolescentes actuales, producto de la ley de regulación de la marihuana en 2013. En “Cogollos y fantasmas” (Filardo, 2019b) se trabaja acerca de cómo este nuevo contexto produce posicionamientos de carácter moral (lo que está bien y lo que está mal) diferenciales en los hogares con adolescentes según su posición en la estructura social.

Por otra parte, adquiere relieve el análisis de los adolescentes que reciben becas (transferencias monetarias orientadas a la permanencia en el sistema educativo), ya que la muestra de los adolescentes —de carácter intencional— capta estos casos en forma expresa. Se indican luces y sombras de los resultados de estos programas que distribuyen beneficios focalizados, a la luz del material construido en el proyecto. A su vez, permite la discusión con formulaciones teóricas tales como “preferencias adaptativas” (Elster, 1988; Pereira, 2007, 2012; Fleitas, 2013) en los hogares más pobres, donde lo que se distribuye es la escasez —“cuando no hay, no hay”— (Filardo, 2021a).

Cobra significación la perspectiva del tiempo (Bourdieu, 1963; Filardo, 2021b) en estos adolescentes pobres, que constituye una expresión de desigualdad a atender en la formulación de los programas públicos orientados a estos sectores.

Finalmente, se detecta que en caso de que alguno de los hijos adolescentes tenga (o haya tenido) requerimientos especiales, tanto debido a situaciones de discapacidad como a problemas de aprendizaje, tiende a desarrollarse un modelo moral que

compensa las dificultades del adolescente que tiene algún rezago (tanto en términos de monto del gasto destinado como en tiempo de dedicación, atención y gestión de los adultos responsables). Este rasgo distingue a estos hogares frente a otros en que la moral se basa en la igualdad en la distribución (“gastamos todos igual”). Es así que el concepto de “justicia local” de Elster (1995) adquiere pertinencia. Este tipo de modelo compensatorio se identifica básicamente en los hogares de mayor clima educativo de los adultos, signados por una perspectiva temporal de largo plazo.

Se abre, así, un área de trabajo relativa a los modelos morales que revela el dinero en los hogares y su asignación a los integrantes del hogar, que adquiere mucha potencia para estudios futuros.

## **Conclusiones: marginalización fractal del gasto de los adolescentes pobres y modelos morales de las familias**

El proyecto generó nuevos conocimientos, ya que no existían antecedentes sobre la distribución del gasto privado por edad de los integrantes de los hogares. La construcción del objeto de investigación proviene del interés coconstruido con las instituciones participantes del proyecto (INJU y DINEM). Los resultados contribuyen al diseño de programas públicos y a la evaluación de los existentes, en particular en lo que refiere a aquellos que tienen componentes de transferencias monetarias otorgadas a los adolescentes.

Asimismo, tuvo un desarrollo metodológico a partir del diseño de estrategias que habilitaran aproximarse a las desigualdades en la distribución del ingreso entre los miembros del hogar en función de su edad utilizando la ENIGHI. La fase cualitativa de la investigación implicó la aplicación de una combinación de diferentes perspectivas y técnicas de análisis de datos cualitativos.

De la fase cuantitativa, pueden sintetizarse los siguientes resultados.

Se manifiesta una doble marginación en la apropiación del gasto (tanto público como privado) de los adolescentes con menores ingresos que no tienen acceso al sistema educativo. La marginalización se estructura de modo fractal<sup>18</sup> en estas dos escalas (público y privado). Es decir, asume “propiedades” de carácter equivalente: el gasto destinado a adolescentes por su condición de tales se destina, fundamentalmente, a la educación. Sin embargo, este no es apropiado por los adolescentes de modo equitativo: son los más pobres los más relegados del gasto en toda escala en que se observe.

---

18 En tanto concepto matemático, de acuerdo con la Real Academia Española, “un fractal” se define como una “estructura iterativa que tiene la propiedad de que su apariencia y distribución no cambian cualquiera sea la escala con que se observe”.

En el gasto público social los adolescentes pobres sufren una marginalización, en relación con el monto comparado de lo que reciben otros tramos de edad y respecto al resto de los adolescentes. Esto se basa en tres constataciones. En primer lugar, los adolescentes están marginalizados del GPS respecto a otras clases de edad (la proporción del GPS destinado a adolescentes es menor que la proporción que estos representan en la población del país). En segundo lugar, el 90% del GPS específico destinado a adolescentes corresponde al rubro educación. Finalmente, los adolescentes pobres asisten en una proporción significativamente menor que los no pobres al sistema educativo en estas edades.

El análisis realizado del gasto privado (en los hogares) muestra que esta estructura se repite (aunque la unidad considerada sea HCA versus HSA). Tanto en la magnitud (monto) del gasto como en el único rubro del gasto que diferencian de modo significativo HCA y HSA (educación) los adolescentes más pobres están marginalizados.

Lo anterior se fundamenta en que se registra una relación directa y fuerte entre los ingresos del hogar y el gasto del hogar y per cápita. La carga de personas dependientes (que determina la proporción del gasto de cada uno de los miembros del hogar) es mayor en HCA que en HSA. A su vez, el promedio de personas en el hogar es mayor en HCA que en HSA y el promedio de ingresos per cápita es menor en HCA que en HSA. La brecha en el gasto de consumo per cápita entre HCA y HSA no registra variaciones significativas en los hogares de los quintiles 1, 2, 3 y 4. En los hogares del quintil 5 se detecta un incremento en la brecha a favor de los HSA.

Entre los HCA, a medida que se complejiza la composición etaria de los hogares (se presentan en el hogar integrantes de un número mayor de tramos de edad) el ingreso per cápita disminuye. En estos hogares con adolescentes, los niveles de gasto de consumo per cápita no varían entre hogares con distintas composiciones etarias en los quintiles 1 a 4. Sin embargo, entre los hogares más ricos, el promedio de gasto se incrementa a medida que se complejiza la composición del hogar.

En relación con la distribución del gasto de los hogares por rubros se observa que educación es el rubro que distingue con claridad los gastos de los HCA y los HSA. Las brechas en el gasto de consumo per cápita en educación entre los HCA y los HSA se incrementan significativamente a medida que aumenta el quintil de ingresos, siendo prácticamente nula en los hogares de los quintiles 1 y 2 y muy acentuada en el quintil 5.

Entre los HCA, el rubro educación supera un 12 % del gasto promedio de los hogares del quintil 5, frente a menos de 2% promedio de los hogares del quintil 1.

Se aprecia, además, desigualdad geográfica, dado que estas diferencias se acentúan en Montevideo, ya que la asistencia a centros educativos privados en nivel medio es un fenómeno casi exclusivo de la capital del país (74,3% de los asistentes a

educación privada residían en Montevideo y 25,6% en el interior en el año 2016 según ECH). En Montevideo, un 3,8 % del gasto promedio de los hogares del quintil 1 es para educación, frente a un 14% del quintil 5; mientras que en el interior va de 1,1% a 7,4%.

A partir de la fase cualitativa de esta investigación se presentaron algunos resultados que devienen de la aplicación de técnicas de análisis narrativo (Riessman, 2002, 2014; Bamberg, 2020). Al hablar del dinero y su distribución entre los integrantes de los hogares se develan diferentes modelos morales de las familias. Estos se presentan de manera diferencial, asimismo, según la posición social de los hogares (determinada operativamente por el nivel educativo alcanzado por los padres o los adultos referentes del hogar).

Uno de estos modelos identificados se caracteriza por la necesidad de transmitir a los hijos que el dinero (que obtienen de sus padres y que ellos administran y demandan para sus gastos o necesidades) vale porque cuesta (trabajo, esfuerzo, actual y acumulado en el tiempo). La transmisión del reconocimiento de ese “valor” del dinero —no solo económico— es el *leitmotiv* del relato, el vector sobre el que gira el discurso. A partir del código *in vivo*, este modelo fue denominado “las cosas no vienen de arriba”.<sup>19</sup>

Otro de los modelos, que llamamos compensatorio, surge cuando alguno de los hijos del hogar tiene necesidades particulares determinadas por situaciones de discapacidad o dificultades de aprendizaje. Este hecho conduce a que los padres o adultos del hogar entrevistados o integrantes de dinámicas grupales justifiquen y argumenten una distribución entre los miembros del hogar, y eventualmente entre los hijos, que atienda las necesidades de cada uno, lo que supone gastos diferenciados (en monto, pero también en tiempo, en gestión, etc.). En general, se presenta en hogares de posición alta (padres profesionales).

El modelo anterior contrasta con la moral que sostiene la expresión “cuando no hay, no hay”, detectada en los hogares de clases populares, donde lo que se distribuye es la escasez y se enfatiza en que el reparto es equitativo entre los integrantes del hogar. Se incluyen en este caso los ingresos vía transferencias públicas de dinero (contributivas o no) que reciben los adolescentes (becas JER, Compromiso Educativo, por ejemplo).

Otro de los emergentes de esta fase como temas y asuntos que son laterales al centro de la investigación pero revisten interés analítico remite a las relaciones intergeneracionales. Así, se abren nuevas preguntas que aluden a cuestiones no atendidas *a priori* y se producen hallazgos. A partir del análisis de narraciones de madres de hijos adolescentes que se generan a partir de las preguntas orientadas al gasto de los

<sup>19</sup> El desarrollo de este modelo se encuentra en Filardo (2019a).

adolescentes en el hogar y el manejo del dinero, surgen dos posiciones diferentes respecto al lugar que ocupa “la droga”: la posibilidad del consumo de marihuana por los hijos, que produce miedo, en un caso, y el conocimiento, aceptación y complicidad en otro; las actitudes preventivas o permisivas respecto a que constituya un rubro en los gastos de los adolescentes. La marihuana se instala en estos discursos como una “marca” generacional (de los adolescentes de 2019), particularmente a partir de la aprobación de la Ley n.º 19.172, de 2013, que condiciona las actitudes de los adultos respecto a sus procesos de autonomía y revela el orden moral en juego en cada caso (Filardo, 2019b).

## Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P. (1963). La société traditionnelle, attitude à l'égard du temps et conduite économique. *Sociologie de Travail*, 1: 24-44.
- Bamberg, M. (2020). Narrative analysis: an integrative approach. En Mik-Meyer, N. y Järvinen, M., *Qualitative analysis: Eight approaches for social science research* (pp. 243-264). Londres: Sage.
- Colacce, M.; Tenenbaum, V. y Manzi, P. (2016). *Estimación del gasto público social en adolescencia y juventud para Uruguay*. Montevideo: INJU, MIDES, CEPAL, UNFPA.
- Durkheim, E. (2002[1925]). *La educación moral*. Madrid: Ediciones Morata.
- Elster, J. (1995). *Justicia local: de qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. Barcelona: Gedisa.
- Elster, J. (1988). *Uvas amargas, sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona: Península.
- Filardo, V. (2021a) “Cuando no hay, no hay”. *La distribución equitativa de la escasez en los hogares*. (En prensa).
- Filardo, V. (2021b). Tiempo social: producto y expresión de desigualdad. En Ehrenfeld, N. y Urbina, F., *De jóvenes a adultos; pautas culturales, alternativas y trayectorias* (pp. 151-185). México: UNAM.
- Filardo, V. (2021c). Buds and ghosts. Moral models around adolescent marijuana use. En 462 // CHI - Panel - Educación, niñez y juventud: apuntes desde América Latina. Congreso LASA. XXXIX International Congress of the Latin American Studies Association, 26 al 29 de mayo.
- Filardo, V. (2019a). “Las cosas no vienen de arriba”. Dinero y reconocimiento entre adolescentes y sus padres. Aprobado para su exposición oral en el Research Committees session *Theoretical, methodological and political approaches to in-*

- equalities in childhood and youth studies. Challenges and perspectives from the global south* del IV ISA Forum of Sociology, Porto Alegre, Brasil, febrero.
- Filardo, V. (2019b). Cogollos y fantasmas: Modelos morales en torno al consumo de marihuana de los adolescentes. En Filardo, V. (coord.) (2019), *El Uruguay desde la Sociología 17* (pp 465-480). Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Filardo, V. (coord.) (2018). *Adolescentes en el Uruguay: marginalización fractal del gasto*. Proyecto de Investigación. Montevideo: ANII.
- Fleitas, M. (2013). Experiencias amargas. Sobre preferencias adaptativas y la subversión de la personalidad. *Síntesis*, 232: 75-92.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento*. Barcelona: Crítica.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) (s. f.). *Mirador Educativo*. <https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores.html> Consultado el 10/8/2021.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) (2016). *Apuntes sobre educación 2. Una brecha anunciada: trayectorias en educación media*. Montevideo: INEEEd.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2018). *Uruguay: Gasto público social en adolescencia y juventud, 2010-2016*. Montevideo: INJU-MIDES, UNFPA. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/el-gasto-publico-y-social-en-adolescencia-y-juventud>
- Moral Peláez, I. (2006). Comparación de medias. En SEDEN, *Métodos estadísticos para enfermería nefrológica* (pp. 165-184). Madrid: Sociedad Española de Enfermería Nefrológica.
- Pandolfi, J. y Filardo, V. (2019). Adolescentes en Uruguay: ¿Marginación fractal del gasto? Ponencia presentada en IV ISA Forum of sociology. Sesión de los Comités de Investigación: Legitimación democrática y políticas sociales en el Sur Global, febrero.
- Pereira, G. (2012). Intersubjectivity and evaluations of justice. *Thesis Eleven*, 108(1): 66-83.
- Pereira, G. (2007). Preferencias adaptativas: un desafío para el diseño de las políticas sociales. *Isegoría*, 36: 143-165.
- Riessman, C. (2014). *Narrative methods for the human sciences*. Londres: Sage Publications.
- Riessman, C. (2002). Analysis of personal narrative. En Gubriun, J. y Holdstein, J. A. (eds.), *Handbook of interview research* (pp. 695-710). Londres: Sage Publications.



# Movilidad social intergeneracional de clase en los países pequeños

*Marcelo Boado,<sup>1</sup> Santiago Escuder,<sup>2</sup> Augusto Ricardi<sup>3</sup> y Rafael Rey<sup>4</sup>*  
Grupo Estructura, Movilidad, Capital Social y Desigualdades Educativas

---

## Objetivo

El objetivo general de este trabajo es medir la movilidad social intergeneracional de clase en los países pequeños de América y Europa.

¿Por qué en los pequeños países? La movilidad social ha estado vinculada desde siempre a los estudios de desarrollo y crecimiento económico. Pero en los pasados cincuenta años se han generado teorías que, además de referir al desarrollo económico y educativo, han enfatizado en la dimensión industrial. Entonces, al respecto, veremos si los caminos y logros de los pequeños países se habrían bifurcado de las teorías dominantes.

Las teorías usuales sobre la movilidad y el desarrollo económico no solo ponen el foco en la industrialización, sino que se refieren a grandes sociedades urbanizadas. Los pequeños países no han seguido los senderos del crecimiento de vislumbrados por Kuznets (1955, 1960) ni Rostow (1961), ni los patrones actitudinales y de valores (Parsons, 1951; Kerr *et al.*, 1960).

La idea fuerza del crecimiento económico era el incremento del producto bruto interno (PBI) per cápita, que llevaría al ahorro, y este a la inversión industrial, como habría ocurrido en Estados Unidos, Europa, Rusia y Japón. Pero sesenta años después de esas ideas la mayoría de los pequeños países no se han industrializado en gran me-

---

1 Doctor en Sociología. Profesor titular en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: marcelo.boado@ciencias-sociales.edu.uy

2 Magíster en Sociología. Asistente en el DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: santiago.escuder@cienciasociales.edu.uy

3 Doctor en Ciencias Sociales. Investigador asociado (Universidad de Guadalajara).

4 Doctor en Sociología. Profesor adjunto en el DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: rafael.rey@cienciasociales.edu.uy

didada, ni han recorrido la sucesión de etapas descritas por esos autores, y su PBI per cápita ha crecido.

Tampoco se ha reducido drásticamente la desigualdad de ingresos en los pequeños países. Según Kuznets, la desigualdad caería, describiendo un ciclo tipo “U” invertida a lo largo del tiempo. Pero, como señalaron Atkinson *et al.* (2011), los autores mencionados al inicio veían esa figura porque en ese momento (1955,1960) estaban observando los datos de tendencia preguerras y de recuperación de posguerra de Estados Unidos y Europa occidental solamente. Y, como muestran Atkinson *et al.*, ese fue el momento de mayor equidad de ingresos, por la destrucción de capital físico, el gravamen a la riqueza y la mejora en las tendencias de políticas sociales para salir del foso en la reconstrucción. Así, una vez que estos países dejaron las colonias, cerraron sus mercados y equilibraron la balanza de pagos, la situación cambió y en los últimos veinte años del siglo XX aceleraron el crecimiento y creció la concentración del ingreso y la riqueza.

Los pequeños países no han seguido el camino de industrializar para crecer, ni el opuesto. En cambio, han dependido mucho más de lo previsto del comercio internacional y no siempre han sido líderes en las políticas comerciales. En todos ellos sí ha crecido la población urbanizada, aunque no siempre la población total. En ellos se ha desarrollado el sistema educativo con cierta completitud y en menor medida la cobertura sanitaria. Los países industrializados, por su parte, han tenido políticas específicas para ello y hasta han delineado senderos típicos para lograrlo.

En los países pequeños, el tamaño del mercado y de la macroeconomía es otro. Sin enfatizar en los rasgos idiosincráticos, algo que los haría incomparables entre sí. Nos importa compararlos a partir de su tamaño poblacional escaso, su territorio limitado y una urbanización no explosiva. Nuestro fin, a través de una secuencia de aproximaciones, es evaluar si la movilidad social intergeneracional de clase que se experimenta allí sigue el patrón del industrialismo o si tiene uno propio.

En consecuencia, en este trabajo desarrollaremos dos objetivos específicos. Primero, conocer cómo pueden definirse los países considerados pequeños de un modo general y si eso permite distinguirlos con claridad de otros países de mayor porte. Y segundo, identificar qué patrón de movilidad social es posible observar en ellos. Para próximos trabajos quedará pendiente la comparación de la movilidad social *stricto sensu* con los países más grandes e industrializados y sus efectos educativos.

La limitación a países de Europa y América del Sur no es intencional sino casual. Del diagnóstico participaron todos los países pequeños, pero la disponibilidad de encuestas que indagaran sobre la movilidad social intergeneracional no está ampliamente difundida. Fuera de la delimitación geográfica indicada, en otros países no está disponibles o no se aplican. Cuando dispongamos de ellas, las consideraremos.

## Acerca de los pequeños países

Se debe tener presente que los diez países más poblados del planeta concentran el 57,9% de la población de un total de 200 países en el año 2020. Y los países que nos interesan son 75 de esos 200, cuya población se sitúa entre los 350.000 y 7.500.000 habitantes. Si reuniéramos a todos los pequeños países con no más de 7,5 millones de habitantes, tendríamos 95 casos.

El tamaño poblacional del país es decisivo, como prueba Alouini (2009), pero ya Kuznets señalaba su carácter histórico relativo. Kuznets lo fijó en diez millones de habitantes para su trabajo de 1960. Ese criterio incluía a Australia y Canadá, y seguidamente destacó que según el período correspondería el umbral. Hoy día esos países no estarían en el conjunto que observaremos. Por ello, y como la población ha crecido desde entonces, nos parece adecuado bajar el umbral y fijamos un límite superior similar al de Real de Azúa (1977), de hasta 7,5 millones de personas, pero también uno inferior en 300.000, lo que no siempre sucede. Las definiciones de los trabajos de Kuznets (1960, 1973), actualizadas por diferentes autores, permanecen como orientaciones por su generalidad, pese a las críticas como las de Real de Azúa o Atkinson *et al.* (2011).

Como señala Brito (2015), el estudio sobre pequeños países no es una novedad y pueden reconocerse etapas o períodos de pensamiento y distintos enfoques a la hora de abordar su investigación. La descolonización europea de África fue la etapa en que comenzaron este tipo de estudios, la época de las reformas estructurales fue otra.

Como señalamos antes, el tamaño el poblacional, el geográfico y el potencial económico fueron los disparadores de las primeras investigaciones sobre los pequeños países independientes. El PBI y el PBI per cápita, más que la distribución de la riqueza y su incidencia, rápidamente se posicionaron en el concierto internacional (De Sierra, 1995; Rama, 1991).

Los trabajos de Kuznets mencionan otras características, que el trabajo de Brito (2015) confirma 55 años después. Los pequeños países tienen pequeños mercados, pero, en especial, tienen una estructura productiva poco diversificada, básicamente agrícola o extractiva.

La escasa diversidad de producción de materias primas también se condice con escasa producción de bienes manufactureros —o sea, la escasa industrialización y arraigamiento de empresas nacionales o extranjeras en el sector—. Así, los pequeños países producen y concentran pocas materias primas o *commodities* mayoritariamente para exportar. Como consecuencia, en los pequeños países se genera una gran dependencia del exterior. En primer lugar, las exportaciones se dirigen a pocos países y desde estos provienen muchas manufacturas y servicios básicos. En segundo lugar,

importan muchos productos, algunos manufacturados básicos para abastecerse del mismo país al que exportan. Esta atrofia encarece los servicios en general, tanto públicos como privados. Krantz (2006) plantea en cierto modo como “inviabile” está situación, a no ser que ese *tiny market* se expanda mediante exportaciones.

Alesina y Spolaore (2003) van más allá y no solo plantean la viabilidad en términos poblacionales (tamaño de mercado), sino también en términos de intercambio y reglas económicas de juego. El libre comercio y la menor restricción arancelaria son una condición para la viabilidad de los pequeños países.

En este sentido, König y Ohr (2011) mencionan el concepto *small open economic* para aquellos países que no pueden incidir en el contexto global y son tomadores de precios, dependiendo de sus exportaciones para sobrevivir.

Algo similar ocurre con los costos del transporte, los cuales también resultan elevados para la baja producción y movilidad de las personas, especialmente en países pequeños con archipiélago de islas.

La vulnerabilidad de desastres medioambientales también es destacada por Brito (2015) como una característica de estos países. Están más expuestos a sufrir desastres naturales que impactan más gravemente en su población que en los países grandes.

No obstante, Brito también corrobora algunos vaticinios de Kuznets sobre algunas virtudes de estos países respecto al resto. Por un lado, la cohesión social, que es consecuencia del pequeño tamaño poblacional de estos países. Habría chances de mayor solidaridad que en los grandes. Además, sus poblaciones, al ser más pequeñas, resultan más “homogéneas”, lo cual impacta de manera positiva en las “distancias” culturales y educativas entre su población, el respeto a la institucionalidad, su locación geográfica (muchas veces estratégica, entre grandes países) y el nivel de vida “medio” de su población, por lo general por encima del promedio mundial (De Sierra, 1995; Krantz, 2006).

Entre otros datos, según el informe *The flotilla effect* (Price y Levinger, s. f.), los pequeños países siempre destacan en índices de felicidad poblacional, desarrollo humano y baja conflictividad.

Por otro lado, producto de su desventaja en el gran mercado global y como forma de respuesta, los pequeños países logran mayores niveles de especialización respecto a su formación en capital humano, sobre todo en la exportación en *nichos de mercados* de servicios intangibles. Algo similar ocurre con la cooperación y la participación internacional. Define Hernández:

La especialización de un país es el resultado de la asimetría existente entre la composición de los bienes y servicios que se producen internamente respecto a los bienes y servicios que se consumen e invierten. La especialización internacional se opone a

una situación de autarquía, donde la producción interna satisface íntegramente el mercado local. (Hernández-Martín, 1995, p. 149)

Al tener un peso menor en el mercado mundial, los pequeños países, para suplir esta falencia, participan de manera visible y muy activa en el contexto internacional mediante instituciones, cooperación, programas de apoyo diversos, alianzas militares, diplomacia, etc.

## Hacia una tipología de diferenciación de países y fuentes de información

El objetivo central de esta parte del trabajo es presentar los resultados de la exploración para una caracterización de pequeños países. Esta implicó el análisis pormenorizado de numerosas variables socioeconómicas y geográficas que permitieran la construcción de una tipología para distinguir a los países por su desarrollo y su tamaño. De este modo, se podría saber en qué medida se diferencian o se parecen los pequeños países y cuánto y cómo lo hacen con respecto a los de mayor tamaño.

Optamos por un diseño metodológico cuantitativo (no experimental) y cronológico, a partir del cual se buscó caracterizar a un gran número de países, no solo a aquellos que resultarían pequeños. Obtuvimos resultados de cuatro tipos según las variables *proxies* estudiadas: perfil sociodemográfico (tamaño y densidad poblacional), desarrollo económico (fundamentalmente evolución del PBI, PBI per cápita, distribución del ingreso en percentiles), estructura del mercado de trabajo (tipo de empleos) y capital humano y especialización (educación y recursos para investigación y desarrollo).

Consideramos las anteriores variables *proxies* en tres momentos, que cubrieron un lapso de quince años: 2000, 2010 y 2015. El primer criterio de demarcación para definir el conjunto de datos se fijó en un rango poblacional de 300.000 a 7,5 millones de habitantes. Y el segundo fue considerar a todos aquellos con información en las siguientes variables seleccionadas: población total, densidad poblacional, población urbana, PBI, PBI per cápita, exportación de servicios en porcentaje del PBI, distribución sectorial de la población económicamente activa (PEA) ocupada, años de educación y recursos para investigación y desarrollo. Esto conformó un conjunto de datos de 75 países, que se exhibe en orden alfabético en la Tabla 1.

La Tabla 1 muestra varios países que no pueden considerarse pequeños, sino medianos e incluso grandes. Entonces, ¿por qué están allí? Dado que usaremos, como se detalla en el siguiente apartado, una combinación de métodos estadísticos exploratorios, la fiabilidad de las dimensiones perseguidas por las variables en uso y la

consistencia de la hipótesis más general es que se produzca una distinción entre los pequeños y los medianos y grandes países. Entonces, si existe un espacio —geométrico, en este caso— fiable de diferenciación estructural económica y social, los países medianos y grandes como parte de la distribución de la variable dependiente *tipo de país* deben ocupar otro lugar y no confundirse con los pequeños. Así, la particularidad de los países pequeños justifica de modo estadístico —y no por conveniencia, como suele ocurrir— su diferencia con los medianos y grandes, porque estos se separan claramente. Y, asimismo, para completar la conjetura respecto del industrialismo y la movilidad, el agrupamiento geográfico tiene que ser inerte.

**Tabla 1. Países seleccionados**

Albania	Dinamarca	Kazajstán	Perú
Arabia Saudita	Ecuador	Kirguistán	Polonia
Argelia	El Salvador	Kuwait	Portugal
Armenia	Emiratos Árabes Unidos	Lesoto	Qatar
Austria	Eslovenia	Letonia	Chequia
Bahréin	Estonia	Libia	Moldavia
Bélgica	Finlandia	Lituania	República Dominicana
Belice	Gabón	Malasia	Eslovaquia
Bolivia	Gambia	Maldivas	Rumania
Botsuana	Grecia	Malta	Serbia
Brunéi	Guatemala	Mauricio	Sri Lanka
Bulgaria	Guyana	Mongolia	Sudáfrica
Chile	Honduras	Namibia	Suecia
Chipre	Hungría	Nicaragua	Suiza
Colombia	Irlanda	Noruega	Túnez
República del Congo	Islandia	Nueva Zelandia	Ucrania
Costa Rica	Israel	Países Bajos	Uruguay
Croacia	Jamaica	Panamá	Venezuela
Cuba	Jordania	Paraguay	

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, manejamos con más precisión la hipótesis previa con tres tipos de resultados. Un primer resultado es que los países pequeños reproducen exactamente el mismo patrón de desarrollo que los grandes países. No importa su tamaño poblacional ni territorial, sino el continente en que esté ubicado (Europa occidental, Europa oriental, Medio Oriente, Asia, Latinoamérica, etc.). Es decir, existe una similitud “latente” marcada por el continente en el que se encuentran los países, que hace que estos se agrupen en su zona geográfica de pertenencia y no por sus condiciones socioeconómicas de desarrollo. El segundo resultado sostendría una situación intermedia: los pequeños países logran estar a la vanguardia dentro de su región geográfica, pero no logran agruparse con otros por fuera de su continente. Y el tercer resultado sería contrario al primero: pese al contexto de pertenencia, existen países que logran “escapar” geográficamente de su continente y agruparse con otros. En pocas palabras, muestran avances en determinadas variables claves (PBI per cápita, estructura del mercado de trabajo, distribución de la riqueza), que hacen que favorezca su desarrollo socioeconómico y se los ubique dentro de uno o varios perfiles de pequeños países con diferente grado de desarrollo, pero independientemente de la región en que se encuentren.

**Tabla 2. Variables utilizadas para dimensiones de análisis del desarrollo de los países**

<b>Geográficas y poblacionales</b>	Población total en 2000, 2010 y 2015
	Población urbana en 2000, 2010 y 2015
	Km <sup>2</sup> en 2000, 2010, 2015
<b>Estructura del mercado de empleo</b>	% de empleo agrícola en 2000, 2010 y 2015
	% de empleo industrial en 2000, 2010 y 2015
	% de empleo en servicios en 2000, 2010 y 2015
<b>Desarrollo económico</b>	PBI per cápita en 2000, 2010 y 2015
	PBI en 2000, 2010 y 2015
	% participación del 10% más rico, antes de los impuestos, en el ingreso nacional en 2000, 2010 y 2015
	% participación del 50% intermedio, antes de los impuestos, en el ingreso nacional en 2000, 2010 y 2015
	% participación del 40% inferior, antes de los impuestos, en el ingreso nacional en 2000, 2010 y 2015
<b>Especialización</b>	% exportación de bienes y servicios en PBI en 2000, 2010 y 2015

Fuente: Elaboración propia.

El conjunto de datos sobre los 75 países se conformó con las series de indicadores para los años 2000, 2010 y 2015, expuestos en la Tabla 2, provenientes del Banco Mundial, del Madison Project de la Universidad de Groninga, de la World Inequality Database de la Escuela de Economía de la Universidad de París y de la Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS) de la Universidad de Minnesota. Cada variable está integrada como *proxy* de las dimensiones que definen el perfil de los países.

## Técnicas de análisis para la clasificación

Para este objetivo se utilizaron dos técnicas para procesar los datos. La primera de ellas fue el análisis de componentes principales (ACP), con el fin de explorar el desarrollo socioeconómico y geográfico de todos los pequeños países. El ACP tiene la virtud de representar los datos en un plano cartesiano de dos dimensiones a partir de un análisis factorial, lo que facilita la lectura y comprensión. Esta técnica permitió la construcción de un “mapa” sobre qué tan bien (o mal) se encuentran posicionados los países de acuerdo con las diferentes variables de estudio. Para agrupar los casos y construir “perfiles” de países, se recurrió al agrupamiento jerárquico utilizando el método Average (promedio de distancias) para determinar los distintos clústeres, con leve corrección de K-medias. Estas técnicas permiten visualizar y agrupar aquellas unidades que guardan mayor similitud con mínima pérdida de información (López-Roldán y Fachelli, 2015). Para procesar estos datos en el ACP utilizamos el programa informático R-studio,<sup>5</sup> el cual toma como base el motor estadístico “R”, plataforma de *software* libre. Se utilizaron las librerías (extensiones) FactoMineR<sup>6</sup> para construir el mapa cartesiano y clasificar los diferentes países.

Se eligió partir de un modelo “completo”, con todas las variables que se detallan más adelante. Desde este modelo completo, se procedió a buscar el modelo más parsimonioso posible, implementando numerosas secuencias *backward* (“pasos hacia atrás”), prescindiendo de aquellas variables con cierta “colinealidad” o sobreexplicación de varianza. El objetivo de este procedimiento fue lograr la mejor explicación con el menor número de variables. Se corrieron en total unos 30 modelos. La selección de modelos ACP siguió la intersección de criterios de demarcación como el valor más alto del coeficiente KMO, el porcentaje de inercia explicada en los dos principales factores y un equilibrio razonable de explicación entre estas, y la correlación entre los puntajes factoriales estandarizados (en una escala de 0 a 100) que arrojaron los países en cada modelo con respecto a variables testigos o exógenas, es decir, intencionalmente no incluidas en el modelo. Estas fueron: el índice de desarrollo hu-

<sup>5</sup> <https://rstudio.com/>

<sup>6</sup> <https://cran.r-project.org/web/packages/FactoMineR/index.html>



mano (IDH) —donde cero es el peor nivel de desarrollo humano y 1 el máximo—; el porcentaje de desempleo femenino; el índice de facilidad de hacer negocios (siendo 1 el país con mayor facilidad de hacer negocios y 0 el de mayor dificultad); el índice mundial de movilidad social, elaborado por el Foro Económico Mundial, que es un *ranking* que ordena países de acuerdo con múltiples dimensiones socioeconómicas y fue incluido como *score*; y, finalmente, el promedio de años de educación por país y año, que fue usado únicamente en el modelo completo, pero no en los que fueron evaluados en cada paso *backward*.

## Primeros hallazgos y avance hacia una tipología

En lo que podríamos denominar primera etapa, se corrieron unos 30 modelos ACP (junto con el modelo “completo”). Como se mencionó con anterioridad, el coeficiente KMO, la inercia de la variabilidad de los datos explicada y el principio de parsimonia (mejor explicación con el menor conjunto de variables) guiaron la primera preselección de modelos.

Las tablas 3a, 3b, 3c y 3d muestran que se probaron unos 30 modelos ACP, los cuales tuvieron como objetivo realizar múltiples combinaciones de variables para medir su ajuste. Las combinaciones obedecen a dos objetivos: aplicar una secuencia de combinaciones conceptuales y satisfactorias, y obtener el mejor resultado considerando su parsimonia. Esto es muy importante porque, a la vez que se considera el mejor KMO, el equilibrio razonable entre la variabilidad de los datos explicada por el o los factores y se enfatiza la identificación de los dos primeros (n.º 1 y n.º 2 alternativamente), también debe satisfacerse la parsimonia. ¿La parsimonia en función de qué? En comparación con el modelo “completo”.

En este sentido, los modelos del 1 al 10 mejoran levemente a 0,05-0,07 puntos el valor del KMO (entre 0,7 y 0,75) respecto al modelo “completo”. No obstante, la mejoría no resulta sustancial para la cantidad de variables utilizadas (27). Por otro lado, y pese a que estos modelos globales predicen cerca del 60% de la variabilidad de los datos, no se logra un justo equilibrio entre la primera dimensión factorial, la cual explica promedialmente un 40% de la inercia, y la segunda, que no alcanza en la mayoría de los casos el 20%.

Si bien los modelos del 11 al 20, con 27 variables en juego, bajan su KMO por debajo de 0,71, logran un equilibrio razonable entre la variabilidad explicada de la primera dimensión respecto a la segunda, la cual supera en la mayoría de los casos el 20%. Además, esta mejoría no parecería impactar en el segundo factor. Los modelos que mejores resultados logran son el 17, el 18 y el 19, los cuales prescinden (depen-

diendo el modelo) de los sectores industriales o de servicios, del PBI per cápita y de la retención del ingreso total por el 10% más rico de la población.

Por último, los modelos del 21 al 29, con 24 variables o menos, mantienen un KMO próximo a 7,0, pero alguno de ellos logra el mejor equilibrio entre la variabilidad explicada por ambos factores. Especialmente los modelos 24, 28 y 29 logran con menos de 18 variables explicar más del 60% de la variabilidad de los datos, con una segunda dimensión que alcanza al menos un 24% de la contribución factorial. En particular el modelo 24, el cual logra un KMO superior a 0,7, con tan solo 12 variables, explica más del 70% de la variabilidad de los datos. Se trata de un modelo al que podríamos denominar de globalización metropolitana, ya que contiene la población urbanizada, el porcentaje de población empleada en el sector de servicios, el porcentaje de riqueza que acumula el 10% más rico de la población y el PBI en términos absolutos del país. En conclusión, para esta primera etapa, preseleccionamos el modelo “completo” y aquellos identificados con los números 17, 18, 19, 24, 28 y 29.

**Tabla 3a. Modelos factoriales (completo a 7). Variables utilizadas, varianza, KMO total, número de factores identificados y principales dimensiones**

Variables	C	1	2	3	4	5	6	7
<b>Pob_2000</b>	0,53385		0,52244		0,52510		0,52052	
<b>Pob_2010</b>	0,52645		0,49273		0,49255		0,49156	
<b>Pob_2015</b>	0,53600		0,50242		0,50059		0,50271	
<b>Pob_Urb_2000</b>	0,53134	0,51724		0,51572		0,54203		0,55289
<b>Pob_Urb_2010</b>	0,52760	0,49534		0,49093		0,51638		0,52170
<b>Pob_Urb_2015</b>	0,53374	0,50336		0,49727		0,52291		0,52629
<b>Km2_2000</b>	0,90538	0,80959	0,80337	0,81327	0,80992	0,78610	0,77902	0,79154
<b>Km2_2010</b>	0,69686	0,62968	0,63010	0,62301	0,62338	0,62626	0,62899	0,62171
<b>Km2_2015</b>	0,68643	0,63597	0,63695	0,63997	0,64070	0,63864	0,63974	0,64373
<b>Empleo_Agr_2000</b>	0,76241	0,83734	0,84298	0,81996	0,82828	0,82572	0,83090	0,81083
<b>Empleo_Agr_2010</b>	0,73123	0,71363	0,71383	0,85568	0,85691	0,70936	0,71340	0,83091
<b>Empleo_Agr_2015</b>	0,78419	0,74694	0,74244	0,81190	0,81585	0,74321	0,73344	0,80655
<b>Empleo_Ind_2000</b>	0,61926			0,86887	0,86043			0,86829
<b>Empleo_Ind_2010</b>	0,46930			0,59488	0,59824			0,60985
<b>Empleo_Ind_2015</b>	0,50881			0,52808	0,52955			0,54279
<b>Empleo_Servicios_2000</b>	0,72544	0,85989	0,85450			0,83672	0,81982	
<b>Empleo_Servicios_2010</b>	0,68827	0,66714	0,66880			0,67585	0,68108	
<b>Empleo_Servicios_2015</b>	0,74981	0,67337	0,67257			0,67378	0,67289	

Variables	C	1	2	3	4	5	6	7
<b>PBI_cap_2000</b>	0,84984	0,80268	0,81312	0,78276	0,79430			
<b>PBI_cap_2010</b>	0,73890	0,87137	0,87340	0,84626	0,84828			
<b>PBI_cap_2015</b>	0,80083	0,85192	0,85340	0,85625	0,85717			
<b>PBI_2000</b>	0,78579					0,77478	0,77636	0,74526
<b>PBI_2010</b>	0,69939					0,72227	0,71547	0,69030
<b>PBI_2015</b>	0,72762					0,78953	0,77622	0,76445
<b>Exp_ByS_%_PBI_2000_2007</b>	0,67299	0,86970	0,86956	0,85166	0,85582	0,89834	0,89656	0,88955
<b>Exp_ByS_%_PBI_2010</b>	0,76164	0,73790	0,73632	0,74906	0,74700	0,72930	0,72751	0,73865
<b>Exp_ByS_%_PBI_2015</b>	0,76609	0,72534	0,72389	0,73731	0,73639	0,73095	0,72922	0,74572
<b>Promedio_Educ_2000</b>	0,78799							
<b>Promedio_Educ_2010</b>	0,80396							
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2000</b>	0,82538	0,79447	0,79117	0,80326	0,79969	0,75974	0,75557	0,76316
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2010</b>	0,77479	0,76292	0,75870	0,76222	0,75827	0,76510	0,75446	0,76320
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2015</b>	0,80370	0,82553	0,82178	0,82505	0,82178	0,84426	0,83496	0,84518
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2000</b>	0,79917	0,80146	0,80057	0,79680	0,79589	0,77398	0,77360	0,76945
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2010</b>	0,74844	0,73878	0,73554	0,73813	0,73501	0,73253	0,72616	0,72948
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2015</b>	0,75388	0,76847	0,76412	0,76732	0,76330	0,76849	0,76124	0,76594
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2000</b>	0,80921	0,81187	0,81090	0,80535	0,80438	0,78895	0,78878	0,78330
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2010</b>	0,76107	0,75601	0,75320	0,75431	0,75166	0,74951	0,74387	0,74587
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2015</b>	0,78149	0,79832	0,79509	0,79792	0,79473	0,78847	0,78416	0,78619
<b>Resultados</b>								
<b>% VAR EXPL</b>	55,3	61,5	61,7	58,1	58,4	59,6	58,5	56,6
<b>NUM FACTORES &gt;1</b>	3	2	2	2	2	3	3	3
<b>KMO TOTAL</b>	0,71264	0,75367	0,75196	0,75492	0,75398	0,73558	0,73041	0,73625
<b>1.ª DIMENSIÓN</b>	36	43,5	43,7	41,3	41,4	40,3	40,4	38,4
<b>2.ª DIMENSIÓN</b>	19,3	18	18	16,8	17	19,3	18,1	18,2

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3b. Modelos factoriales (8 a 14). Variables utilizadas, varianza, KMO total, número de factores identificados y principales dimensiones**

Variables	8	9	10	11	12	13	14
<b>Pob_2000</b>	0,53653		0,52889		0,52962		0,52649
<b>Pob_2010</b>	0,50021		0,49662		0,49493		0,49046
<b>Pob_2015</b>	0,50872		0,50203		0,49852		0,49662
<b>Pob_Urb_2000</b>		0,51248		0,50973		0,53830	
<b>Pob_Urb_2010</b>		0,49132		0,48544		0,50990	
<b>Pob_Urb_2015</b>		0,49603		0,48817		0,51306	
<b>Km2_2000</b>	0,79032	0,82046	0,81533	0,82367	0,82098	0,78048	0,77736
<b>Km2_2010</b>	0,62317	0,57884	0,57795	0,57384	0,57280	0,58997	0,58944
<b>Km2_2015</b>	0,64305	0,57253	0,57267	0,57656	0,57629	0,59600	0,59498
<b>Empleo_Agr_2000</b>	0,81991	0,80754	0,81160	0,77914	0,78605	0,79983	0,80892
<b>Empleo_Agr_2010</b>	0,83395	0,69093	0,69133	0,85875	0,86086	0,68200	0,68706
<b>Empleo_Agr_2015</b>	0,81615	0,74443	0,74172	0,79924	0,80215	0,72747	0,72088
<b>Empleo_Ind_2000</b>	0,84497			0,86022	0,84783		
<b>Empleo_Ind_2010</b>	0,61969			0,58026	0,58205		
<b>Empleo_Ind_2015</b>	0,54588			0,52916	0,52920		
<b>Empleo_Servicios_2000</b>		0,86093	0,85254			0,83083	0,81442
<b>Empleo_Servicios_2010</b>		0,65054	0,65142			0,65445	0,66007
<b>Empleo_Servicios_2015</b>		0,66317	0,66209			0,65248	0,65324
<b>PBI_cap_2000</b>		0,78931	0,79790	0,76228	0,77235		
<b>PBI_cap_2010</b>		0,82240	0,82333	0,78777	0,78834		
<b>PBI_cap_2015</b>		0,83574	0,83749	0,83757	0,83878		
<b>PBI_2000</b>	0,74569					0,75123	0,74983
<b>PBI_2010</b>	0,68154					0,70559	0,69606
<b>PBI_2015</b>	0,75108					0,79392	0,78260
<b>Exp_ByS_%_PBI_2000_2007</b>	0,89109	0,89095	0,89217	0,87208	0,87662	0,90763	0,91471
<b>Exp_ByS_%_PBI_2010</b>	0,73688	0,68952	0,69175	0,70104	0,70249	0,67983	0,67716
<b>Exp_ByS_%_PBI_2015</b>	0,74397	0,67310	0,67450	0,68826	0,68950	0,67453	0,67359
<b>Promedio_Educ_2000</b>							
<b>Promedio_Educ_2010</b>							
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2000</b>	0,75876	0,65594	0,65242	0,66333	0,66034	0,66978	0,66327

Variables	8	9	10	11	12	13	14
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2010</b>	0,75263	0,61158	0,61006	0,60663	0,60519	0,61261	0,60701
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2015</b>	0,83592	0,65609	0,65857	0,65699	0,65936	0,67368	0,66971
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2000</b>	0,76941					0,71993	0,71741
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2010</b>	0,72353					0,63281	0,63124
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2015</b>	0,75929					0,66611	0,66437
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2000</b>	0,78344	0,72912	0,72769	0,73538	0,73358		
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2010</b>	0,74076	0,65577	0,65497	0,64652	0,64619		
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2015</b>	0,78232	0,67739	0,67943	0,67209	0,67471		
	Resultados						
<b>% VAR EXPL</b>	56,3	57,4	57,9	54,1	54,4	57,6	56,8
<b>NUM FACTORES &gt;1</b>	3	3	3	2	4	3	4
<b>KMO TOTAL</b>	0,73212	0,69280	0,69337	0,68693	0,68857	0,67548	0,67173
<b>1.ª DIMENSIÓN</b>	38,4	40,6	41	37,2	37,5	36,8	36,8
<b>2.ª DIMENSIÓN</b>	17,9	16,8	16,9	16,9	16,9	20,8	20

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3c. Modelos factoriales (15 a 22). Variables utilizadas, varianza, KMO total, número de factores identificados y principales dimensiones**

Variables	15	16	17	18	19	20	21	22
<b>Pob_2000</b>		0,53881		0,54090		0,55769	0,53012	
<b>Pob_2010</b>		0,49647		0,52311		0,53120	0,50431	
<b>Pob_2015</b>		0,50025		0,53995		0,54444	0,51557	
<b>Pob_Urb_2000</b>	0,54636		0,55212		0,56189			0,50922
<b>Pob_Urb_2010</b>	0,51270		0,53849		0,54153			0,49244
<b>Pob_Urb_2015</b>	0,51392		0,54936		0,54974			0,50206
<b>Km2_2000</b>	0,78747	0,78964	0,76726	0,75939	0,76786	0,76516	0,79281	0,90649
<b>Km2_2010</b>	0,58748	0,58594	0,63985	0,64343	0,62892	0,63252	0,62711	0,64954
<b>Km2_2015</b>	0,60181	0,59907	0,66358	0,66880	0,65837	0,66279	0,63892	0,64806
<b>Empleo_Agr_2000</b>	0,77129	0,77971	0,84347	0,84804	0,81661	0,82764	0,86326	0,86124
<b>Empleo_Agr_2010</b>	0,83309	0,83533	0,70561	0,70633	0,84052	0,84102	0,70837	0,86544
<b>Empleo_Agr_2015</b>	0,79643	0,80544	0,73867	0,72763	0,78268	0,79315	0,74015	0,83971

Variables	15	16	17	18	19	20	21	22
<b>Empleo_Ind_2000</b>	0,85279	0,82868			0,84540	0,81884		
<b>Empleo_Ind_2010</b>	0,58926	0,59943			0,59038	0,59801		
<b>Empleo_Ind_2015</b>	0,52519	0,52985			0,53081	0,53302		
<b>Empleo_Servicios_2000</b>			0,83111	0,81268			0,85937	
<b>Empleo_Servicios_2010</b>			0,66359	0,66728			0,66222	
<b>Empleo_Servicios_2015</b>			0,65932	0,65743			0,66530	
<b>PBI_cap_2000</b>							0,82110	0,83311
<b>PBI_cap_2010</b>							0,87205	0,85639
<b>PBI_cap_2015</b>							0,82942	0,87239
<b>PBI_2000</b>	0,71791	0,71405	0,80407	0,80206	0,78000	0,77783		
<b>PBI_2010</b>	0,67123	0,65898	0,74351	0,73747	0,71628	0,70975		
<b>PBI_2015</b>	0,76990	0,75749	0,80424	0,79591	0,78617	0,78008		
<b>Exp_ByS_%_PBI_2000_2007</b>	0,89340	0,90292	0,92528	0,92716	0,91294	0,91712	0,91944	0,92565
<b>Exp_ByS_%_PBI_2010</b>	0,69104	0,68791	0,73429	0,74221	0,74805	0,75460	0,76220	0,76210
<b>Exp_ByS_%_PBI_2015</b>	0,69306	0,69159	0,73024	0,74072	0,75249	0,76189	0,75979	0,75524
<b>Promedio_Educ_2000</b>								
<b>Promedio_Educ_2010</b>								
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2000</b>	0,67639	0,66942						
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2010</b>	0,60873	0,60291						
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2015</b>	0,67371	0,66976						
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2000</b>	0,72383	0,72071	0,72456	0,72576	0,71866	0,72019	0,71815	0,71189
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2010</b>	0,62619	0,62448	0,65779	0,65668	0,65223	0,65148	0,67028	0,65200
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2015</b>	0,66110	0,65973	0,70698	0,70459	0,70835	0,70596	0,72049	0,72751
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2000</b>			0,73112	0,73189	0,72498	0,72596	0,72420	0,71918
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2010</b>			0,66224	0,66140	0,65581	0,65546	0,67762	0,65942
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2015</b>			0,71809	0,71664	0,71790	0,71647	0,73598	0,73839

Variables	15	16	17	18	19	20	21	22
	Resultados							
% VAR EXPL	53,9	53,4	59,5	58,7	55,9	55,4	59,1	61,2
NUM FACTORES >1	4	4	3	4	4	4	3	2
KMO TOTAL	0,67184	0,66845	0,70711	0,70508	0,70303	0,70325	0,72379	0,73081
1.ª DIMENSIÓN	33,5	33,5	38,7	38,7	35,5	35,6	42,8	42,6
2.ª DIMENSIÓN	20,4	19,9	20,8	20	20,4	19,8	16,3	18,6

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3d. Modelos factoriales (23 a 29). Variables utilizadas, varianza, KMO total, número de factores identificados y principales dimensiones**

Variables	23	24	25	26	27	28	29
Pob_2000	0,53492		0,53486	0,61448	0,54988	0,59113	0,61448
Pob_2010	0,50959		0,50883	0,56565	0,52770	0,55470	0,56565
Pob_2015	0,52503		0,52573	0,58167	0,54929	0,57196	0,58167
Pob_Urb_2000		0,61487					
Pob_Urb_2010		0,58750					
Pob_Urb_2015		0,60145					
Km2_2000	0,80455		0,80470	0,78856	0,71870	0,79472	0,78856
Km2_2010	0,59315		0,56365	0,57320	0,59567	0,57917	0,57320
Km2_2015	0,62877		0,58692	0,60391	0,62421	0,61412	0,60391
Empleo_Agr_2000					0,84602		
Empleo_Agr_2010					0,70706		
Empleo_Agr_2015					0,71508		
Empleo_Ind_2000							
Empleo_Ind_2010							
Empleo_Ind_2015							
Empleo_Servicios_2000	0,86101	0,88571	0,84924	0,81552	0,79729	0,80279	0,81552
Empleo_Servicios_2010	0,77294	0,73481	0,79193	0,78016	0,68492	0,75364	0,78016
Empleo_Servicios_2015	0,75204	0,73637	0,75566	0,73738	0,66438	0,72370	0,73738
PBI_cap_2000	0,80312		0,79766				
PBI_cap_2010	0,80839		0,83959				
PBI_cap_2015	0,85628		0,86879				
PBI_2000		0,77894		0,77108	0,79722	0,75059	0,77108
PBI_2010		0,71441		0,70780	0,73849	0,69417	0,70780

Variables	23	24	25	26	27	28	29
<b>PBI_2015</b>		0,80689		0,80173	0,79704	0,80242	0,80173
<b>Exp_ByS_%_PBI_2000_2007</b>							
<b>Exp_ByS_%_PBI_2010</b>							
<b>Exp_ByS_%_PBI_2015</b>							
<b>Promedio_Educ_2000</b>							
<b>Promedio_Educ_2010</b>							
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2000</b>	0,70755	0,74386				0,67370	
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2010</b>	0,66164	0,64067				0,63508	
<b>pt_Top10%_Ingr_Nal_2015</b>	0,79164	0,74148				0,76144	
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2000</b>			0,68757	0,69021	0,71747		0,69021
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2010</b>			0,63186	0,61713	0,64262		0,61713
<b>pt_50%Medio_Ingr_Nal_2015</b>			0,70933	0,69540	0,69717		0,69540
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2000</b>			0,69233	0,69435	0,72214		0,69435
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2010</b>			0,63739	0,61859	0,64615		0,61859
<b>pt_40%Inf_Ingr_Nal_2015</b>			0,71997	0,70029	0,70527		0,70029
<b>Resultados</b>							
<b>% VAR EXPL</b>	59,1	72,3	62,7	63,4	61,9	60	63,4
<b>NUM FACTORES &gt;1</b>	4	3	4	4	4	4	4
<b>KMO TOTAL</b>	0,70473	0,70707	0,69505	0,67972	0,69209	0,67922	0,67972
<b>1.ª DIMENSIÓN</b>	37,7	44,2	44,2	39,5	41,3	33,7	39,5
<b>2.ª DIMENSIÓN</b>	21,4	28,1	18,5	23,9	20,6	26,3	23,9

Fuente: Elaboración propia.

## Correlación y control de puntaje factorial entre modelos y con variables testigo

Para los siete modelos, se aplicaron correlaciones bivariadas entre los puntajes factoriales estandarizados de los países (homogenizados en una escala de 1 a 100) y un



conjunto definido *a priori* de variables exógenas o testigos. Las correlaciones tienen como objetivos probar relaciones significativas entre los modelos y las variables testigos, y profundizar en la convergencia y semejanza entre modelos.

Como se muestra en la Tabla 4, el puntaje factorial resultado tanto de la dimensión 1 como la 2 de cada uno de los ACP correlacionan entre sí, sobre todo el factor 1 de todos los modelos (incluido el “completo”). Tomando la correlación del coeficiente de Pearson, en algunos cruces el valor prácticamente alcanza 1 (asociación perfecta), lo que significa que los países tienen posiciones similares al menos en una de las dimensiones analizadas, independientemente de la combinación de variables utilizada.

Por otra parte, el factor 1 tiene alta correlación con variables exógenas como el índice de movilidad social (IMS), el IDH, el índice de facilidad para los negocios y los años promedio de educación del país en 2010, según años aprobados. Mientras que la correlación es positiva cuanto más son los años de promedio educativo o mayor es el IDH, es negativa para el índice de negocios y la movilidad social, ya que el valor máximo de estas variables es 1.

Si bien el factor 2 tiene cierta correlación entre modelos, no logra correlacionar al mismo nivel que el factor 1 con las variables testigos, a excepción de los modelos 18, 19, 24 y 28, donde ambos factores logran correlacionar de manera leve con las variables testigo.

**Tabla 4. Matriz de correlación entre factores de modelos de agrupamientos de países seleccionados y variables testigo (75 países, salvo falta de información)**

		Mod17_ F1	Mod17_ F2	Mod18_ F1	Mod18_ F2	Mod28_ F1	Mod28_ F2	Mod29_ F1	Mod29_ F2	ModG_ F1	ModG_ F2
Mod17_F1	Pearson	1	-0,086	,992**	0,167	,810**	,615**	,931**	0,002	,920**	0,007
	Sig. (b)		0,462	0	0,153	0	0	0	0,987	0	0,951
Mod17_F2	Pearson	-0,086	1	-0,049	-,952**	-,576**	,396**	-0,05	,928**	-,250*	,838**
	Sig. (b)	0,462		0,679	0	0	0	0,671	0	0,031	0
Mod18_F1	Pearson	,992**	-0,049	1	0,125	,774**	,633**	,936**	0,044	,916**	0,046
	Sig. (b)	0	0,679		0,284	0	0	0	0,71	0	0,696
Mod18_F2	Pearson	0,167	-,952**	0,125	1	,649**	-,413**	0,185	-,910**	,258*	-,924**
	Sig. (b)	0,153	0	0,284		0	0	0,113	0	0,026	0
Mod28_F1	Pearson	,810**	-,576**	,774**	,649**	1	0,206	,757**	-,506**	,816**	-,486**
	Sig. (b)	0	0	0	0		0,076	0	0	0	0
Mod28_F2	Pearson	,615**	,396**	,633**	-,413**	0,206	1	,521**	,537**	,556**	,589**
	Sig. (b)										

		Mod17_	Mod17_	Mod18_	Mod18_	Mod28_	Mod28_	Mod29_	Mod29_	ModG_	ModG_
		F1	F2	F1	F2	F1	F2	F1	F2	F1	F2
	<b>Sig. (b)</b>	0	0	0	0	0,076		0	0	0	0
<b>Mod29_F1</b>	<b>Pearson</b>	,931**	-0,05	,936**	0,185	,757**	,521**	1	0,035	,771**	-0,095
	<b>Sig. (b)</b>	0	0,671	0	0,113	0	0		0,765	0	0,418
<b>Mod29_F2</b>	<b>Pearson</b>	0,002	,928**	0,044	-,910**	-,506**	,537**	0,035	1	-0,164	,850**
	<b>Sig. (b)</b>	0,987	0	0,71	0	0	0	0,765		0,16	0
<b>ModG_F1</b>	<b>Pearson</b>	,920**	-,250*	,916**	,258*	,816**	,556**	,771**	-0,164	1	-0,003
	<b>Sig. (b)</b>	0	0,031	0	0,026	0	0	0	0,16		0,978
<b>ModG_F2</b>	<b>Pearson</b>	0,007	,838**	0,046	-,924**	-,486**	,589**	-0,095	,850**	-0,003	1
	<b>Sig. (b)</b>	0,951	0	0,696	0	0	0	0,418	0	0,978	
<b>IMS</b>	<b>Pearson</b>	-,872**	-0,066	-,878**	0,043	-,610**	-,709**	-,886**	-0,179	-,795**	-0,246
	<b>Sig. (b)</b>	0	0,654	0	0,773	0	0	0	0,224	0	0,091
	<b>N</b>	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48
<b>IDH_2015</b>	<b>Pearson</b>	,838**	-0,157	,820**	,268*	,765**	,490**	,810**	-0,107	,800**	-0,115
	<b>Sig. (b)</b>	0	0,18	0	0,02	0	0	0	0,359	0	0,325
<b>DESEM_FEM</b>	<b>Pearson</b>	-0,223	-0,001	-0,216	-0,043	-0,16	-0,177	-0,199	0,03	-0,216	0,027
	<b>Sig. (b)</b>	0,054	0,991	0,063	0,714	0,17	0,129	0,086	0,796	0,063	0,817
<b>PEA FEM</b>	<b>Pearson</b>	0,074	0,037	0,024	0,026	0,133	0,134	0,13	0,038	-0,043	-0,046
	<b>Sig. (b)</b>	0,526	0,75	0,839	0,827	0,256	0,251	0,265	0,745	0,712	0,695
<b>FACILIDAD_N</b>	<b>Pearson</b>	-,629**	0,056	-,619**	-0,153	-,553**	-,403**	-,630**	-0,008	-,573**	0,04
	<b>Sig. (b)</b>	0	0,634	0	0,192	0	0	0	0,949	0	0,738
	<b>N</b>	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74
<b>AEDU_2020</b>	<b>Pearson</b>	,594**	0,007	,575**	0,116	,568**	,312**	,622**	0,015	,486**	-0,089
	<b>Sig. (b)</b>	0	0,952	0	0,323	0	0,006	0	0,9	0	0,448
FACILIDAD_N: Índice de facilidad para negocios (max=1)			IMS: Índice de movilidad social del World Forum 2020				DESEM_FEM: %PEA FEM (OIT)				
AEDU_2010: AÑOS de EDUCACIÓN Promedio de población total en 2010				PEA FEM como % de PEA TOTAL (OIT)				** Significativa al 0,01 (b) * Significativa al 0,05 (b)			

Fuente: Elaboración propia.

## Incidencia de las contribuciones factoriales en los modelos seleccionados y sus mapas

A continuación, procederemos a profundizar y conformar un mapa de posiciones de los países, de acuerdo a los cuatro modelos preferidos del análisis previo. Iniciaremos el examen con el modelo 18. En el factor 1 inciden sobre todo la estructura del mercado de empleo (entre 6 y 8% la población que trabaja en el sector agrario y sector de servicios), en conjunto con la distribución del ingreso para el 50 y 40% inferior de la población. Es decir, es un factor de desarrollo del empleo, conformado por aquellos elementos que hacen al tipo de empleo y la equidad en los ingresos.

Por el contrario, la contribución factorial porcentual en la segunda dimensión recae en el tamaño poblacional absoluto, superando para los tres años seleccionados el 12% en el PBI absoluto (entre 7,5 y 10% de la contribución) y en las exportaciones de bienes y servicios (con poco más del 4% para todos los años). A este factor lo denominaremos riqueza poblacional, ya que en él inciden el tamaño del país, la producción y los bienes exportables de alto valor agregado.

La Figura 1 es un “mapa de ACP” y muestra la posición de estos países en la intersección de estos dos factores. Como podemos ver, independientemente del clúster de preferencia, se pueden identificar cinco grandes espacios de países. El primero de ellos, a la izquierda, de países agrícolas, con distribución inequitativa del ingreso entre la población más desfavorecida y de tamaño pequeño o intermedio. En el otro extremo (eje +X +Y) podemos encontrar a los “países de vanguardia”, sobre todo europeos, también de tamaño pequeño o intermedio, con buena distribución del ingreso, exportadores de valor agregado y con una economía basada en el sector de servicios.

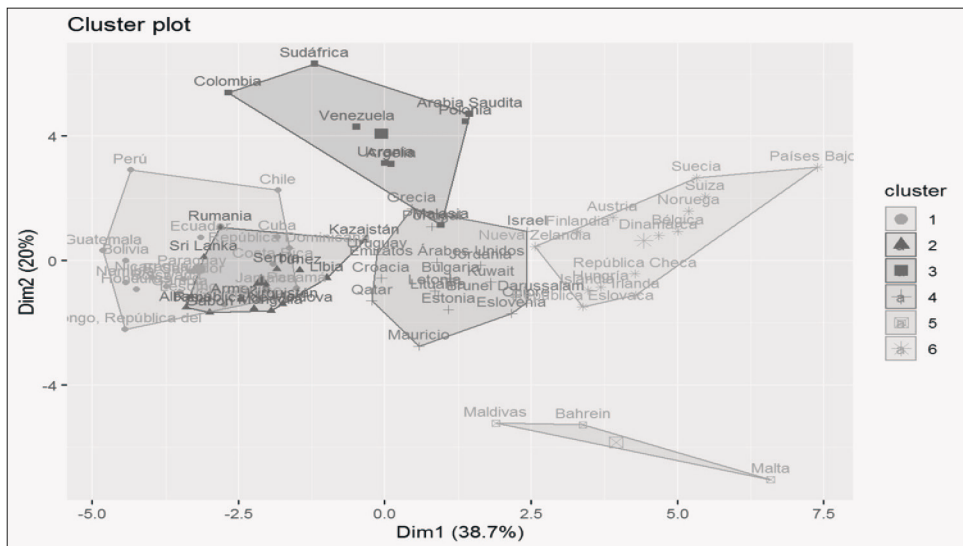
Abajo y a la derecha, encontramos países muy pequeños (islas) que también basan su economía en el sector de servicios (sobre todo financiero y de turismo). En sentido opuesto, arriba, más a la izquierda, encontramos países grandes, desarrollados económicamente en términos de PBI absoluto, pero con distribución inequitativa del ingreso, predominantemente agrícolas.

Por último, en el centro de los ejes X e Y, encontramos a los “pequeños países”. Se trata de países con cierta equidad en la distribución de los ingresos, una economía mixta entre agrícola y de servicios, exportadores intermedios de su producción de alto valor agregado.

¿Qué nos aporta de nuevo el modelo 19? Reparemos en la Figura 2. Al igual que el modelo 18, la contribución factorial porcentual en la dimensión 1 recae en la distribución del ingreso (entre 7 y 9% de la contribución) y el tipo de empleo, pese a tener una variante al incluir el sector industrial (secundario) y sacar el de servicios.

En el factor 2 sale el tamaño poblacional en términos absolutos e ingresan elementos que hacen a la urbanización de los países (densidad y población urbana), las cuales explican prácticamente un 20% de la contribución factorial a la segunda dimensión. Por lo tanto, al primer factor lo podríamos denominar riqueza urbanizada, mientras que la segunda dimensión sigue siendo el desarrollo del empleo, pero esta vez con la variante industrial.

Figura 1



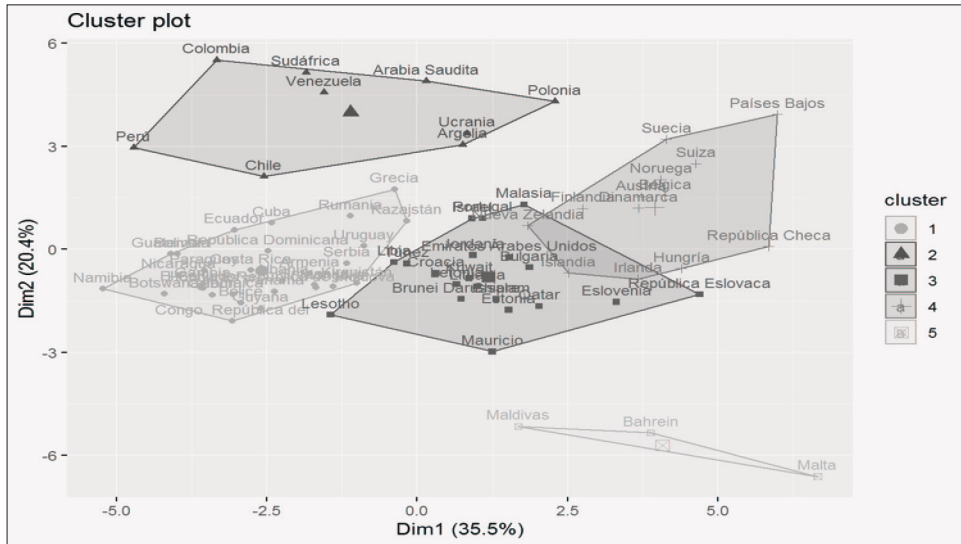
Fuente: Elaboración propia.

Como se muestra en el mapa ACP, si bien se mantienen los espacios identificados en el modelo 18 (a la derecha los países más agrícolas, a la izquierda los de vanguardia más equitativos y avanzados en su matriz de empleo, abajo los más pequeños basados en una economía de servicios y arriba los más grandes basados en una economía primaria), la “industrialización” empareja en algo a los pequeños países centrales. Este centro-puente transicional aglomera más casos y, por ende, “arrima posiciones”, sobre todo en aquellos pequeños países agrícolas con cierto desarrollo secundario, y aquellos basados en una economía de servicios pero con cierta matriz industrial.

El modelo 24 resulta el más parsimonioso de todos, solo con cuatro variables en juego: la población urbanizada, el empleo en el sector de servicios, el PBI en términos absolutos y la distribución del ingreso, pero esta vez en el 10% más rico de la población. Tanto el PBI en términos absolutos como el empleo en el sector de servicios

inciden en el primer factor, mientras que la distribución del ingreso entre los más ricos, así como la urbanización de la población, en la segunda dimensión. Se trata de un modelo de metrópoli global, donde la riqueza se concentra en las grandes urbes y el desarrollo económico va de la mano de una economía básicamente de servicios y en la cual se puede prescindir del sector agrícola e industrial.

Figura 2



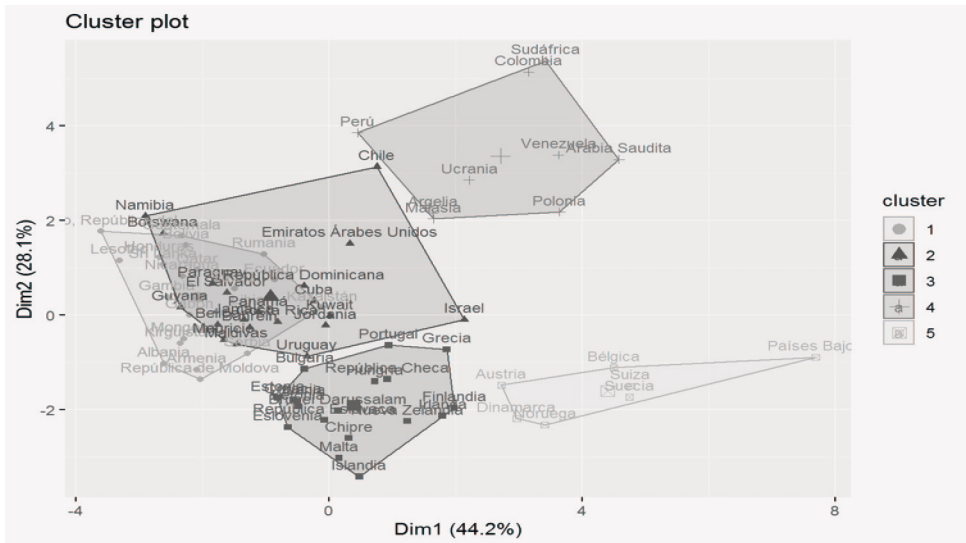
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, en la Figura 3, si bien el mapa ACP logra identificar nuevamente a los países de vanguardia, con una economía de servicios (a la derecha, abajo), contra países relegados, con una economía de empleos más tradicionales (izquierda), no parecería tan claro el puente transicional de pequeños países en el centro.

Por último, el modelo 28, al igual que el modelo 24, mantiene la relación antagónica entre PBI y economía de servicios (primer factor), cambiando la relación entre densidad poblacional y tamaño poblacional en el segundo factor.

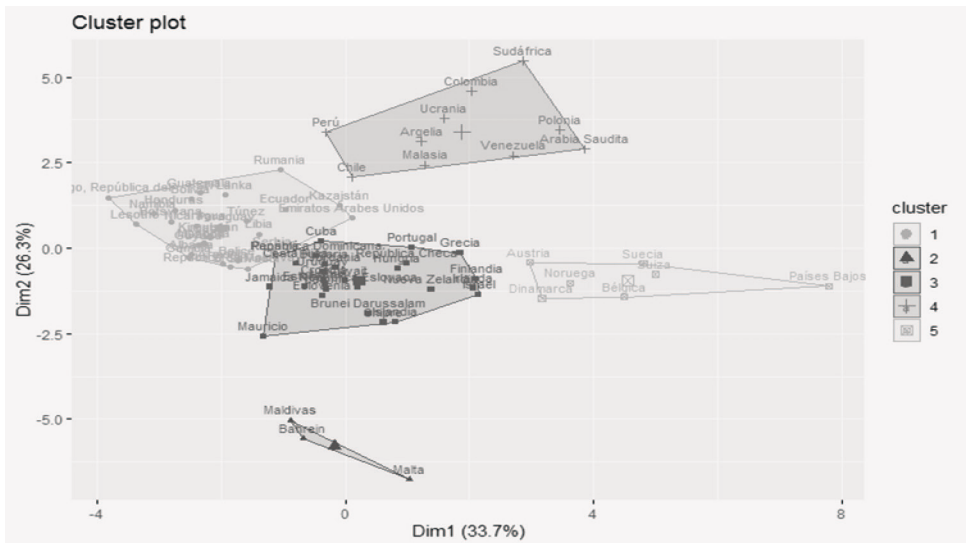
Sin embargo, en la Figura 4 se delimitan de manera más precisa los espacios (al contrario de lo que ocurre en el modelo 24, donde existe un espacio de solapamiento entre los países pequeños y los más relegados). A la izquierda (al igual que el modelo 18 y 19), se identifican aquellos países mayormente relegados, dependientes de la mano de obra agrícola, con mayor concentración del ingreso, mientras que a la derecha se encuentran aquellos basados en una economía de servicios, con mejor distribución del ingreso.

**Figura 3**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 4**



Fuente: Elaboración propia.

Para definir pequeños países se podía haber optado por un criterio descriptivo propio del tamaño poblacional, como comprueba Alouini (2009), pero, por tratarse de la movilidad social y de tener que enfrentar el reto de los cambios estructurales, que son referidos pertinazmente en la literatura de las ciencias sociales, preferimos una definición vinculante y empírica inspirada por De Sierra (1995). Hicimos un ACP de macrovariables sociales y económicas, sobre un grupo amplio de países pequeños y medianos con información. El ACP operó como una doble prueba, por un lado, debíamos obtener un resumen de convergente de todas las variables en uno o dos factores, que explicaran el grueso de la varianza y que, por otro lado, generara agrupamientos con sentido. Y esto se logró. Los pequeños países son una categoría significativa, como se ve en las figuras. Dos dimensiones explican en promedio el 69% de la varianza individual: el desempeño económico y el tamaño territorial y poblacional. Como se observa en las figuras, hay clústeres que nos interesan más que otros. El clúster que siempre agrupa a los países testigo, por ser de mayor tamaño y diferentes condiciones, importa como control de la descripción. El clúster que siempre agrupa a micropaíses también, y está bien separado.

Los restantes son los que nos ocuparán. Según el ACP que se atienda, emerge una importante posición central en torno a la intersección de los ejes de los factores dominantes. Esto define el lugar central que nos interesa. Los pequeños países tienen una significación propia del tamaño y del desarrollo económico y social. Lo que se busca aquí es saber si ese espacio definido da lugar a un modelo de movilidad social específico, diferente al propio del desarrollo industrial, que ha dominado la literatura por cincuenta años.

Los países que nos importan en general caen en el clúster 3 o 4, e importan sus intersecciones a derecha e izquierda en todas las figuras presentadas. Vemos que los países pequeños son: productores de *commodities*, activos en servicios de turismo, muy sensibles a los *shocks* externos y con importantes concentraciones ocupacionales en el sector primario y en el sector terciario.

En conclusión y a partir del presente avance, seleccionamos a Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Croacia, Estonia, Finlandia, Grecia, Letonia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Portugal, Nueva Zelanda, Uruguay, Paraguay y El Salvador. Los países islámicos que aparecen ubicados en la posición central no disponen de encuestas de movilidad social por el momento, por lo cual no se los considerará en el siguiente análisis.

## Primera exploración de movilidad social intergeneracional de clase

Hasta el momento se pudo disponer de información de 14 países de los identificados en los modelos. Los datos corresponden a 13 países europeos, donde se aplicó la encuesta European Social Survey (ESS), que tiene un módulo de movilidad social intergeneracional, una periodicidad bianual, es por afiliación proporcional, aunque con tamaños de error desiguales, y representa a la población de 15 y más años de ambos sexos de cada país participante. Estos países no son todos los que identificamos como pequeños en el ACP, pero son los que por aplicar la ESS tienen la información necesaria. Dado el desigual tamaño de muestras y la periodicidad de los relevamientos nacionales, para los países que fue posible, se unieron encuestas sucesivas, relevadas entre 2006 y 2010. Luego de 2010, la crisis afectó la periodicidad de los relevamientos, en especial en los pequeños países. Los datos de Uruguay provienen de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2012-2013 y son de alcance nacional. Los países de Europa que se incluyen en el siguiente análisis son: Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Grecia, Croacia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia. Y por Sudamérica, de momento, solo se incluyó a Uruguay.

Por razones convencionalmente aceptadas se separó el conjunto de datos según sexo de los entrevistados. Las definiciones de las variables fueron clase de origen (O), clase de destino (D), ambas con categorías similares; país (nombre propio de cada país); y cohortes definidas a partir de la agregación de los años de nacimiento de cada entrevistado.

Siguiendo a Solís y Boado (2016), se definieron las clases sociales según EGP en once categorías, pero, dadas las características de las muestras, convino colapsar aplicando el criterio de Jorrat *et al.* (2021) en cinco categorías de clase —luego de varias pruebas—, que son I+IIab, IVabc, V+VI y VIIab. Las cohortes se definieron a partir de los años de nacimiento y se prefirió definir tres categorías: nacidos hasta 1949, nacidos entre 1950 y 1970, y nacidos entre 1971 y 1996.

Para el análisis que sigue se conformaron dos conjuntos de datos, uno para cada sexo, que contenían una tabla múltiple de país x cohortes x clase de origen x clase de destino. En número de categorías fue 14x3x5x5. Se procesaron los datos en SPSS y Lem.

En esta etapa se aplicó a los conjuntos de hombres y mujeres el mismo set de hipótesis en forma de modelos loglineares. No se contrastaron por el momento hombres y mujeres.

Las hipótesis, que se enuncian algebraicamente en la Figura 5, son:



- *Basal*, que sostiene que todos los países tendrían un modelo único de asociación para la movilidad y la herencia social, que no habría variado en el tiempo.
- *Solo país*, que sostiene que los países tienen un modelo único, pero este admite un énfasis entre los países.
- *Solo tiempo*, que sostienen que los países no inciden y que el modelo es único, pero hace distinciones solo según las cohortes.
- *País y tiempo*, que sostiene que si bien hay un modelo único de asociación entre clases de origen y destino, este es sensible a los efectos de cada país según cada cohorte.

**Figura 5. Hipótesis y modelos sobre fluidez constante versus modernización versus rigidez, entre países a lo largo del tiempo**

$$\begin{aligned}
 (\text{BASAL}) \text{LogFe}_{ijkl} &= \lambda^G + \lambda_i^O + \lambda_j^D + \lambda_l^C + \lambda_k^P + \lambda_{ik}^{PO} + \lambda_{jk}^{PD} + \lambda_{il}^{CO} + \lambda_{jl}^{CD} \\
 &\quad + \lambda_{kl}^{PC} + \lambda_{ilk}^{PCO} + \lambda_{jlk}^{PCD} + \lambda_{ij}^{OD} \\
 (\text{SOLO PAÍS}) \text{LogFe}_{ijkl} &= \lambda^G + \lambda_i^O + \lambda_j^D + \lambda_l^C + \lambda_k^P + \lambda_{ik}^{PO} + \lambda_{jk}^{PD} + \lambda_{il}^{CO} + \lambda_{jl}^{CD} \\
 &\quad + \lambda_{kl}^{PC} + \lambda_{ilk}^{PCO} + \lambda_{jlk}^{PCD} + \lambda_{ij}^{OD} + \varphi_P \psi_{ij}^{OD}, \quad \text{sí y solo si } \varphi_P^{\square} < 1 \\
 (\text{SOLO TIEMPO}) \text{LogFe}_{ijkl} &= \lambda^G + \lambda_i^O + \lambda_j^D + \lambda_l^C + \lambda_k^P + \lambda_{ik}^{PO} + \lambda_{jk}^{PD} + \lambda_{il}^{CO} \\
 &\quad + \lambda_{jl}^{CD} + \lambda_{kl}^{PC} + \lambda_{ilk}^{PCO} + \lambda_{jlk}^{PCD} + \lambda_{ij}^{OD} + \varphi_C \psi_{ij}^{OD}, \quad \text{sí y solo si } \varphi_C^{\square} < 1 \\
 (\text{PAÍS Y TIEMPO}) \text{LogFe}_{ijkl} &= \lambda^G + \lambda_i^O + \lambda_j^D + \lambda_l^C + \lambda_k^P + \lambda_{ik}^{PO} + \lambda_{jk}^{PD} + \lambda_{il}^{CO} \\
 &\quad + \lambda_{jl}^{CD} + \lambda_{kl}^{PC} + \lambda_{ilk}^{PCO} + \lambda_{jlk}^{PCD} + \lambda_{ij}^{OD} + \varphi_P \varphi_C \psi_{ij}^{OD}, \quad \text{sí y solo si } \varphi_P^{\square} < 1, \\
 &\quad \text{y sí y solo si } \varphi_C^{\square} < 1
 \end{aligned}$$

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 8 nos acerca las bondades de ajuste de las cuatro hipótesis planteadas, para cada subpoblación por sexo. En primer lugar, vemos que para hombres y mujeres el modelo basal no ajusta a los datos. No puede sostenerse que los pequeños países por la sola condición de que tengan un modelo de movilidad social propio. Sin embargo, a medida que avanzan las hipótesis y pese a no ajustar plenamente a los datos, vemos que hay efectos significativos que conviene no descuidar. La consideración del tiempo a través de las cohortes o pseudocohortes de nacimiento obtiene en ambas subpoblaciones una mejora significativa. Al no tener un escalamiento paramétrico que vincule a ambas submuestras por el momento, no lo podríamos sostener con firmeza,

pero se advierte que para las mujeres los cambios en el tiempo podrían haber sido de mayor entidad y significación que para los hombres. Algo que no parece desentonar con los resultados internacionales.

**Tabla 8. Bondad de ajuste de modelos propuestos según sexo**

Hombres								
Modelos	L2	df	p	DL2	Ddf	p	ID	BIC
<b>Basal</b>	2235	656	0,000					
<b>Solo país</b>	2040	643	0,000	195	13	0,000	8,1	-4658
<b>Solo tiempo</b>	2181	652	0,000	51	4	0,000	8,5	-4627
<b>País y tiempo</b>	1961	615	0,000	274	41	0,000	7,6	-4445
Mujeres								
Modelos	L2	df	p	DL2	Ddf	p	ID	BIC
<b>Basal</b>	2663	656	0,000					
<b>Solo país</b>	2368	643	0,000	295	13	0,000	8,0	-4388
<b>Solo tiempo</b>	2539	652	0,000	124	4	0,000	8,7	-4332
<b>País y tiempo</b>	2266	615	0,000	397	41	0,000	7,9	-4195

Fuente: Elaboración propia con base en ESS (2006-2010) y ELPS (2012).

Por su parte, las diferencias entre países no son eludibles en el actual tratamiento de datos. Exhiben para hombres y mujeres la mayor entidad de diferencias respecto de un modelo único o unificable. Si bien implican mayor número de parámetros, sostienen una aproximación al ajuste de mayor entidad que las diferencias generacionales. Por ello resulta de importancia hacer interactuar el efecto país y el efecto tiempo.

Hay mejoras importantes en la verosimilitud y en la reducción de la disimilitud. Esto genera la necesidad de formular nuevas hipótesis sobre aspectos de momento no incluidos ni controlados, como la herencia y las distancias de clase.

No obstante, aprovechamos la ocasión para girar un momento más sobre los aspectos tratados, atendiendo a lo que podría indicar la mejora del modelo de efecto país y tiempo. Este estadístico es un producto de dos coeficientes phi, o de capas, que están escalados entre sí en cada subpoblación. Y nosotros les dimos la vuelta de tuerca de reescalarlos en el caso uruguayo. En consecuencia, para hombres y mujeres los coeficientes phi del efecto país y cohorte son comparables dentro de cada subpoblación en la Tabla 9. Optamos por escalar en Uruguay y en su cohorte más vieja los coeficientes phi para cada subpoblación. Adicionamos una información histórica de

manera gráfica en la tabla, ya que hay conjeturas sobre su incidencia en la movilidad social, resaltando con gris a aquellos países que tuvieron un período de régimen comunista. Recordemos que para que sea sustentable una tendencia a la mayor movilidad social, los coeficientes deben decrecer de la generación más vieja hacia la más joven, si oscilan, se afirma la tesis de la fluidez constante y sin dirección, si crecen, aumentan la rigidez y la desigualdad social.

Para los hombres de los países sin comunismo, hay mejoras en la movilidad solo en Finlandia e Irlanda, y estabilidad o asociación constante para Chipre, Grecia, Luxemburgo y Portugal. Todos ellos con marcadas diferencias con Uruguay. No obstante, nuestro país es el único caso que empeora tenuemente la movilidad social.

**Tabla 9. Parámetros interactivos de país y cohorte (beta) para movilidad social (OD), escalados en la cohorte más antigua de Uruguay. Países exsocialistas identificados. Tendencias observadas según sexo**

Países	Hombres				Mujeres				Tendencias	
	Hasta 1949	1950-1970	1971-1996	N	Hasta 1949	1950-1970	1971-1996	N	H	M
<b>Bulgaria</b>	1,599	1,774	1,705	2209	1,7730	1,5326	1,6846	2918	C	C
<b>Chipre</b>	1,451	0,898	1,323	1343	0,8988	1,1810	0,6956	1202	C	C
<b>Estonia</b>	1,258	1,275	1,227	2124	1,5461	1,1348	1,0892	2941	C	F
<b>Finlandia</b>	1,921	1,557	1,161	4213	2,0872	1,5805	1,5809	4507	F	F
<b>Grecia</b>	1,770	1,953	1,749	3714	1,9863	1,7644	1,3660	3524	C	F
<b>Croacia</b>	1,939	0,980	1,011	790	1,4707	1,4057	0,8225	860	F	F
<b>Irlanda</b>	2,089	1,929	1,496	3695	1,6516	1,8482	1,4395	4159	F	C
<b>Lituania</b>	1,790	1,341	1,327	389	1,0087	0,9161	1,6250	715	F	C
<b>Luxemburgo</b>	1,482	1,667	1,499	1236	1,7014	1,4855	1,2378	1066	C	F
<b>Letonia</b>	1,810	1,417	0,988	557	1,6046	1,0676	1,1450	907	F	C
<b>Portugal</b>	1,890	1,770	1,965	3406	2,0122	1,6300	1,4720	4570	C	F
<b>Eslovenia</b>	1,560	1,516	1,441	1774	1,5711	1,2441	0,8970	1874	F	F
<b>Eslovaquia</b>	1,171	1,578	1,221	2307	1,2991	1,2757	1,0209	3070	C	F
<b>Uruguay</b>	1,000	1,001	1,171	5660	1,0000	0,9479	0,9053	4292	R	F

F: fluidez; R: rigidez; C: constante. Fuente: Elaboración propia.

Para los hombres de los países que fueron comunistas, la desigualdad de oportunidades entre ellos es más pronunciada que con respecto a los uruguayos en general y en cada cohorte. Salvo en Estonia, Eslovenia y Letonia, donde la movilidad social mejora entre las generaciones, en todos los demás se mantiene estable.

Las mujeres uruguayas son la base de la otra comparación y entre ellas la movilidad social mejora visiblemente. Pero también mejora la movilidad para las estonias, las griegas, las croatas, las eslovenas, las portuguesas, las luxemburguesas, las eslovacas y las finesas. Para las búlgaras, chipriotas, irlandesas y letonas, la situación oscila y las generaciones más jóvenes pasan aprietos.

## Conclusiones

El presente artículo es fruto de un nuevo proyecto en marcha, y autofinanciado, pero que aprovecha el mundo del *big data* y el *machine learning* para explorar las sociedades. La disponibilidad de numerosas bases de datos ha permitido este trabajo, de una forma menos onerosa que antaño. Las ideas madres de este proyecto fueron generadas por dos de nuestros maestros, De Sierra y Goldthorpe. Cada uno hizo un aporte. De Sierra examinó algunos países latinoamericanos afectados por la macroeconomía neoliberal de los años ochenta y noventa, inspirado en descifrar el sentido del tamaño de país, ya consolidadas las olas del desarrollo inicial, para indagar en las causas de su sobrevivencia y estancamiento. Goldthorpe aportó un enfoque sistemático para la movilidad social, resultado deseado del desarrollo económico de la posguerra. Sus hipótesis principales buscaron restringirse a la movilidad social solo en los países industrializados, dejando aquellos no industriales a su propia ventura.

El tiempo ha pasado, y es difícil sostener ya que haya etapas, senderos o estilos a recorrer en el desarrollo y sus frutos. Para muchos investigadores es claro que solo crecer económicamente no alcanza y que educar no alcanza tampoco para redistribuir las oportunidades. Examinando las propuestas de los autores mencionados, y mezclándolas con nuestra audacia, iniciamos un camino este año de examinar si hay un modelo de movilidad social que se distinga para los pequeños países. Hay datos para explorar, mucho trabajo de procesarlos y matricularlos, pero hay adelantos y comparaciones por resolver, las que atañen a los pequeños países.

Hemos resuelto de manera empírica y sistemática la existencia de un conjunto de pequeños países que se asemejan en al menos dos vertientes, el ritmo de su crecimiento económico y social, y el efecto de su tamaño material y demográfico. Podríamos haberlos elegido, no fue el caso. Probamos que esos países se parecen y se agrupan según los algoritmos aplicados. Y según el menú que se considere se aproximan más o menos, pero lo importante es que se distancian completamente de los de tamaño intermedio.

Los resultados sobre la movilidad social son de momento precarios y enfatizan tendencias generales, como la importancia histórica de la movilidad social de las mujeres en todos los países y la mayor rigidez de la movilidad entre los hombres.

Resolvimos también hacer este trabajo con base en un escalamiento de modelos y usamos a Uruguay como *benchmark*, a diferencia de lo usual. Nos medimos contra un conjunto con el cual no tenemos contacto, ni lo buscamos, pero es el que nos indican los resultados globales. Y los datos específicos de la movilidad social, como en otros trabajos hemos señalado, no son necesariamente alentadores.

Sin dudas nos hace falta avanzar en mayor detalle y precisión sobre la movilidad. Una solución será aguzar el ingenio para solucionar las estrecheces de los datos y la rutinización de ciertos protocolos.

## Referencias bibliográficas

- Alesina, A. y Spolaore, E. (2003). *The size of nations*. Cambridge: MIT Press.
- Alouini, O. (2009). *Country size, economic performance and the political economy of the euro zone: an empirical study of the size divide*. París: Centre de Recherche en Economie de Sciences Po.
- Atkinson, A. B.; Piketty, T. y Saez, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49(1): 3-71.
- Boado, M. (2016). Movilidad intergeneracional en Montevideo 1996-2010. En Solís, P. y Boado, M. (coords.), *Y sin embargo se mueve. Estratificación social y movilidad intergeneracional de clase en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Boado, M. (2008). *La movilidad social en el Uruguay contemporáneo*. Montevideo: UCAM/CSIC.
- Boado, M. y Fachelli, S. (2020). *Un contraste sobre la movilidad social intergeneracional en Buenos Aires y Montevideo en el siglo XXI*. México: El Colegio de México.
- Boudon, R. (1974). *Education, opportunity, and social inequality: Changing prospects in western society*. Nueva York: Wiley.
- Breen, R. (2004). *Social mobility in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Brito, J. (2015). *Country size and determinants of economic growth: A survey with special interest on small states*. Munich: University Library of Munich. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/61273>
- De la Escosura, L. P. (2005). Gerschenkron Revisited. European Patterns of Development in Historical Perspective. *Economic History and Institutions*, Series 10.
- De Sierra, G. (1995). La especificidad de los países pequeños. El caso latinoamericano. *Revista Nueva Sociedad*, 136: 41-48. <https://nuso.org/articulo/la-especificidad-de-los-paises-pequenos-el-caso-latinoamericano/>
- Easterlin, R. A. y Angelescu, L. (2012). Modern economic growth and quality of life: Cross-sectional and time series evidence. En Land, K. C.; Michalos, A. C. y

- Sirgy, M. J. (eds.), *Handbook of social indicators and quality of life research* (pp. 113-136). Nueva York: Springer.
- Easterly, W. y Kraay, A. (2000). Small states, small problems? Income, growth, and volatility in small states. *World Development*, 28(11): 2013-2027.
- Fachelli, S.; Boado, M.; Perales, I. y Solís, P. (2021). Social mobility from comparative perspective between Europe and Latin America. En Lopez-Roldán, P. y Fachelli, S., *Towards a comparative analysis of social inequalities between Europe and Latin America*. Nueva York: Springer.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen y Centro de Economía Transnacional.
- Ferrer, A. (1973). *La economía argentina. Etapas de su desarrollo y problemas actuales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Germani, G. (1963). La movilidad social en la Argentina. En Lipset, S. M. y Bendix, R., *Movilidad social en la sociedad industrial*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Hannum, E. y Buchmann, C. (2003). *The consequences of global educational expansion. Social science perspectives*. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences.
- Hernández-Martín, R. (1995). La especialización internacional de los pequeños estados insulares. *Revista de Economía Aplicada*, 8: 145-162. <https://www.researchgate.net/publication/232076639>
- Kerr, C.; Dunlop, J.; Harbison, F. y Myers, C. (1960). *Industrialism and industrial man: The problems of labor and management in economic growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- König, J. y Ohr, R. (2011). *Small but beautiful? Economic impacts of the size of nations in the European Union*. Gotinga: University of Goettingen, Department of Economics.
- Krantz, O. (2006). Small European countries in economic internationalisation: An economic historical perspective. *Umeå Papers in Economic History*, 26.
- Kuznets, S. (1960). Crecimiento económico de pequeñas naciones. En Eag, R. (ed.), *Consecuencias económicas del tamaño de las naciones: Actas de la Conferencia de la Asociación Económica Internacional*. Nueva York: Stockton Press.
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, 45(1): 1-28.
- Laurent, E. (2008). Economic consequences of the size of nations, 50 years on. *Documents de Travail de l'OFCE*, 26: 1-38.
- López-Roldán, P. y Fachelli, S. (2021). *Towards a comparative analysis of social inequalities between Europe and Latin America*. Nueva York: Springer.

- Maddison, A. (2005). Measuring and interpreting world economic performance 1500-2001. *Review of Income and Wealth*, 51(1): 1-35. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.2005.00143.x>
- OCDE (2014). *How was life? Global well-being since 1820*. París: OCDE.
- Price, A. y Levinger, B. (2009). *The flotilla effect. Europe's small economies through the eye of the storm*. s. l.: The Greens-EFA. [https://english.plaidcymru.org/uploads/downloads/Flotilla\\_Effect\\_-\\_Adam\\_Price\\_and\\_Ben\\_Levinger.pdf](https://english.plaidcymru.org/uploads/downloads/Flotilla_Effect_-_Adam_Price_and_Ben_Levinger.pdf)
- Rama, G. (1991). *Las alternativas del desarrollo de Uruguay como país de pequeña escala: una comparación con países europeos de escala similar*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28246>
- Real de Azúa, C. (1977). Small nations and the 'constrictive' style of development. *CEPAL Review*, 1977(4): 153-173.
- Rostow, W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez-Albornoz, N. (1973). *La población de América Latina desde los tiempos precolombinos hasta el año 2000*. Madrid: Alianza.
- Schofer, E. y Meyer, J. (2005). The worldwide expansion of higher education in the 20th century. *American Sociological Review*, 70(6): 898-920.
- Shavit, Y. y Blossfeld, H. P. (1993). *Persistent inequality. Changing educational attainment in thirteen countries*. Oxford: Westview Press.
- Solís, P. y Boado, M. (2016). *Y sin embargo se mueve. Estratificación social y movilidad intergeneracional de clase en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Treiman, D. J. (1970). Industrialization and social stratification. *Social Inquiry*, 40(2): 207-234.
- Treiman, D. J. y Ganzeboom H. B. (1990). Cross-national comparative status attainment research. *Research in Social Stratification and Mobility*, 9: 105-127.
- Vallet, L. (2017). Mobilité entre générations et fluidité sociale en France: Le rôle de l'éducation. *Revue de l'OFCE*, 1(1): 27-67.
- World Economic Forum (2020). *Insight report platform for shaping the future of the new economy and society. The global social mobility report 2020. Equality, opportunity and a new economic imperative*. Ginebra: World Economic Forum.





Parte III  
**Criminalidad y violencia**



# Problemáticas barriales y acción colectiva

## Análisis de un caso de la periferia montevideana

*Victoria Gambetta,<sup>1</sup> Clara Musto,<sup>2</sup> Sofía Vales<sup>3</sup> y Ana Vigna<sup>4</sup>*  
Núcleo de Análisis de la Criminalidad y la Violencia (NACVI)

---

### Introducción

El territorio es una variable clave para entender la configuración de la experiencia cotidiana. Dónde habitamos es un eje estructurante de la calidad de vida y de la desigual exposición a diversas problemáticas (entre ellas, el delito y la violencia), al cual estamos sujetas las personas.

Desde la criminología ha existido históricamente interés por comprender la dimensión ecológica del delito (Park *et al.*, 1925), expresado mediante el análisis acerca de por qué la comisión de ciertos ilícitos se concentra en determinadas zonas y cuáles son las relaciones entre el territorio y la criminalidad.

Pueden identificarse dos grandes perspectivas teóricas que buscan abordar estas cuestiones. La primera se centra en los patrones de movilidad rutinarios de las personas y hace foco en los factores situacionales que facilitan la comisión de ilícitos. En particular, debe darse el encuentro entre ofensores motivados a cometer delitos, víctimas potenciales y ausencia de protección. El concepto de protección es amplio: no solo involucra a las agencias policiales, sino también a otros agentes o elementos, como los vecinos, la iluminación, las rejas o las alarmas (Cohen y Felson, 1979). Des-

---

1 Magíster en Sociología por la Universidad de la República (Udelar). Docente del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales (DS-FCS-Udelar), e investigadora del NACVI. Correo electrónico: victoria.gambetta@cienciassociales.edu.uy

2 Doctora en Criminología Global y Cultural por la Universidad de Kent y la Universidad de Utrecht. Docente del DS-FCS-Udelar e investigadora del NACVI. Correo electrónico: clara.musto@cienciassociales.edu.uy

3 Socióloga (Udelar) y doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Pablo de Olavide. Investigadora del NACVI (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: sofia\_vales07@gmail.com

4 Doctora en Sociología (Udelar). Profesora adjunta del DS-FCS-Udelar y del Departamento de Metodología, Facultad de Información y Comunicación, Udelar, e investigadora del NACVI. Correo electrónico: ana.vigna@cienciassociales.edu.uy

de esta perspectiva, la concentración del delito en determinadas zonas y momentos del día resulta de la desigual distribución de estos factores en el entramado urbano.

Una aproximación complementaria al problema de la concentración espacial del delito la ofrece la teoría de la eficacia colectiva. La eficacia colectiva se define como la capacidad de los residentes de un barrio para lograr control social sobre su entorno y comprometerse con acciones colectivas en favor del bien común, sin necesidad de que existan lazos sociales fuertes (Morenoff *et al.*, 2001). Desde esta perspectiva, los delitos tienden a estar sobrerrepresentados en las zonas de mayor concentración de desventajas socioeconómicas y con alta movilidad residencial. Ambos factores pueden combinarse para resultar en menores niveles de protección de los territorios y sus habitantes. Según Sampson (2004), el concepto de eficacia colectiva se centra en la construcción de expectativas compartidas para la acción, lo cual se relaciona con la capacidad de los residentes de apropiarse del territorio y de ejercer algún grado de control social sobre él. El desigual acceso a recursos es básico para explicar las variaciones en la producción de eficacia colectiva, puesto que la concentración de desventajas predice bajos niveles de eficacia colectiva (Sampson, 2004, p. 239). El delito es entendido desde esta perspectiva como un problema colectivo en el que el contexto y la concentración de la pobreza se vuelven elementos cruciales.

Por su parte, diversos estudios se han dedicado a estudiar el efecto de la eficacia colectiva en ciudades de varios países de América Latina: Chile (Ibarra, 2020; Manzano Chávez, 2009; Mellado Neely, 2016), Colombia (Casas y Méndez, 2017; Molina Correa 2018; Ruiz Pérez, 2010), Perú (Vizcarra y Bonilla, 2016), México (Valenzuela, 2012) y Brasil (Nivette y Peres, 2021). En su conjunto, los antecedentes confirman la alta correlación espacial de la violencia en las ciudades del continente. Los niveles de delito de una zona dependen, en parte, de los niveles de delito de las zonas aledañas. Asimismo, se encuentra una asociación robusta y directa entre victimización y percepción de inseguridad: aquellas personas que han sido víctimas de delito tienden a sentirse más inseguras. El sentimiento de inseguridad parece influir fuertemente en la percepción que se tiene del barrio y conforma un clivaje importante del gusto por él.

Sin embargo, contrariamente a lo esperado por la teoría de la eficacia colectiva, los antecedentes cuantitativos en Latinoamérica reseñados tienden a rechazar la hipótesis de correlación de desventajas socioeconómicas y estabilidad residencial con el delito, pero sí encuentran un vínculo protector de la victimización con medidas de propiedad de la vivienda. Tampoco se encuentran vínculos entre la confianza entre vecinos y la victimización, aunque sí una asociación débil con el control social, particularmente respecto a la desorganización física y el uso y las apropiaciones del espacio

público (Manzano Chávez, 2009; Mellado Neely, 2016; Nivette y Peres, 2021; Valenzuela, 2012).

Los estudios arrojan importante evidencia en torno al problemático rol del Estado y las agencias públicas en contextos de alta deprivación socioeconómica. A través de técnicas mixtas que combinan encuestas, experimentos, observación participante y entrevistas en profundidad, las investigaciones encuentran un vínculo entre legitimidad del Estado, percepción de seguridad y victimización (Casas y Méndez, 2017; Ruiz Pérez, 2010; Vizcarra y Bonilla, 2016). Particularmente, la debilidad de la cobertura de los servicios estatales, la imagen de ineficiencia y la corrupción son variables asociadas a altos niveles de violencia. En casos extremos, la violencia y la escasa legitimidad pública han desembocado en formas de justicia por mano propia. En Argentina, se constata un entrecruzamiento en el territorio de los daños vinculados a la desigualdad estructural, el delito, la contaminación medioambiental y la corrupción pública (Auyero y Bert, 2015; Auyero y Sobering, 2019).

Las investigaciones de Álvarez-Rivadulla (2017), Folgar (2001) y Fraiman y Rosal (2009) en Montevideo profundizan y especifican mecanismos complementarios de generación de violencia. Por un lado, muestran cómo, lejos de ser espacios vacíos de autoridad, en estos territorios el Estado no solo está presente, sino que puede transformarse en un factor generador de violencia a través de su accionar errático, imprevisible y contradictorio. Por otro lado, indican cómo, a pesar de ser objeto recurrente de las políticas de represión de la violencia, la voz de los jóvenes es usualmente relegada de los espacios de toma de decisión local, lo que debilita la eficacia de las políticas implementadas a nivel territorial.

En este artículo se presentan algunos resultados de la investigación “Organización del delito en la periferia urbana”, realizada en el marco del Fondo de Seguridad Ciudadana de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), edición 2020. La investigación se propuso un primer acercamiento sistemático a la eficacia colectiva y la organización del delito en Montevideo, con foco en las dinámicas observadas en un barrio de la cuenca del arroyo Chacarita, dentro del Municipio F.

En dicho barrio se está llevando adelante un proceso de relocalización, acompañado de un programa de mitigación urbana en la zona. Esta intervención es producto de un programa de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y el Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo (IM).

El Programa Nacional de Reajustes, financiado por el MVOT e implementado por las intendencias departamentales, busca dar cumplimiento al Plan Nacional de Viviendas consagrado en la Ley n.º 13.728, de 1968, que establece que: “toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda

adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho” (Uruguay, Poder Legislativo, 1968, Ley n.º 13.728, art. 1). En Montevideo, los espacios a intervenir en cada quinquenio son definidos por la Unidad de Relocalización de la Intendencia con base en dos criterios: inundación y contaminación. En nuestro caso de estudio, ambos resultan pertinentes: la zona sufre inundaciones periódicas por la crecida del arroyo Chacarita y el terreno está contaminado por metales pesados. A ello deben sumarse los basurales endémicos, la falta de saneamiento y el mal olor. La zona está oficialmente definida como no habitable.

En este contexto, nuestro estudio buscó generar un marco para el análisis de los vínculos entre conflicto, territorio y delito, e incorporar una dimensión usualmente relegada en el análisis, como es la eficacia colectiva barrial.

A pesar de que la criminalidad resulta una dimensión altamente estructurante de las dinámicas barriales, este artículo no se centra exclusivamente en ella. Por el contrario, busca abordar una diversidad de temáticas señaladas por los vecinos como movilizadoras de la acción colectiva barrial, en el marco de un contexto territorial signado por una combinación de políticas de realojo y sentimiento de abandono estatal.

El artículo se organiza del siguiente modo. Luego de esta breve introducción, se presenta el caso de estudio. A continuación, se mencionan brevemente los elementos más salientes de la estrategia metodológica utilizada para el relevamiento de información. Luego se focaliza en cuatro móviles para la acción colectiva: i) las situaciones de riesgo a nivel de infraestructura barrial (donde las inundaciones juegan un rol clave); ii) el bienestar infantil; iii) la crisis alimentaria agudizada por la pandemia de COVID-19; y iv) el problema del delito y la percepción de inseguridad. El artículo finaliza con algunas reflexiones en torno a las posibilidades de desarrollo de la eficacia colectiva en un contexto marcado por diversas fuentes de adversidad.

## **Presentación del caso de estudio**

El caso de análisis se ubica en un barrio de la cuenca Chacarita, dentro del Municipio F de Montevideo.

En este municipio han coexistido históricamente diferentes usos de la tierra: rurales, industriales y urbanos. Según el relevamiento realizado con informantes calificados que trabajan en la zona, en los últimos años se constata un fuerte proceso de densificación poblacional, asociado a un crecimiento con alta fragmentación urbana y social. Algunos hitos en este proceso son: la multiplicación de las cooperativas de viviendas a partir de la sanción de la Ley de General de Cooperativas en 2008 (Uruguay, Poder Legislativo, 2008); la intensa política de realojos llevada adelante por el

MVOT y la IM; y la construcción de grandes emplazamientos urbanísticos, como los antiguos batallones del Ejército, a los que más recientemente se han sumado una zona franca, dos centros penitenciarios y un estadio deportivo.

El Municipio F presenta la mayor concentración de población joven dentro de la ciudad, con altas tasas de natalidad. Asimismo, presenta una fuerte concentración de desventajas socioeconómicas. También presenta los niveles más extremos de privación de infraestructura urbana, calles de tierra, irregularidad en la recolección de basura, cloacas abiertas, inexistencia de aceras y escasa iluminación. Según la Encuesta Habitar Urbano Montevideo (FCS-IM, 2019), este municipio se destaca por presentar los niveles más bajos de uso de los espacios públicos: del total de encuestados, apenas un 36% dijo utilizarlos. El principal motivo es el miedo o inseguridad para un 28% de los encuestados, valor que se ubica en 16% para el total de Montevideo.

Según esta misma encuesta, el Municipio F presentaba el mayor valor de personas que fueron alguna vez en su vida víctimas de rapiñas, con 39,6%. Las fuentes policiales consultadas para este trabajo califican al Municipio F como la zona más insegura de Montevideo, por su alta concentración de violencia contra las personas. Según datos del Ministerio del Interior, la seccional 25.<sup>a</sup>, correspondiente al barrio, concentró en 2021 un 5,1% de las denuncias de rapiñas de Montevideo, lo que la ubica como una de las de mayor incidencia de este delito en relación con su población. También le corresponde la mayor tasa de homicidios del departamento, que es de 25 cada 100.000 habitantes, muy por encima de la tasa nacional de 10 cada 100.000.

A partir del material empírico generado en este proyecto y de la revisión de antecedentes, resulta posible distinguir tres etapas en el desarrollo del barrio. Una primera oleada migratoria norte-sur se realizó a partir de la década de 1970, con personas que se trasladaron a Montevideo desde los departamentos norteros a buscar un mejor futuro y no lograron incorporarse al tejido urbano. En esa época existían pocas viviendas en el territorio y el arribo fue por goteo. En este marco, los lazos de parentesco preexistentes facilitaron una mayor organización colectiva en la forma de asentarse en el espacio, escasamente poblado. Se identifica un conjunto de actores locales que potenciaron las relaciones de alianza entre vecinos: maestros comunitarios, policlínica local, parroquias de base, centro comunal barrial con iniciativas artísticas, entre otras.

El fin de la década del noventa representa un nuevo periodo de densificación acelerada, marcado por la subdivisión interna del barrio, los procesos de realojo y la compra irregular de tierras. Se consolida lo que Kaztman y otros analizaron como la “nueva pobreza urbana” (Aguiar 2016; Kaztman, 2001; CED, 2018). La rápida densificación poblacional fue acompañada por una paulatina diferenciación en los modos de instalarse y habitar el barrio: unidades de habitación —relojos de asen-

tamientos irregulares—, compras particulares, ocupaciones individuales espontáneas desorganizadas, entre otras. Estas dinámicas se vinculan, a su vez, a los perfiles sociodemográficos de los nuevos residentes, que los distinguen de los pobladores más antiguos. Así, esta segunda fase de crecimiento, que tuvo lugar entre 2000 y 2015, se realizó de un modo más espontáneo y desorganizado que en la etapa previa. Al mismo tiempo, se percibe un aumento en las tasas de violencia y delito sobre residentes locales, una disminución en los niveles de apropiación del espacio público y una disminución del efecto protector de la comunicación y colaboración entre vecinos.

En años recientes, parece abrirse una nueva etapa en el desarrollo del barrio, caracterizada por una estabilización del sentimiento de inseguridad. Como se profundizará en el resto del artículo, en un contexto de alta inseguridad física, jurídica, laboral y medioambiental, los vecinos desarrollan múltiples estrategias para la resolución individual y colectiva de problemas, en lo que Hayder Al-Mohammad (2015) denomina una ética del “suelo áspero”. Se trata de un tipo de ética no estructurado en torno a la idea tradicional del bien o lo bueno, ni de otros imperativos que están fuera del contexto en el que se desarrollan las relaciones concretas entre las personas. Por el contrario, tiene que ver con cómo las redes de cuidado y construcción de comunidad emergen, se sostienen y desdibujan en un contexto de reproducción de la vida cotidiana atravesado por situaciones de violencia y adversidad.

## Metodología

Con base en nuestro interés por comprender las dinámicas barriales, tomando contacto con las percepciones de los vecinos respecto de las problemáticas que enfrentan y los modos de responder ante ellas, se entendió que era necesario privilegiar un abordaje cualitativo.

Entre los meses de setiembre y diciembre de 2020 se realizaron múltiples visitas exploratorias del campo, con el objetivo de identificar y entrar en contacto con actores y organizaciones clave que trabajan en la zona. Asimismo, se participó de manera sistemática en diversos espacios de articulación territorial, que permitieron profundizar en el contexto socioinstitucional en el que se desarrolla la investigación. Finalmente, se llevaron adelante veintidós entrevistas semiestructuradas, seis de ellas con informantes calificados (actores institucionales locales y referentes barriales) y dieciséis con vecinos y vecinas del territorio, con foco en jóvenes.

La situación de emergencia sanitaria por la COVID-19 que atravesaba el país al momento de la investigación trajo aparejada la paralización en varios sectores de actividad económica y la pérdida de ingresos, tanto formales como informales, y contribuyó a profundizar las barreras de acceso a una alimentación suficiente y saludable.



Frente a esta dificultad, varios grupos de vecinos organizaron ollas comunitarias en todo el territorio nacional, especialmente en los barrios más carenciados, para ofrecer solidariamente comida a quienes lo necesitaran.

Entre noviembre y diciembre se realizó una serie de visitas a uno de los merenderos que funciona en el barrio, liderado por vecinos. A partir del relevamiento en torno a las principales necesidades, se colaboró con alimentos frescos (frutas y verduras) y con la compra de varios instrumentos de cocina para apoyar su trabajo. Estas acciones permitieron acceder de primera mano al conocimiento de las problemáticas barriales y de los actores más organizados.

Los contactos generados en las visitas exploratorias, mesas de articulación territorial y entrevistas a informantes calificados permitieron acceder a los jóvenes del barrio, como población de especial interés. En esta estrategia fue clave una recorrida a pie organizada por una referente barrial, donde se conversó individualmente con los vecinos jóvenes, invitándolos a participar en el proyecto.

Las dieciséis entrevistas con jóvenes se llevaron adelante entre noviembre y diciembre de 2020 en una policlínica zonal. Se contó con una representación paritaria, cuidando el sesgo por género. El promedio etario de quienes participaron fue de 23 años. Para las entrevistas se utilizó una guía de preguntas semiestructurada, buscando, además de cubrir las dimensiones de interés de la investigación, profundizar sobre el punto de vista de cada persona entrevistada.

Como aspectos éticos, se tomó una serie de medidas en pos de evitar o reducir eventuales daños que podrían causarse a los participantes de la investigación. A raíz de la coordinación con las mesas territoriales, para la realización de las entrevistas se ofreció un entorno neutral y con privacidad fuera del barrio, pero próximo a él, con el objetivo de maximizar la protección y el anonimato. Como indemnización ante los costos de comunicación y traslado, se ofreció una recarga de celular de 150 pesos uruguayos y un viático de alimentos. Para la comunicación de los resultados, se anonimizaron los datos personales y se cambiaron los nombres de las instituciones del barrio susceptibles de reconocimiento.

## **Móviles para la acción colectiva**

A pesar de la fragmentación en el tejido comunitario, la concentración de desventajas en el territorio y la presencia de riesgos recurrentes generan la rápida acción conjunta entre vecinos y vecinas. En el Cuadro 1 se identifica una serie de problemáticas emergentes de las entrevistas, que desencadenan una serie de acciones colectivas que involucran a una amplia diversidad de actores sociales e institucionales.

**Cuadro 1. Principales escenarios generadores de acción colectiva barrial**

<b>Móvil</b>	<b>Acciones desarrolladas</b>	<b>Actores involucrados</b>
<b>Inundación por desbordamiento del arroyo Chacarita</b>	Rápida comunicación telefónica; rescate de animales; construcción de zanjas; limpieza de canaletas; alojamiento de personas en centro comunal y viviendas no inundables; niños trasladados a zona segura con persona a cargo.	Vecinas y vecinos adultos y jóvenes de todo el barrio; sobrerrepresentación de personas que habitan sobre el cauce del arroyo. Apoyo de merenderos, parroquia barrial y políticas públicas de cercanía durante los días siguientes al evento.
<b>Riesgo por malas condiciones de infraestructura vial</b>	Intervenciones del espacio público: ensanchamiento de calles; construcción de lomos de burro; señalizaciones de tránsito (limitaciones de velocidad, carteles de advertencia).	Vecinos adultos y jóvenes de todo el barrio.
<b>Corte de energía / agua en todo el territorio</b>	Vecinos con conocimiento de electricidad y certificado de habilitación (UTE) que reparan las líneas de cable. Protección durante los arreglos por parte de vecinos de todo el barrio. Organización colectiva para solicitudes de regularización de los servicios de suministro.	Vecinos con certificado de habilitación (UTE) y acuerdo con comisarios de Seccional 25. <sup>a</sup> . Vecinos adultos y jóvenes de todo el barrio.
<b>Riesgos a nivel de vivienda (eventos climáticos, incendios)</b>	Donación de materiales y campañas de recolección de ropa, muebles, electrodomésticos, entre otros. Alojamiento de vecinos en Centro Comunal y en viviendas de materiales pesados en paredes y techos.	Vecinos adultos y jóvenes de todo el barrio; sobrerrepresentación de quienes habitan sobre el cauce del arroyo. Centro Comunal barrial. Parroquia barrial. Apoyo de políticas públicas de cercanía.

Móvil	Acciones desarrolladas	Actores involucrados
<b>Déficit nutricional / riesgo alimentario</b>	Desarrollo de emprendimientos voluntarios comunitarios y familiares para el abastecimiento alimentario de vecinos de la zona (merenderos, ollas). Recepción y distribución de donaciones puntuales (Mercado Modelo, UTMIDES, <sup>5</sup> Gastronomía Unida). Articulación interollas.	Merenderos y olla popular (en promedio, ambos emprendimientos abastecen a doscientos núcleos familiares).
<b>Bienestar de infancias</b>	Organización de días festivos: Día del Niño, Día de Reyes, Pascuas, entre otras. Cuidado de niños en el espacio público. Apoyos vecinales específicos ante situaciones de riesgo: personas con vehículo propio que trasladan niños a centros de salud, donaciones puntuales de alimentos y ropa.	Merenderos. Parroquia barrial. Colaboración de familias. Políticas públicas de cercanía (ETAf, <sup>6</sup> UCC, <sup>7</sup> SOCAT <sup>8</sup> ).
<b>Delito e inseguridad</b>	Comunicación por redes y posibilidad de ingreso a los domicilios. Rápida protección entre miembros del barrio ante situaciones de tiroteo. Niños trasladados a zona segura con persona a cargo. Acompañamiento de personas externas al barrio por parte de quienes lo habitan.	Vecinos adultos y jóvenes de todo el barrio.

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo (2020-2021).

Entre las diversas dificultades enfrentadas por los vecinos, las inundaciones del arroyo Chacarita y distintas situaciones de riesgo vinculadas a la infraestructura barrial deficiente son móviles consensuados para la acción colectiva en pos del bien

5 Unión de Trabajadoras y Trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social.

6 Equipos Territoriales de Atención Familiar.

7 Uruguay Crece Contigo.

8 Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial.

común. Ante episodios críticos, se activan distintos mecanismos conjuntos, dejando de lado las eventuales diferencias interpersonales.

Y si teníamos problemas con unos vecinos que no nos hablábamos, no importa, se hacen los problemas aparte. Agarramos los niños... Por ejemplo, con mi tío, que no nos hablamos, se llevó mi hijo. Cuando hay problemas así nos hablamos todos, nos juntamos y tratamos de ayudar lo más posible. Hasta los perritos, que andan nadando ahí los subimos parriba de las casas. Yo soy uno de los primeros que apenas empieza a llover salimos a limpiar canaletas. (Varón joven)

Anoche, nomás, viste el agua que cayó..., el puente estaba hasta el tope. Estábamos todos los vecinos a las once de la noche levantados afuera. Ya salen casi todos los hombres a hacer zanjas y canaletas para ver dónde pueda escapar [...]. Nos mandábamos mensajes para avisar y mandábamos los niños para arriba. (Mujer adulta)

Aunque la eficacia colectiva no requiere de un alto grado de integración entre los miembros del barrio, pone de manifiesto una serie de problemas vinculados con la segregación del territorio y sus habitantes. Por su parte, los episodios de inundación generan mayor acción colectiva entre quienes habitan viviendas próximas al cauce del arroyo (nueve de las personas entrevistadas), reforzando la segmentación socioespacial dentro del propio barrio. El sentimiento de ajenidad y desconfianza denunciado entre vecinos de distintas zonas (analizado en detalle más adelante, al describir los aspectos vinculados al delito) se ve reforzado por el hecho de que no todos los residentes colaboran activamente en la gestión de los riesgos:

Y también está separado en eso, en la gente que está arriba, que de repente no se inunda, que no es solidaria con gente de abajo. (Varón joven)

Otra temática señalada como capaz de generar respuestas colectivas es la niñez. Así, las personas entrevistadas identifican que las iniciativas en torno al bienestar de la infancia generan gran compromiso organizado en el territorio. Esta situación es consistente con el panorama demográfico de la cuenca Chacarita y del Municipio F, donde la proporción de niños, niñas y adolescentes duplica a la que se registra para el resto del país (47,1% de menores de 18 años) según datos de DINEM-MIDES (2018). Las iniciativas colectivas en torno a la infancia comprenden celebraciones de días festivos, intervenciones del espacio público (lomos de burro, carteles de advertencia y limitación de velocidad) para mejorar la seguridad vial de quienes juegan en la calle y otros apoyos puntuales para proteger a niños y niñas en situaciones de riesgo alimentario.

Hay 160 niños en el barrio, son más que la gente. Te digo porque tengo la lista con las edades [...]. En la fiesta del día del niño llegamos a 200 niños, hicimos 160 regalos. (Mujer adulta)

Dejan los problemas a un lado [...]. Ahora nomás, hace poco, se hizo una colecta para una nena que precisaba medicamentos y se reunieron. (Mujer joven)

Por su parte, en pleno marco de la pandemia por COVID-19, la cuestión alimentaria es la que nucleó las iniciativas de mayor alcance comunitario.

En este barrio de la periferia montevideana funcionan dos merenderos y ollas populares. Si bien ambos comenzaron a funcionar a principios de los 2000 como merenderos, a partir de la crisis sociosanitaria de 2020 se transformaron también en ollas populares. En promedio, ambos emprendimientos abastecen a doscientos núcleos familiares. Sin embargo, a pesar de su amplia trayectoria y consolidación, hay quienes expresan que estas iniciativas han perdido capacidad para fortalecer el tejido social. Quienes lideran las tareas diarias en la olla se encuentran atravesadas por sentimientos de agobio y soledad, puesto que son cada vez más las personas que procuran alimentos y menos las que contribuyen con la organización; este cambio es atribuido a las nuevas concepciones comunitarias acerca de las implicancias del funcionamiento de una olla popular.

... antes cada uno llevaba algo a la olla y se cocinaba entre todos, ahora la gente se acostumbró a que son tres o cuatro sirviendo y solucionando el problema del hambre, y los otros haciendo fila y esperando su vianda. Hay que deconstruir también las cabecitas de los vecinos. (Referente de olla popular)

Hoy dormí un poco más, ayer dormí tres horas porque a las seis y media de la mañana ya estaba pelando zanahorias para hacer el puré porque a las once y poco tiene que estar la comida. Hacemos una olla de 100 litros todos los días. Y somos dos. Mi cuñada tiene una bebé. (Referente de merendero)

Una cuarta problemática capaz de reforzar la acción colectiva a nivel barrial viene dada por el control de la delincuencia en la zona. Así, el problema del delito y de la inseguridad emerge de modo reiterado en los relatos de los vecinos. En primer lugar, surge una clara identificación por parte de los habitantes del territorio de ciertos lugares que son conocidos por ser peligrosos y que, por ende, se los trata de evitar. En este sentido, por más que para una persona ajena a la zona esta pueda ser considerada como un único barrio, de los relatos de las personas entrevistadas emergen demarcadores que indican las fronteras o límites entre las áreas “seguras” e “inseguras” o los espacios librados a la criminalidad.

En términos generales, a pesar de que los habitantes perciben al área específica en donde residen como “tranquila”, identifican otros espacios regidos por los códigos de la delincuencia. Esto les permite demarcarse en cierta medida del estigma con el que carga el barrio, presentarse como “gente de bien” y distinguirse de los “otros”: los “malandras” o “el pichaje”.

Los tenemos a todos como barrios diferentes y separados. [...] Porque de un lado se agarran a tiros, de nuestro lado ahora está re tranquilo. (Varón joven)

En relación con las valoraciones de los vecinos respecto de las personas que delinquen, del tipo de delito que cometen y las víctimas elegidas, aparece en los discursos una mirada nostálgica del pasado, destacando la “pérdida de códigos” dentro del mundo del delito. Ejemplos de ello son los robos cometidos en el barrio a mujeres, a veteranos, a los humildes o a ciertos trabajadores esenciales (como los de la salud).

Los chorros que hay ahora yo les digo chorros domiciliarios: roban en el barrio. Pero andá a robar a Pocitos o Malvín, o a algún lado que tengan. No estoy de acuerdo con que roben, porque uno lo que tiene lo hace con sacrificio. Pero no podés robarle a la gente que corta pasto o vende huevos. (Mujer adulta)

En mi época les decíamos chorros. Son rastrillos, como les decimos ahora, mala gente. Tengo muchos vecinos que te cuentan llorando: “Me apuntaron en la puerta de mi casa”, “Tuve que pagar peaje para entrar a mi casa”. (Mujer adulta)

A pesar de ello, subsiste aún la referencia a principios y valores compartidos por la comunidad barrial, dentro de los cuales operan los tradicionales mecanismos de control social informal.

Por ejemplo, estando yo en la calle, si ellos van a hacer malicia, adelante mío no la hacen. [...] Entonces, nos pasó, por ejemplo, en este verano de mucha malicia, porque fue muchísima la malicia, pero había un horario en que de repente estabas afuera tomando mate en la vereda y te miraban y “No, está el vecino”. No era que te lo decían, pero vos lo veías en la cara: “No, está fulano, che, vámonos”. (Mujer adulta)

Por otro lado, es interesante remarcar también que el señalamiento de la pérdida de códigos de la delincuencia coexiste con una percepción generalizada de que el barrio “ahora está tranquilo”, mencionándose eventos, dinámicas o personas violentas que regían en la zona en el pasado (más o menos reciente), pero que en la actualidad no se encuentran operando. En este sentido, la muerte y la cárcel aparecen como eventos naturalizados, que van “ajustando” —de modo violento, parcial y pasajero— la conflictividad barrial. Como contracara, el egreso carcelario y el retorno al barrio de ciertos individuos conocidos provocan la alarma y la preocupación de los vecinos.

Ahora está más tranquilo el tema del robo. Antes pasaban a los tiros, no podías estar en la calle. [...] Ahora esos que andaban tirando tiros están muertos. No le deseo el mal a nadie, pero bueno. Los otros están presos y tienen años pa hacerle. Se mataron entre ellos, tenían líos entre bandas. (Varón joven)

Casi todos están muertos. Presos quedan dos. Después, el resto está muerto, porque la vida misma que vos elegís es la que te lleva a terminar como terminás. (Mujer joven)

En un marco generalizado de abandono por parte del Estado en lo relativo al control del delito, es habitual que surjan liderazgos locales que “cuidan” el barrio y hacen valer los “viejos códigos”.

Ese código lo implantó un muchacho que falleció, que lo mataron en realidad, a sangre fría, porque estaba en las malas, hará unos seis años. Creo que fue el último que implantó: al vecino, no. Te estoy hablando de un pibe de veinte y poquitos de años [...]. Fue el último que implantó eso: a los vecinos, no. (Mujer adulta)

En relación con la policía, las personas entrevistadas muestran no sentirse respaldadas por su accionar. Algunas de ellas mencionan que las fuerzas de seguridad no tienen la capacidad suficiente para imponerse frente a la criminalidad imperante en la zona. Por otro lado, la policía es a menudo retratada como un actor que, lejos de defender y respaldar al vecindario, representa una fuente de peligro y refuerza los procesos de estigmatización. Varias de las personas entrevistadas mencionan sentirse discriminadas u hostigadas por las fuerzas policiales. A menudo, los vecinos se autoperceben como rehenes que quedan (literal o metafóricamente) en medio de un conflicto entre delincuentes y fuerzas del orden.

Ellos [los policías] pasan y te dicen “Bueno, cuidalos, ¿qué están haciendo?” o “Estos pichis”. Pero no somos todos iguales. Ellos incluyen a todos en la misma bolsa. La otra vez pasaron y uno de ellos, desde adentro de la camioneta, dijo “A estos hay que matarlos desde chicos”. Entonces te queda doliendo porque meten a todos en la misma bolsa. Y si saltás te dicen que defendés a los pichis y sos un pichi más. Si ellos vieran lo que nosotros pasamos ahí adentro, no nos tratarían así. (Mujer joven)

La vez pasada, nomás, eran las tres de la tarde y entre los milicos y ellos estaban meta tiroteo y estaban todos los gurises afuera. Bajan con los chumbos esos, la escopeta esa, corriendo por la bajadita esa de ahí. Como decíamos nosotros, si se caen y tropiezan con las piedras que pusieron en el camino y se les escapa un tiro y le da a un niño, ¿cómo lo arreglamos? (Mujer joven)

Por otro lado, aun cuando tuvieran la intención de denunciar ante la policía diversas situaciones de victimización, saben que existe riesgo de represalias en caso

de que esa denuncia se conozca en el barrio. En este sentido, ya sea por desconfianza, por percepción de incapacidad o por miedo, quienes habitan el barrio no recurren a la policía cuando son víctimas de delito.

Pasa que si hago la denuncia después tengo a toda la familia en contra en el barrio, sos una alcahueta, tenés a tu hijo preso y mandás a la gente en cana. Entonces no puedo. Hay que dejar pasar. (Mujer adulta)

Yo no veo, no oigo, no hablo. Mejor me jodo. (Mujer joven)

En el marco de las situaciones de conflictividad narradas y del sentimiento colectivo de abandono por parte del Estado, las personas que residen en el barrio desarrollan distintas estrategias de gestión de la seguridad para evitar ser víctimas de delito. Estas estrategias varían en función del género y las generaciones: las mujeres y la población adulta mantienen una actitud de desconfianza permanente con su entorno, que se materializa en estrategias tales como permanecer en sus hogares, reducir el contacto con otras personas vecinas y una circulación cotidiana por el barrio concentrada en determinados “circuitos seguros” (determinadas calles, en determinado horario).

Yo no tengo vacaciones, no. Le ruego a Dios que nunca tenga una urgencia y tenga que dejar mi casa sola. [...] siempre hay alguien, siempre. Te digo así, mirá, la semana pasada [...] me encontré que la única persona que tenía para dejar acá [a las cuatro de la tarde tenía que ir a buscar a su hija al jardín], y acá en mi casa quedó una nena de siete años. Porque el código es que así haya un nene de dos años a esa casa no se entra. Ahora, si vos dejaste la casa sola, fuiste. (Mujer adulta)

... vos tenés que saber con quién hablar y con quién dejar de hablar, y qué vas a hablar. Yo aprendí muchas cosas desde que vine; pensé que esto era como Salto y empecé a confiar en las personas y después me fui desilusionando y por eso ahora soy así. Hago las cosas de corazón, trato de no confiar en nadie; desconfío de todo el mundo. (Mujer adulta)

En tanto, en el caso de los varones jóvenes estas estrategias se vinculan más con un mercado simbólico de la masculinidad. En este marco, la gestión de la seguridad tiene que ver con formas de “ganarse el respeto” de sus congéneres a través del reconocimiento por su antigüedad y trayectoria en el barrio, así como por reacciones defensivas violentas ante situaciones de hurto, agresión o agravio previo.

A pesar de ello, se constata un consenso en torno a dos estrategias informales de seguridad. Por un lado, la protección entre miembros del barrio en situaciones de tiroteo. Se alude a que estos eventos generan rápida acción conjunta, especialmente para la protección de niños, niñas y adolescentes (comunicación rápida y posibilidad



de ingresar a domicilios). Por otra parte, existe consenso en torno a la importancia de que las personas externas al barrio circulen siempre acompañadas por parte de quienes lo habitan, minimizando el riesgo de hurtos y agresiones.

El otro día tiraron del otro lado... Los gurises ya saben, escuchan y salen corriendo, no ves a nadie afuera, avisan, como que se cuidan entre ellos. (Mujer adulta)

Te roban todo, bajás con la mochila y te la llevan. Tenés que andar siempre con alguien conocido del barrio. (Mujer adulta)

Así, el problema de la criminalidad y la inseguridad se presenta como altamente presente en los relatos de las personas entrevistadas. Ante la percepción de debilidad e incapacidad del Estado para hacer frente a él, los vecinos desarrollan diversas estrategias, tanto individuales como colectivas, para minimizar los riesgos y los daños de victimización.

## Conclusiones

Este artículo buscó generar un marco para el análisis de los vínculos entre conflicto, territorio y acción colectiva en un barrio de la periferia urbana ubicado en el Municipio F de la ciudad de Montevideo.

A partir del trabajo cualitativo, se constató que el problema de la criminalidad y la violencia es un elemento estructurante de los vínculos interpersonales de quienes habitan el barrio y de las dinámicas cotidianas en las que están insertos. Esta problemática configura los modos en que las personas interpretan los cambios ocurridos en el barrio a lo largo del tiempo, la manera en la que habitan sus espacios y las formas como se representan a sí mismas.

Existe en los residentes una muy baja expectativa de que el Estado, en cualquiera de sus formas, pueda cambiar esta realidad y garantizar las condiciones mínimas de bienestar. Se manifiestan en reiteradas ocasiones promesas incumplidas de mejoramiento de la infraestructura urbana y de vivienda. Tampoco hay expectativa de que la policía tenga la capacidad suficiente ni la voluntad de imponerse frente a la criminalidad imperante en la zona. Por el contrario, la policía es a menudo retratada como un actor que refuerza los procesos de estigmatización. A menudo, los vecinos se autoperciben como rehenes que quedan (literal o metafóricamente) en medio de un conflicto entre delincuentes y fuerzas del orden. Así, ya sea por desconfianza, por percepción de incapacidad o por miedo, quienes habitan el barrio no recurren a la policía cuando son víctimas de delito.

Sin embargo, lejos de constituirse como la única problemática presente en el territorio, la criminalidad y la violencia se combinan con otras vulnerabilidades re-

lativas al bienestar y el desarrollo de una vida digna. Nos referimos específicamente a diversas dificultades infraestructurales graves que se vieron intensificadas por el contexto de pandemia y que afectan principalmente a los grupos poblacionales más vulnerables (como niños, niñas y adolescentes).

En este panorama adverso, que se ve agravado por un sentimiento colectivo de abandono estatal, los vecinos establecen vínculos de solidaridad en pos de una resiliencia colectiva y una lucha por la supervivencia. Los móviles descritos para la acción colectiva superan la mera gestión de la inseguridad ciudadana y comprenden un panorama más amplio de riesgos ecológicos: hambre, desnutrición, inundaciones. A pesar de la fragmentación en el tejido comunitario, la concentración de desventajas sociales y medioambientales en el territorio y la presencia de diversos riesgos recurrentes generan la rápida acción conjunta entre vecinos y vecinas, dejando de lado la desconfianza y los conflictos cotidianos. La operacionalización del concepto de eficacia colectiva debe tener en cuenta este aspecto.

Sin embargo, a pesar de que estas acciones ponen de manifiesto el potencial que la comunidad barrial posee para controlar el territorio, sus alcances están limitados. Se constata cómo el delito refuerza los procesos de segregación territorial preexistentes. Dificulta la circulación en el barrio de personas ajenas a él, así como de los propios residentes, que no pueden transitar libremente en horario nocturno o dejar la casa sola. Frente a esta realidad, la acción de los vecinos (en particular los residentes con más antigüedad) si bien no logra evitar la comisión de delitos, sí permite cierta reducción de los daños causados por la inseguridad para garantizar una mínima circulación social. También se observaron variaciones en las estrategias de seguridad en función del género y las generaciones: las mujeres y la población adulta son quienes más deben autorrecluirse del espacio público, limitando la circulación cotidiana por el barrio a determinados “circuitos seguros” (determinadas calles, en determinado horario). En el caso de los varones jóvenes estas estrategias se vinculan más con un mercado simbólico de la masculinidad, vinculado con encontrar formas de “ganarse el respeto” a través de la antigüedad, la trayectoria en el barrio y el potencial de reacción frente a la violencia física.

De esta forma, la relación entre la eficacia colectiva y el fenómeno de la criminalidad es compleja. La pérdida de confianza en la institucionalidad tiene un vínculo directo con el tipo de ética que sustenta el accionar de la comunidad, dado que las mejoras en el bienestar colectivo no siempre se persiguen mediante vehículos “lícitos”, como ocurre con la justicia por mano propia. A su vez, las mismas condiciones materiales que generan violencia y conflictos son las que impiden la apropiación del territorio. Con ello, la comunidad barrial también ve mermadas sus capacidades para

el control social, lo cual tiene un impacto negativo sobre los niveles de seguridad ante el delito.

En este sentido, la mejora sustantiva de las condiciones materiales en las que viven las personas es crucial para trascender la lógica de la emergencia, facilitando la construcción de acción colectiva en torno a objetivos no mediatos. Esto es importante no solo para colaborar de una forma más sostenida, que les dé espacio a otros problemas o demandas, sino también para hacer posible que vecinos y vecinas puedan disfrutar de otras dimensiones del bienestar que involucran el encuentro con el otro y el fortalecimiento de las redes de apoyo.

## Referencias bibliográficas

- Aguiar S. (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Al-Mohammad, H. (2015). Poverty beyond disaster in postinvasión Iraq. Ethics and the “rough ground” of the everyday. *Current Anthropology*, 56(11): 108-115.
- Álvarez-Rivadulla, M. J. (2017). *Squatters and the politics of marginality in Uruguay*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Auyero, J. y Álvarez, L. (2014). La ropa en el balde. Rutinas y ética popular frente a la violencia en los márgenes urbanos. *Nueva Sociedad*, 251: 17-30.
- Auyero, J. y Bert, M. F. (2015). *In harm's way. The dynamics of urban violence*. Princeton: Princeton University Press.
- Auyero, J. y Sobering, K. (2019). *The ambivalent state: Police-criminal collusion at the urban margins*. Oxford: Oxford University Press.
- Casas, A. y Méndez, N. (2017). Capital social, lealtad y eficacia colectiva: Una aproximación micro-social a la seguridad y la convivencia en las Comunas de Medellín. En Giraldo Ramírez, J. (coord.), *Territorios y sociabilidades violentas* (pp. 237-302). Medellín: Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT.
- Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) (2018). *Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo (2007-2016)*. Montevideo: Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Cohen, L. E. y Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4): 588-608.
- DINEM-MIDES (2018). *Caracterización Chacarita de los padres (Montevideo)*. Montevideo: División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo (DESyTC), Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), Ministerio de Desarrollo Social.

- Facultad de Ciencias Sociales (FCS)-Intendencia de Montevideo (IM) (2019). *Encuesta Habitar Urbano*. Montevideo: Equipo de Sociología Urbana del Departamento de Sociología-FCS y División de Políticas Sociales de la IM.
- Folgar, L. (2001). La serpiente mordiendo la cola en Los Palomares. En Departamento de Antropología Social, FCHE, Udelar, *Anuario Antropología Social y Cultural en Uruguay* (pp.109-122). Montevideo: Nordan-Comunidad.
- Fraiman, R. y Rossal, M. (2009). *Si tocas pito te dan cumbia. Esbozo antropológico de la violencia en Montevideo*. Montevideo: Ceбра Comunicación.
- Ibarra, S. (2020). La dimensión socioespacial del capital social. Análisis del capital social vecinal y la eficacia colectiva en ocho conjuntos de vivienda social en Chile. *EURE (Santiago)*, 46(138): 71-93.
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75: 171-189.
- Manzano Chávez, L. (2009). *Violencia en barrios críticos: explicaciones teóricas y estrategias de intervención basadas en el papel de la comunidad: estudio de caso en dos barrios de Santiago de Chile, Legua Emergencia y Yungay*. Santiago de Chile: RIL editores.
- Mellado Neely, C. (2016): *Determinantes comunitarias del control social informal en barrios vulnerables de Santiago de Chile*. Memoria final. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Molina Correa, J. A. (2018). Gansos volando en forma de V: construcción de comunidad, eficacia colectiva y espacio defendible en un barrio de Cali, Colombia. *Hallazgos*, 15(29): 157-183.
- Morenoff, J. D.; Sampson, R. J. y Raudenbush, S. (2001). Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. *Criminology*, 39: 517-560.
- Nivette, A. y Peres, M. F. T. (2021). Social disorganization and urban homicide rates: A spatial-temporal analysis in São Paulo, Brazil 2000 to 2015. *Homicide Studies*, 26(3): 219-243.
- Park, R. E.; Burgess, E. y McKenzie, R. (1925). *The city*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ruiz Pérez, J. I. (2010). Eficacia colectiva, cultura ciudadana y victimización: un análisis exploratorio sobre sus relaciones con diversas medidas del miedo al crimen. *Acta Colombiana de Psicología*, 13(1): 103-114.
- Sampson, R. (2004). Neighbourhood and community. *New Economy*, 11: 106-113.
- Strickland, D. (2017). Delincuencia juvenil y eficacia colectiva. En Callicó, J.; González, E. J.; Ruiz, C. R. y Quiñónez, S. I. (coords.), Jóvenes y violencia en

- Jalisco. Un enfoque multidisciplinario (pp. 53-72). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Uruguay, Poder Legislativo (2008). Ley n.º 18.407. Ley de Cooperativas. Regulación, constitución, organización y funcionamiento. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 14 de noviembre.
- Uruguay, Poder Legislativo (1968). Ley n.º 13.728. Plan Nacional de Viviendas. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 27 de diciembre.
- Valenzuela Aguilera, A. (2016). Percepción y vulnerabilidad: los adolescentes en los territorios periféricos violentados. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 15(44): 1-27.
- Vizcarra, S. y Bonilla, D. (2016). Inseguridad y mecanismos barriales de protección en el Perú urbano. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 19: 37-52.



# El populismo penal y la víctima idealizada

*Rafael Paternain<sup>1</sup> y Luciana Scaraffuni<sup>2</sup>*  
Grupo de Estudios sobre Violencias y Víctimas

---

## Introducción

A lo largo de este artículo intentaremos analizar algunos contenidos de las principales fuerzas discursivas que conforman el campo del delito y la seguridad en Uruguay. En ese juego de hegemonías y resistencias, los discursos punitivos y restaurativos disputan sus sentidos, y en ambos la apelación a las víctimas desempeña un papel principal (Paternain, 2021).<sup>3</sup> Con este propósito, analizaremos algunos debates parlamentarios de los últimos quince años (con énfasis en la confrontación entre los gobiernos del Frente Amplio y los partidos de oposición). Realizaremos un recorrido por las claves del discurso del populismo penal, admitiendo que no es tarea sencilla el estudio de la punitividad. Algunos la interpretan como las reacciones de actores políticos que promueven el aumento de penas, confían en la cárcel, exigen la expansión de los aparatos policiales y justifican las variadas formas de violencia institucional. Otros creen que la punitividad se asocia con actitudes sociales de base, con una predisposición de la gente a aceptar medidas duras y aleccionadoras. En cualquier caso, tanto la punitividad “desde arriba” como la “desde abajo” necesitan de un ambiente que implique el despliegue de dispositivos de control, vigilancia y sanción, y para ello tiene que existir un conjunto denso de mediaciones discursivas.

1 Doctor en Sociología, magíster en Ciencias Humanas y licenciado en Sociología. Profesor e investigador en el Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: rafael.paternain@cienciassociales.edu.uy

2 Doctora y magíster en Antropología, licenciada en Sociología. Profesora e investigadora en el DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: luciana.scaraffuni@cienciassociales.edu.uy

3 En este artículo, asumimos que el campo de la discursividad en materia de violencia y criminalidad se configura mediante dos formas predominantes de discursos sobre las víctimas. Por un lado, aparece el denominado “populismo punitivo”, anclado en la defensa de la gente común y orientado a la aplicación de medidas ejemplarizantes y excluyentes para los victimarios. Por otro lado, se muestran los discursos más de corte restaurativo, que visualizan conflictos y diferencias antes que antagonismos, y en esa línea privilegian una articulación basada en el cuidado, la reparación, la rehabilitación, la experticia técnica y las garantías de los debidos procesos (Paternain, 2021).

Un punto central a dilucidar es la relación entre punitivismo y victimización. Si bien las personas que sufren delitos violentos suelen tener actitudes punitivas más intensas, las actitudes punitivas no necesariamente guardan una relación mecánica con las experiencias de victimización, ya que siempre están medidas por representaciones, relaciones interpersonales y referencias identitarias preexistentes.

Por su parte, los estudios sobre punitividad en Uruguay caracterizan al populismo punitivo como la exigencia de castigos más severos y la menor tolerancia ante las desviaciones. Según este discurso, el problema del delito está arraigado en la impunidad. También puede decirse que el populismo punitivo se anuda a la legitimidad democrática, puesto que si los ciudadanos reclaman más castigos, esas preferencias tienen que ser canalizadas (Gambetta *et al.*, 2019).

En definitiva, el objetivo central de este artículo es describir la configuración de un ambiente discursivo y analizar el papel que las víctimas juegan en los relatos del “populismo punitivo”. En las páginas que siguen analizaremos el lugar que la víctima ocupa en los discursos políticos y sociales que justifican, por encima de todo, las respuestas punitivas al delito. Metodológicamente, hemos seleccionado tres configuraciones o momentos del campo discursivo, que abarcan problemáticas diferentes y se ordenan en varios hitos a lo largo de los últimos quince años. La primera configuración involucra relaciones entre víctimas y victimarios a través de dos normas legales. En 2005 se votó la llamada ley de “humanización del sistema carcelario” que, entre otras cosas, creó el Centro de Atención a las Víctimas del Delito. Algunos años después, en 2012, otra ley estableció una reparación económica para víctimas de delitos violentos. Estas normas merecen analizarse en conjunto, y más que las referencias explícitas a las víctimas, lo relevante son los sentidos implícitos en el marco de una dinámica discursiva más general.

La segunda configuración nos indica que la problemática de la violencia de género amplió el marco de conceptualización de las víctimas de la violencia. En los debates sobre la tipificación del femicidio (2017), pero también en otras discusiones sobre leyes, queremos indagar cómo el abordaje y el reconocimiento de estas víctimas fueron robusteciendo los discursos punitivos.

La tercera configuración nos coloca en un espacio discursivamente poco habitual: el actor principal de la seguridad —la policía— por momentos se construye desde la propia condición de víctima de la violencia y el delito. Analizaremos cómo algunos eventos de robos, ataques y algún asesinato de funcionarios policiales han resignificado la construcción de identidad corporativa y han reforzado el lugar simbólico de la policía en el país.



## Equilibrios entre delincuente y víctima

En setiembre de 2005 se aprobó la ley de “humanización del sistema carcelario”, la cual preveía un régimen excepcional de libertad anticipada y provisional para procesados y penados por los delitos menos graves (Ley n.º 17.897). Se exceptuaban aquellos que hubiesen cometido homicidios, lesiones gravísimas, violaciones, atentado violento al pudor, corrupción, rapiñas agravadas, rapiñas con privación de libertad (copamiento), delitos de droga, etcétera.

A los efectos de este estudio, uno de los aspectos más relevantes se halla en los artículos 19 y 20 de la mencionada ley, por los cuales se crea el Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito. Este centro tendría como cometidos principales la asistencia primaria a víctimas de la violencia y el delito y a sus familiares, la promoción de sus derechos y la prevención.

La ley fue resistida porque, según sus detractores, no cuidaba el valor fundamental, el de la “seguridad pública”, recurso escaso que en el Uruguay se comienza a valorar. “Hay que proteger a los que están afuera”, se señalaba desde la oposición. Todo aquel que no está encarcelado es un victimario potencial. Cualquier ejercicio, entonces, de liberación anticipada viene a romper un equilibrio, tanto simbólico como material.

El conflicto entre “todos” y “unos pocos” tiene una adaptación inmediata. La victimización ataca predominantemente a los más pobres, de modo que el discurso conecta con los sujetos de vulnerabilidades múltiples. El populismo punitivo logra transferir la idea de lucha entre clases sociales a luchas intraclases:

A esto hay que agregar que los que más van a sufrir son los más pobres; el más pobre siempre es el más embromado en estos negocios. Los que tienen algún peso, integrantes de las clases media, media alta y alta, ya tomaron conciencia de esto, prendieron las balizas y pusieron el piloto automático para ver cómo se defienden. Los más pobres no pueden hacer esto. A los que viven en el barrio humilde, donde la gente se levanta a las cinco de la mañana para cruzar la ciudad e ir a trabajar, los van a engañar. Y esto lo va a hacer un delincuente intrasocial, uno de su misma clase. Eso es grave y ese es, precisamente, el nudo gordiano de este asunto. (Washington Abdala, Partido Colorado, 8 de setiembre de 2005, Cámara de Senadores)

En un marco de equivalencias, donde opera con claridad la distinción “ellos y nosotros”, desde la oposición política se identifican problemas culturales para explicar el delito, sobre todo por una fuerte cultura de derechos que no se corresponde con la de las obligaciones. Los discursos se desplazan entre posiciones, y la homogeneidad de víctimas y delincuentes reconoce algunas aperturas. La víctima es doblemente víctima cuando es pobre y el delincuente es aún más condenable cuando

ejerce su condición sobre los más vulnerables. La demanda más auténtica de todas es la de la víctima pobre:

Hacer ahora una especie de autocrítica de que no hemos presentado una iniciativa y que queremos cobrarle a alguien que ha cometido una rapiña porque prejuzgamos que es pobre y que la realiza porque no tiene otra alternativa, es también criticar a aquellos que no rapiñan, que son pobres, que trabajan, que van por el camino honrado, que hacen un esfuerzo y que no delinquen. Téngase cuidado cuando se empieza a hacer la justificación de que solamente por la pobreza se delinque o que ese es el motivo fundamental o único... (Luis Alberto Heber, Partido Nacional, 8 de setiembre de 2005, Cámara de Senadores)

Esta ley marcó una ruptura discursiva y alentó la conformación de un discurso de las equivalencias (Laclau, 2006). En un contexto socioeconómico muy fragmentado, las demandas de las víctimas del delito irían en aumento, razón por la cual la articulación hegemónica debía enrolar a los “trabajadores de bien”, al “ciudadano común”, al “conjunto de la sociedad”, pero también a aquellos que “sobreviven en un mundo legal” a partir de los valores compartidos. La víctima es la sociedad toda, y en un esfuerzo muy básico de desplazamiento, llega a serlo muy especialmente el “pobre honesto”. A pesar de la pretensión compensatoria de la ley a través de la creación de un centro de atención a las víctimas, la iniciativa fue asumida como desequilibrada y habilitó la lógica del antagonismo más que la lógica de la diferencia. En este sentido, el victimario tendría vedada cualquier entrada a la condición de víctima. Su responsabilidad individual sería determinante frente a cualquier contexto de justificación.

En 2012 se aprobó una ley sobre pensiones a las víctimas de los delitos violentos (Ley n.º 19.039). En esta norma de prestación de seguridad social, la ayuda económica se otorga cuando alguien es víctima de un homicidio a partir de una rapiña, de un copamiento o de un secuestro, y también cuando la persona agredida por esos mismos delitos queda incapacitada de forma absoluta para todo tipo de trabajo. Pero esta norma contiene un aspecto crucial: un 10% de los ingresos salariales que perciban las personas privadas de libertad sirven como aporte económico para el Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito anteriormente mencionado.

Esta iniciativa fue mucho menos debatida, ya que la víctima genera consensos. El objeto del proyecto de ley estimula la sensibilidad política, los acuerdos nacionales y la capacidad de escucha de las demandas colectivas:

... creo que en nuestro país, las víctimas y sus familiares necesitan que avancemos en esto. Realmente, esta es una medida progresista, que nos encuentra unidos políticamente. No es un detalle, no es algo menor, señor Presidente. Para mí este aspecto es muy importante y espero que podamos extender este acuerdo a las otras medidas, que con absoluta justicia demanda la Asociación de Familiares y Víctimas de la De-

lincuencia. Creo que el Poder Ejecutivo ha sido sensible a las demandas, enviando urgentemente este proyecto y que, de repetirse en la Cámara la votación unánime que hubo en la Comisión, estaremos dando una señal de reconocimiento del poder político a un reclamo que hace muchos años está gestándose en nuestra sociedad. (Daisy Tourné, Frente Amplio, 14 de noviembre de 2012, Cámara de Diputados)

El dolor y el sufrimiento de “miles de personas” son la base de una alianza virtuosa entre el Estado y aquellos que decidieron organizarse “sanamente” para plantear sus demandas. Las capacidades políticas de las víctimas son reconocidas y sus planteos, incorporados, siempre y cuando esa víctima general coincida con la víctima particular de algunos delitos.

A pesar de los discursos de consenso, una iniciativa de este tipo debe estar basada en la urgencia y en el cálculo de riesgos, ya que cualquiera puede ser víctima de un delito. Como el riesgo nos iguala, la posibilidad al menos de la reparación económica debe estar consagrada. Sobre la base del mismo riesgo se justifican las medidas más punitivas y segregacionistas.

En realidad, existe la urgencia de votar este proyecto el día de hoy, la cual acompañamos, pero entendemos que todo lo mencionado es medular y también requiere de una urgencia, y la familia de las víctimas la están esperando. En el futuro, que es el próximo minuto que tenemos por vivir, cualquiera de nosotros podríamos ser víctimas o familiares de víctimas; cualquiera de los que nos está viendo o nos está escuchando. (Fitzgerald Cantero Piali, Partido Colorado, 14 de noviembre de 2012, Cámara de Diputados)

Esta ley ubica en un lugar de privilegio a las víctimas que están en el centro del debate público y que logran generar mayores niveles de repercusión emocional a partir de la difusión de sus padecimientos. El caso más claro es el de las personas que son asesinadas en asaltos a comercios o en el espacio público, que, en rigor, apenas son un 15% del total de los homicidios. Estos casos de alta exposición mediática son capaces de definir el carácter general de las víctimas en un texto legal. Hay mucha victimización grave que queda por fuera de las definiciones de la ley y en el debate parlamentario no faltaron observaciones al respecto:

Hace apenas 24 horas tomó estado público que cuando una señora se asomó al balcón para gritarle a un grupo de exaltados que estaban festejando una victoria deportiva, le pegaron un tiro y la mataron. En ese caso no hubo rapiña, copamiento ni secuestro. Entonces, me pregunto por qué tienen que quedar al margen circunstancias de esta naturaleza, o la que expuso el señor Senador Da Rosa, del homicidio producto de una violación. Son muchos los homicidios que no tienen como causa alguna de las mencionadas en la norma. Por ejemplo, cuando por insensatez, por estar drogado o por cualquier otra razón le pegan un tiro a un policía, ¿no debe haber

reparación? Me parece que acotar el hecho generador a la rapiña, el copamiento o el secuestro no está bien y achica el espectro dejando afuera una serie de situaciones de muerte que, lejos de ser infrecuentes, son comunes. (Carlos Moreira, Partido Nacional, 18 de diciembre de 2012, Cámara de Senadores)

La respuesta oficialista a este planteo fue el reconocimiento de una conversación previa dominante (“siempre se ha manejado”) que selecciona casi naturalmente a la víctima consagrada, la cual es capaz de lograr la representatividad a través del sufrimiento de los delitos que más logran golpear la sensibilidad colectiva:

Respecto de la primera pregunta, me extraña el planteo del señor Senador Moreira porque el tema de la violencia siempre se ha manejado respecto a los delitos de rapiña, secuestro y copamiento y las consecuencias de homicidio e incapacidad que generan. Estos han sido los puntos sobre los que hemos discutido todo este tiempo, que son los hechos generadores de estas consecuencias. Obviamente, como muchas veces ha dicho el señor Ministro del Interior, no podemos generar una inflación de homicidios incluyendo aquí, por ejemplo, los ajustes de cuentas, ni tampoco un hecho desgraciado y fortuito que nada tuvo que ver con los delitos a los cuales estamos circunscribiendo este proyecto. (Héctor Tajam, Frente Amplio, 18 de diciembre de 2012, Cámara de Senadores)

Como ya se señaló, además de la pensión a las víctimas, la ley prevé un curioso mecanismo de compensación, una forma de generar redistribución entre víctimas y victimarios. La iniciativa, pues, tiene un claro componente punitivo, ya que establece una relación abstracta, una pena añadida y un impuesto a los ingresos: el beneficiario es un centro ministerial y el sujeto del gravamen puede ser cualquier persona privada de libertad que haya logrado un sueldo. Bajo el argumento de aplicar un instrumento de “justicia restaurativa”, la pretensión punitiva se asienta en una lógica redistributiva a favor de las víctimas.

En definitiva, la victimización genera rupturas, desgarros e inestabilidad. El “populismo punitivo” es un discurso del orden y de la sutura. Sus promesas se asientan en el antagonismo de “todos” (los ciudadanos honestos) frente a unos “pocos” (los delincuentes). La víctima se muestra como un gran significante vacío (Gatti, 2017). Pero la defensa de la víctima genera poderosos consensos políticos. La construcción de hegemonía se cierra en torno a la figura de la víctima y el antagonismo punitivo absorbe todas las diferencias. Al mismo tiempo, se producen algunos desplazamientos: las víctimas más castigadas por el delito son las personas pobres, y las víctimas consagradas y reconocidas por el discurso público son aquellas que sufren algunos delitos en particular (el robo, el copamiento y el secuestro generan las condiciones de una víctima “ideal”).

El antagonismo es tan pregnante, que en una ley que habilita la libertad anticipada para personas que viven en condiciones inhumanas debe existir algún mensaje compensador hacia las víctimas del delito. Y al mismo tiempo, en una norma pensada para la reparación económica de las víctimas del delito, no puede faltar alguna dosis extra de sanción hacia los victimarios. La fuerza del discurso punitivo no radica tanto en lo que dice sino en lo que obliga a hacer.

## **El femicidio y la ampliación de fronteras**

La discusión sobre la violencia de género se ubica en un cuadrante muy distinto y se apoya en esquemas de interpretación que tensionan los discursos punitivos predominantes. Sin embargo, en los últimos tiempos, comienza a procesarse una serie de desplazamientos: mientras al principio, frente a la atención generalizada por la criminalidad común contra la propiedad, la violencia de género emergía como una “realidad escondida” que requería otras políticas de intervención, en tiempos más actuales, se exige la aplicación de los mismos instrumentos de control y sanción del resto de los delitos. Si bien estamos ante una víctima de carácter estructural (las desigualdades de género), los ejes de interés se van corriendo hacia la problemática de la violencia, primero bajo la prioridad de la repuesta, la atención y la derivación, y luego bajo la demanda de medidas de emergencia, control y punición. La violencia de género interpela, pero también es cooptada por las demandas urgentes propias del discurso del populismo punitivo.

En el año 2017, luego de una serie de asesinatos de mujeres que tuvieron amplia repercusión en la opinión pública y luego de una de las marchas más multitudinarias del ciclo democrático el 8 de marzo, el parlamento uruguayo ingresó en una discusión sobre la tipificación penal del femicidio. El resultado fue la inclusión de esta figura como una modalidad de homicidio muy especialmente agravado, la cual quedó definida como el asesinato de una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio por su condición de tal (Ley n.º 19.538). Los debates sobre la violencia de género quedaron reducidos a la consideración de un nuevo tipo penal y, como es clásico en los argumentos que justifican el aumento de penas, lo importante aquí son las “señales” que se dan a la sociedad en el sentido de la “intolerancia” frente a lo “intolerable”:

Hay momentos en la vida de una sociedad en que es imprescindible dar señales políticas desde quienes ejercemos la representación de esa sociedad, del pueblo mismo. Esa señal política hoy tiene que ver con una situación que duele en el alma y que, además, es tremenda y terrible: la proliferación de los homicidios de mujeres por su condición de tales. Es en circunstancias como estas cuando el sistema político debe

dar señales claras, rotundas y firmes. (Pablo Mieres, Partido Independiente, 18 de abril de 2017, Cámara de Senadores)

Estar de acuerdo con la tipificación del femicidio es para muchos estar de acuerdo con el agravamiento de penas más general. La violencia de género termina reforzando las visiones sobre un sistema penal blando y sobre un poder legislativo muy lento para aprobar iniciativas de este tipo:

El oficialismo ha sostenido y sostiene que el agravamiento de penas, esto es, castigar con más penas a quien delinque contra la vida y destruye nuestra sociedad, no corrige el sistema, no corrige la situación de inseguridad. Es una tesis que hemos escuchado en esta sala. Por el contrario, señor Presidente, nosotros hemos sostenido algo muy distinto, a veces incluso en compañía del propio ministro del Interior, quien en conversaciones mantenidas en la Torre Ejecutiva ha dicho que nuestro sistema penal no castiga y, sobre todo, impone penas mínimas —no me refiero a las máximas— de unos pocos meses, de 20 o 22 meses, de modo que cuando se quita la vida a otra persona el delito puede ser excarcelable. (Luis Alberto Heber, Partido Nacional, 18 de abril de 2017, Cámara de Senadores)

Desde esta perspectiva, las mujeres como víctimas de la violencia son apenas un caso más, una suerte de “víctimas excusa” que reflejan una tensión entre la violencia social generalizada y las vacilantes respuestas estatales:

Como decía, nosotros vamos a acompañar este proyecto, pero manifestamos claramente: ¡ojalá esta sea la herramienta que necesita nuestro país para detener la barbaridad y el exceso de una sociedad enferma, donde nos enteramos todos los días de una muerte ocurrida de esta forma! Ante esas situaciones, en una sociedad muy violenta como en la que lamentablemente vivimos hoy, las señales que se den desde el Parlamento y desde el Estado uruguayo en cuanto a que se va a ser muy duro cuando se utilice la violencia indiscriminada sobre la mujer o sobre cualquier otra persona, son un paso muy importante. (Luis Alberto Heber, Partido Nacional, 18 de abril de 2017, Cámara de Senadores)

Pero la iniciativa para la tipificación del femicidio ofrece bases argumentales muy distintas. Parte de la pregunta de cuántas desigualdades se está dispuesto a tolerar en una sociedad y sostiene que la violencia de género tiene un origen estructural. Para esta perspectiva, propia de los relatos del feminismo, la violencia que termina en la muerte de las mujeres está directamente vinculada a las desigualdades sociales entre hombres y mujeres. También está vinculada a los límites rígidos entre lo público y lo privado, que obstaculizan las intervenciones sobre este último cuando se reproducen las humillaciones y vejaciones permanentes sobre quienes se hallan en condición de subordinación.

Las desigualdades de género son las productoras de la victimización. Los femicidios no son hechos aislados, contingentes o azarosos, sino que se ubican en una línea de continuidad:

Liz Kelly llama continuum de violencia hacia las mujeres o contra las mujeres a la violación, al incesto, al abuso físico, a la pornografía, al acoso sexual, a la explotación sexual, a la trata, a la esterilización o a la maternidad forzada. Todas estas son expresiones de la opresión y de fenómenos que no siempre están conectados o cuya conexión no se establece. En el momento en que cualquiera de estas formas de violencia resulta en la muerte de la mujer, esa muerte se convierte en femicidio. Por lo tanto, el femicidio es la manifestación más extrema de este continuum de violencia que comienza con la desigualdad. (Carmen Beramendi, Frente Amplio, 18 de abril de 2017, Cámara de Senadores)

Este discurso posee dos atributos que lo distinguen de las otras miradas reseñadas. En primer lugar, la identidad de las víctimas de la violencia de género se define desde afuera y se la nombra según lo que se considere más adecuado a la hora de pensar rutas de salida más sostenibles:

En lo que respecta a la atención de las víctimas, hemos ido desde el asistencialismo hacia políticas públicas que tienen como objeto la violencia de género. De víctimas vulnerables, pasamos a personas en situación de desventaja para el ejercicio de sus derechos, que requieren que los Estados lo garanticen. Esto último nos parece importante porque, si bien las mujeres son las víctimas de las muertes, muchas veces la victimización congela un rol y contribuye a que no se vea que se puede salir de la situación de víctima. Por eso preferimos hablar de mujeres en situación de desventaja para el ejercicio de sus derechos. (Carmen Beramendi, Frente Amplio, 18 de abril de 2017, Cámara de Senadores)

En segundo lugar, los procesos de victimización ocurren dentro de un marco de heterogeneidad. No todas las situaciones son iguales. Las víctimas son víctimas, pero, en tanto sujetos situados, están expuestas al peso de diversas condiciones sociales e institucionales:

En cuanto a la interseccionalidad, nos parece importante señalar la noción de que todos somos sujetos situados, que siempre importan el contexto, las ideas dominantes en el país y en la cultura, y que también hay que pensar en clave territorial porque no es lo mismo la violencia en Montevideo que en el resto del país, no porque la violencia no tenga la misma carga simbólica, sino que no es lo mismo hasta por algunas claves para el acceso a los recursos. Es necesario tener en cuenta la condición social o de clase, la ubicación geográfica, la orientación sexual, la existencia de discapacidades, el ciclo de vida y la pertenencia étnico-racial. Nos parece un acierto, entonces,

que el proyecto hable de actos de discriminación asociados al femicidio. (Carmen Beramendi, Frente Amplio, 18 de abril de 2017, Cámara de Senadores)

La densidad de la lectura de las desigualdades de género no logra evitar un propósito meramente “enunciativo” a la hora de valorar la eficacia de la tipificación del femicidio. Este delito sirve para hablarle a la sociedad en su conjunto sobre el proceso de construcción de la violencia contra las mujeres como un problema público. La tipificación tiene un alcance simbólico y eso de por sí se considera un paso muy importante.

Estamos en un terreno en el cual la formulación de un antagonismo opera como una razón de necesidad para imponer penas más severas y reforzar el rol de autoridad relevante del Estado, aunque esa fuerza sea más simbólica que real. En algunos discursos, las mujeres aparecen como sujetos débiles, como víctimas no enunciadas que se diluyen entre tantas otras. Este discurso de la “no víctima” contrasta con el otro de la “hipervíctima”, que asume que las desigualdades entre hombres y mujeres tienen un anclaje estructural, y esa dimensión de las causas de la opresión se va desplazando a las causas del “gobierno a través del delito”. Al fin y al cabo, la tipificación penal del femicidio sirve para distinguirla de otras formas de muertes violentas y, por lo tanto, es útil para la comprensión colectiva de estos fenómenos:

Toda persona que entienda hoy en día la diferencia entre un femicidio y otras muertes violentas tiene más herramientas que antes para comprender y empatizar con un conjunto de problemáticas sociales que forman parte de una agenda política, seguramente tardía en los espacios de participación y de gobierno. (Macarena Gelman, Frente Amplio, 6 de setiembre de 2017, Cámara de Diputados)

Sin embargo, esta iniciativa de tipificación del femicidio tuvo sus resistencias. Los discursos contra la agenda de derechos y contra la “ideología de género” apelan paradójicamente al arsenal conceptual de una sociología crítica en el campo de la violencia y el delito. Así, señalan que este proyecto de ley “estigmatiza” de forma arbitraria a los hombres como agresores y pone bajo sospecha los vínculos naturales entre hombres y mujeres. Las formas de violencia hacia las mujeres necesitan explicaciones más profundas:

Se incurre en reduccionismos que pretenden explicar la muerte de mujeres como consecuencia preponderante de una naturaleza violenta de los hombres, y los coloca como presumibles verdugos de esposas y compañeras. Simplismos inadmisibles que arriesgan ocultar las verdaderas causas de las muertes por violencia y por lo tanto oscurece las posibles vías de solución. En su mérito incumple con el deber que tiene el Parlamento de hacer inteligible los fenómenos actuales y complejos, en especial los que generan fuerte impacto en la sociedad... porque difumina y elude el concepto



clave que es la vulnerabilidad de las personas, aspecto sobre el cual deberían centrarse todos los mecanismos de prevención y protección, tanto de la mujer en esta circunstancia, como también de niños, ancianos, y otras situaciones de fragilidad e indefensión que deben contemplarse pero que el presente proyecto de ley parece excluir injustamente. (Rodrigo Goñi, Partido Nacional, Informe en Minoría, 23 de agosto de 2017, Cámara de Diputados)

Del mismo modo, la crítica se asienta en la inconveniencia de utilizar el derecho penal para intervenir sobre procesos de tal complejidad. Los discursos más reaccionarios, los que en cualquier otra circunstancia hubieran apelado a una retórica más equivalencial para justificar la pretensión punitiva, en este caso se apropian de las estrategias retóricas opositoras para legitimar una lógica de las diferencias que elimine los antagonismos estructurales sobre el género:

... el proyecto parece incursionar en la práctica incorrecta de hacer derecho penal “de amigos o enemigos” que es contraria a los más elementales principios generales y derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución. Rechazamos tal proceder, aun cuando el pretexto sea legislar “desde la perspectiva de género”... la disposición —compartida por todos— de atender el fuerte reclamo ciudadano que exige acciones para disminuir la violencia contra las mujeres y evitar más muertes, no justifica hacer cualquier cosa ni legislar de cualquier manera. Por el contrario, lo que hace falta es abordar el fenómeno con racionalidad y en el ámbito adecuado, evitando caer en la tentación del populismo penal. (Rodrigo Goñi, Partido Nacional, Informe en Minoría, 23 de agosto de 2017, Cámara de Diputados)

El abordaje político de la violencia de género ofrece una zona de consenso: la necesidad de usar el derecho penal para emitir señales de condena. En general, los discursos más afines a las soluciones punitivas terminan reconociendo la victimización de las mujeres sin especial énfasis en el estatus de las víctimas. Para el populismo punitivo, no hay conflictos que estructuren las relaciones entre hombres y mujeres. Hay rechazos de las conductas violentas, pero estas relaciones no se ponen en perspectiva. La víctima es una excusa para legitimar las penas como mecanismos de “protección” ante la “debilidad” de las mujeres. Al hablar de la violencia de género, el sistema penal “cuida”.

Hay una línea discursiva totalmente diferente, pero que llega a resultados similares al justificar la tipificación del femicidio como un logro enunciativo. Se razona desde una perspectiva de antagonismo estructural, desde la cual la lógica de las equivalencias no supone una distinción moral sino una división objetiva. La desigualdad entre hombres y mujeres lleva a la victimización. La identidad de las víctimas es definida desde afuera y opera muchas veces como un significante vacío. Al fin y al cabo,

la violencia de género es una sola, aunque la idea de sujeto situado permite algunos desplazamientos a partir de la heterogeneidad socioterritorial de las víctimas.

## **La policía: anatomía de una nueva víctima**

Avanzado el año 2019, un video institucional del Ministerio del Interior mostraba algunas cualidades de la policía uruguaya con la intención de atraer aspirantes. La pieza se inicia con una referencia ineludible a la luz de lo que se muestra: “Servir no es fácil”. Más adelante, el relato pretende impugnar un conjunto de prejuicios que se suponen altamente instalados a nivel social y político. Es una pieza publicitaria de autopromoción, pero también de reivindicación de una identidad. El prejuicio indica que los policías son maleducados, que insultan y que nunca están cuando se los necesita. Mientras esto se dice, las imágenes revelan funcionarios impecablemente vestidos, en actitud de cercanía y diálogo, altas tecnologías y patrulleros que llegan raudos a conjurar el peligro (Ministerio del Interior, 2019).

Sin embargo, según se señala en la pieza, el prejuicio es ciego, ya que no es capaz de ver las cosas que los policías tienen que mirar (las cosas que nadie quiere ver); es vago, pues no va a los lugares que ellos van, soportando el frío, el calor y las presiones; y es sordo, desde el momento en que no sabe oír el llamado del que está atrapado en el abuso. Los policías con vocación de servicio ponen el cuerpo ante el peligro por alguien que no conocen. “Sirven porque sirven, ellos no trabajan de policías, son policías” (Ministerio del Interior, 2019).

Este producto publicitario logra transmitir potencia y sacrificio, inteligencia y vocación, unidad de acción y capacidad de combate. Transmite un mensaje de realidad consolidada para mitigar una identidad problemática y una imagen social cargada de contradicciones. En última instancia, la policía uruguaya se fortalece a lo largo del tiempo en la medida en que logra ser el actor hegemónico de la seguridad. Centro de atención, objeto de disputa política: nadie es capaz de dibujar una estrategia de política pública sin la presencia de este actor excluyente.

Pero la policía uruguaya es una institución problemática. Durante décadas ha pasado por distintos modelos de gestión, ha sido objeto de pujas clientelares, ha absorbido laboralmente a los sectores más vulnerables de la sociedad, se ha empobrecido material y profesionalmente y ha sido exigida por las nuevas dinámicas de la criminalidad y la inseguridad. Los gobiernos de izquierda han intentado construir la imagen de una policía fortalecida y la oposición política de centro y de derecha ha trabajado sobre la idea de una policía que no está respaldada y no puede ejercer la autoridad. Si las capacidades policiales mejoran y el delito crece, se abren aquí unas brechas interpretativas que pueden ser colmadas con argumentos de todo tipo.

Un lugar destacado en el proceso reciente lo tienen los sindicatos policiales. Además del Círculo Policial, que nuclea a los oficiales de la policía uruguaya, desde el primer gobierno del Frente Amplio hasta la fecha han prosperado infinidad de experiencias de sindicatos de personal subalterno. Este ha sido un cambio muy importante para la policía uruguaya, que no ha recibido la suficiente atención. Al inicio, estos gremios estaban orientados a canalizar evidentes desigualdades internas y su discurso lograba articular el campo policial entre el “arriba” y el “abajo”, entre “dominantes” y “dominados”. La familia policial, la institución ejemplar, estaba organizada sobre una lógica de dominación reforzada sobre la naturaleza jerárquica y burocrática de la policía. El modelo militar de mando y control siempre operó en la institución y los sindicatos solo impugnaron sus excesos. Las reglas del juego no se discuten, pero sí se denuncian los malos tratos de los oficiales, el acoso sexual de las jerarquías sobre las mujeres policías y el trabajo cotidiano con miedo permanente. Desde afuera, desde el propio movimiento sindical, se llegó a señalar que el policía subalterno es el “sector más retrasado del movimiento popular”, el cual fue desde siempre “el brazo armado de la oligarquía”.

Esta apelación a lo popular y subalterno sirvió para canalizar muchas reivindicaciones, mitigar algunas formas de abuso y obtener reconocimientos simbólicos por parte del poder. El “sufrimiento” del policía común pasó a ser el eje vertebrador de la actuación de los distintos sindicatos policiales. Estos pasaron a cumplir una doble función: en primer lugar, pusieron al descubierto que la familia policial funcionaba como cualquier familia, según un esquema de reproducción de la dominación patriarcal. Cualquier proyección de imagen de fuerza y potencia obtenía como contrarrelato la debilidad y vulnerabilidad del funcionario común. Todo avance corporativo —en lo salarial, lo profesional, lo tecnológico— era interpelado desde las coordenadas “humanas” del mundo de la vida del policía. Cada una de las estrategias para controlar y reprimir el delito era cuestionada por la falta del respaldo legal para la actuación policial (la policía tiene “las manos atadas”). Con el tiempo, la defensa de los “débiles” pasó a ser un poderoso instrumento de oposición política. Una buena parte del discurso político está construido con los argumentos que algunos sindicatos policiales han hecho circular con éxito.

La segunda función que cumplieron los sindicatos policiales es la legitimación de la policía como sujeto protagónico de la seguridad y, sobre todo, la justificación de una manera “obvia” de controlar, reprimir y castigar los delitos. La debilidad, la vulnerabilidad y la victimización de los policías son el punto de arranque a ser revertido si se quiere satisfacer la demanda social de ley y orden. La policía como víctima es la más poderosa herramienta para la reproducción del populismo punitivo.

Algunos ubican el punto de inestabilidad de la institución policial en las razones por las cuales las personas ingresan a ella. En Uruguay siempre se ha señalado, sin ningún estudio que lo confirme, que existen tres vías para llegar a ser policía: la vocación, las redes familiares y las necesidades económicas. Sin convicciones personales firmes no puede haber una institución sana. Algunos voceros gremiales lo expresan con claridad: “hay que amar de verdad a la profesión porque de lo contrario no se aguanta” (En Perspectiva, 2019, 19 de setiembre). El desgaste psicológico, la proliferación de enfermedades mentales y el imperativo de nunca mostrar la debilidad requieren de un carácter muy especial y exigen contención psicológica que pocas veces está disponible en los momentos más críticos.

El policía agotado y estresado es una víctima. De hecho, se menciona que su vida familiar suele presentar problemas y rupturas, y hasta se justifica la alta prevalencia de la violencia de género como resultado de una vida profesional que coloniza negativamente al sujeto. A esto se suma la realidad salarial. Durante mucho tiempo, los policías complementaban ingresos con servicios legales que permitían su contratación para vigilancia en lugares públicos o privados. Las mejoras salariales estimularon al Estado a limitar la cantidad de horas autorizadas para los servicios especiales de vigilancia. Un policía mejor pago iba a permitir un desempeño acorde a las necesidades estratégicas. Pero la realidad fue otra: las importantes mejoras salariales de la última década no lograron revertir la precariedad económica de los policías y, ante la restricción de horas legales de complemento, muchos se volcaron a tareas concretas de vigilancia sin regulación legal.

La precariedad laboral los expone a la victimización. Según los sindicatos, el multiempleo es un camino directo a las “tragedias”. El trabajador policial concentra todas las vulnerabilidades: por un lado, “anda con los zapatos rotos, está cansado, tiene problemas en la familia o no tiene para comer”; por el otro, “arriesga todos los días su propia vida” (Esta boca es mía, 2020, 7 de febrero). Un sujeto marcado por la inseguridad económica y por la inseguridad vital solo puede proyectar un estatus de víctima en el marco de una identidad profesional consolidada y fuerte.

Pero los problemas no se agotan: hay algunos policías que la pasan peor que otros. Por ejemplo, los que trabajan en el sistema penitenciario “son el último orejón del tarro”, recalán allí como sanción y están expuestos a violencias continuas. La cercanía física con los “delincuentes” no se limita al espacio carcelario. Según estimaciones, cerca de mil funcionarios (de los más de treinta mil que revisten en el Ministerio del Interior) viven en asentamientos y, por lo tanto, en “zonas marginales”, “en contacto directo con los delincuentes”, bajo la amenaza de “bandas criminales”. El Estado es el responsable de que sus funcionarios vivan en esas condiciones y expuestos a riesgos y peligros. Tal como lo expresa una de las voceras sindicales, “si sos policía,

sos antidelincuente” (Más temprano que tarde, 2019, 23 de marzo). Este antagonismo debe ser garantizado mediante una adecuada distancia física y moral. Cualquier otro escenario de indiferenciación y coexistencia expone al policía a la victimización.

De hecho, el policía como víctima adquirió sobre finales de 2019 una nueva dimensión. En plena transición de un gobierno de centro-izquierda a otro de derecha, se produjeron reiterados ataques a policías, algunos de los cuales terminaron en homicidios. Si bien no pueden verse como una novedad, sí sorprendió la cantidad de casos en poco tiempo, sobre todo con el fin de robar armas y chalecos antibalas. Las reacciones de los sindicatos policiales no se hicieron esperar y, según algunos puntos de vista, estas cosas hay que enmarcarlas en la “ola de violencia que se ha dado en los últimos dos años”, de la cual no se “salva ni la policía”.

La realidad de la policía como víctima refuerza el interés por esta y exige respuestas estatales y sociales de distinto tipo. Para algunos sectores de la izquierda, durante la última década, la policía uruguaya experimentó una transformación inédita al punto de ser llamada “la nueva policía”. Para las miradas conservadoras, este fortalecimiento estuvo muy lejos de ser suficiente y la expresión para reflejar esto es muy sencilla: “la policía está en desventaja con la delincuencia”. Los sindicatos policiales han cumplido un papel político fundamental: han logrado instalar la idea de que la sociedad tiene una deuda histórica con la policía uruguaya.

La policía es víctima de la acción de los “menores de edad”, mucho más “agresivos que los mayores”, porque “saben lo que hacen” y porque “no los pueden tocar por culpa de las leyes de menores”. Azotados y frustrados por los “más chicos”, la policía no se ha cansado de pedir leyes más duras contra los adolescentes. También es víctima de las políticas de control de la violencia de género. “No puede ser que haya seiscientos policías custodiando a víctimas de la violencia doméstica, seiscientos efectivos sacados de las tareas de seguridad” (En Perspectiva, 2019, 19 de setiembre).

El policía es débil porque su proceso formativo es insuficiente. Una de las quejas más recurrentes de los sindicatos policiales es la falta de formación y capacitación. “Apenas seis meses y el policía ya está en la calle con un arma. Eso le genera una enorme inseguridad en su trabajo” (En Perspectiva, 2019, 19 de setiembre). Sin embargo, el reclamo no parece guardar coherencia con las demandas de más horas para realizar servicios contratados de vigilancia, lo que impide por completo cualquier proceso de formación y actualización permanente. Aun así, la policía es una víctima virtuosa: podrá haber un puñado de malos funcionarios que caen en prácticas corruptas, pero, según los sindicatos, la policía uruguaya “se autodepura, es la primera en denunciar”.

Como toda víctima, la policía lo que más reclama es empatía por parte de las autoridades, las jerarquías y la sociedad. Para intentar revertir esa situación y dar satisfacción a las demandas de las víctimas, el Estado debe otorgar mayor respaldo legal a

la policía. Esta es la mayor reivindicación de los sindicatos policiales. Si para algunos la policía es “el sistema inmunológico contra la enfermedad de la delincuencia”, cualquier esfuerzo para mantener altas sus defensas será poco (Esta boca es mía, 2020, 7 de febrero). El funcionario tiene que tener protección jurídica, entre otras cosas porque tiene que poder actuar sin vacilaciones. Las iniciativas legales para garantizar la “presunta inocencia” a la hora de hacer uso del derecho a la legítima defensa pasa a ser el centro del debate. Para los sindicatos, “lo que existe no es suficiente, y en mucho juzgados el policía entra perdiendo. Hay que dar alguna herramienta más” (En Perspectiva, 2019, 19 de setiembre).

Con ese respaldo, la policía podrá ejercer la “autoridad sin culpa” y la represión necesaria dentro de los marcos legales. Con ello se recuperará el control y ya “no se retrocederá en las zonas de guerra, después de quince años en los cuales no se reprimió el delito” (Esta boca es mía, 2020, 7 de febrero). El respaldo legal es para dar un encuadre de acción y mediante este se dará un “mensaje a la delincuencia” y volverán el “respeto y la tolerancia hacia la policía”. Los sindicatos policiales creen interpretar la demanda popular: “la gente que sufre un delito lo que quiere es que el responsable vaya preso y si es para toda la vida, mejor” (Más temprano que tarde, 2019, 23 de marzo). La policía está para defender a la gente “de bien” y su tarea es “sacar de circulación a la delincuencia”. En definitiva, solo reconociendo las debilidades de la policía podrán hacerse las cosas imprescindibles para fortalecer al único sujeto capaz de enfrentar al flagelo de la violencia y la inseguridad. La definición de víctima es la clave aquí para la justificación de una de las tantas versiones del populismo punitivo.

## Conclusiones

En estas páginas, quisimos abordar desde otro lugar las relaciones entre los discursos de las víctimas o sobre las víctimas y el llamado “populismo punitivo”. Amparados en una selección de hitos parlamentarios de los últimos quince años y en las posturas públicas de los principales sindicatos policiales del Uruguay, procuramos identificar el papel que las víctimas del delito desempeñan en la construcción de narrativas punitivas del discurso político.

Las disputas discursivas con las víctimas del delito en el centro implican una fuerte pretensión de poder. Sintonizar con las demandas de los más afectados es una forma de construir un lugar destacado en el campo político de la seguridad. La iniciativa de un gobierno para descongestionar el sistema penitenciario encontró una inmediata resistencia por parte de una oposición política que vio en el tema de la seguridad un espacio de supervivencia y reproducción. Según esta visión, el mundo de la víctima y el del victimario deben estar separados con la misma intensidad con

que lo está lo sagrado de lo profano. Sacralizar a la víctima y castigar con todo el peso de la ley al ofensor es parte de una misma estrategia discursiva para acumular capital político. La víctima del delito genera consensos y si la prioridad es el castigo, no importa qué tipo de víctima se esté entronizando.

Lo primero que se verifica en los discursos políticos es la fijación de una víctima “pura”. En algunas oportunidades, los discursos oficiales pueden llegar a relativizar los casos, pero eso se paga de inmediato con el reproche de falta de “empatía”.

Los discursos políticos sobre las víctimas tienen la función de “sacralizar la vida”, y en ese empeño casi siempre están muy lejos de las referencias a un “sujeto doliente”. En estos discursos, predomina una suerte de víctima abstracta y son los medios de comunicación los que construyen y dan vida en el espacio público a las víctimas concretas que sufren, padecen y expresan. El delito las victimiza, los medios de comunicación les dan forma expresiva y el discurso político las racionaliza como una totalidad sin fisuras ni externalidades. Las disputas hegemónicas sobre las víctimas hacen que estas dinámicas puedan procesarse, bien en clave de populismo punitivo, bien en clave restaurativa.

En las discusiones legislativas, las víctimas suelen ser figuras indirectas. Aun los que hablan en su nombre, no logran definir con exactitud qué es lo que quieren las víctimas. Al haber una apropiación de demandas, se modela una víctima genérica casi sin anclajes emotivos. Salvo en contadas excepciones en las cuales una ley refleja la demanda de una organización de “víctimas y familiares”, las leyes suelen representar los intereses abstractos de las víctimas.

Los discursos políticos sobre las víctimas pretenden unificar a la sociedad, volverla una totalidad libre de ataques y agresiones. En un escenario indescifrable, de más punitividad, pero también de más medidas preventivas, la mención a las víctimas sirve para la construcción de discursos de defensa y protección (Simon, 2011). Habrá víctimas “progresistas” (las mujeres), existirán víctimas “conservadoras” (los policías) y se registrarán víctimas neutras e irreprochables (los comerciantes, las madres que pierden a sus hijos, etcétera). En cualquier caso, las víctimas son una vía de entrada para fortalecer los consensos políticos.

Pero este consenso político pasa a tener una forma hegemónica de articulación (Laclau y Mouffe, 1987). El espacio social queda dividido entre “ellos y nosotros” y, sobre esa base, las relaciones de equivalencia comienzan a gestar su supremacía. Las heridas sociales que produce el delito logran transformarse en demandas unificadas y en fronteras morales bien definidas. El derecho penal es el soporte discursivo para condenar todo lo inaceptable. La distancia social y moral entre la víctima y el victimario tiene que ser absoluta. El populismo punitivo es un discurso que garantiza que el ofensor jamás pueda apelar a algún tipo de condición ambigua. También es un

discurso de crítica constante a una institucionalidad legal que no ha sabido habilitar sin complejos el ejercicio pleno y severo de la autoridad.

Además de la “distribución de poder”, de la víctima como “significante vacío” y de la “generalización de relaciones” (“todos podemos ser víctimas”), los discursos punitivos sobre las víctimas establecen su propia lógica de especificación y sus formas de “dominación sobre lo particular”. Las víctimas son seleccionadas, jerarquizadas y priorizadas. Aun en el caso de las víctimas emergentes, como las de la violencia machista, que son reivindicadas en su generalidad, se apela a la necesidad de observarlas en su radical heterogeneidad. Del mismo modo, hemos visto cómo los padecimientos de los policías subalternos se generalizan dentro de un problema más vasto de victimización ciudadana, alcanzando una gran incidencia política en la defensa de los intereses de la corporación. Además de la respuesta punitiva, este recurso discursivo también deja abierta la puerta a la posibilidad de un relato de corte más “restaurativo” y a la construcción de mecanismos institucionales de intervención.

Cuando se habla de la centralidad que las víctimas del delito adquieren en la vida social contemporánea, hay que buscar las razones en una exitosa operación hegemónica: las víctimas se fortalecen como un significante vacío y como portadoras de un antagonismo moral. La víctima como sujeto público queda adherida a las formas de un discurso punitivo cuya tarea principal es impugnar de forma constante los límites del poder institucional.

## Referencias bibliográficas

- Bottoms, A. (1995). The philosophy and politics of punishment and sentencing. En Clarkson, C. y Morgan, R. (eds.), *The politics of sentencing reform* (pp. 17-50). Oxford: Clarendon Press.
- Casado-Neira, D. y Martínez, M. (2017). Víctimas de violencia de género (las víctimas habladas). En Gatti, G. (ed.), *Un mundo de víctimas* (pp. 112-129). Barcelona: Siglo XXI, Anthropos.
- Gambetta, V.; Musto, C.; Trajtenberg, N. y Vigna, A. (2019). “Actitudes hacia el castigo penal: ¿qué tan punitivos somos los uruguayos?” En Filardo, V. (coord.), *El Uruguay desde la Sociología 17* (pp. 201-226). Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Gatti, G. (ed.) (2017). *Un mundo de víctimas*. Barcelona: Siglo XXI, Anthropos.
- Gatti, G. y Martínez, M. (2017). El campo de las víctimas. Disensos, consensos e imaginarios compartidos en el nacimiento del ciudadano-víctima. En Gatti, G. (ed.), *Un mundo de víctimas* (pp. 73- 90). Barcelona: Siglo XXI, Anthropos.
- Laclau, E. (2006). *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica.



- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- Ministerio del Interior (2019). *Son policías*. Video institucional. Montevideo. <https://www.youtube.com/watch?v=ydnTbEg2Xqw>.
- Paternain, R. (2021). *Las víctimas del delito en el Uruguay contemporáneo. Campos de discursos, experiencias y políticas*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Pratt, J. (2007). *Penal populism*. Abingdon: Routledge.
- Simon, J. (2011). *Gobernar a través del delito*. Barcelona: Gedisa.

## Referencias de prensa

- En perspectiva (2019, 19 de setiembre). Entrevista a Patricia Rodríguez. *En Perspectiva*, Radiomundo. <https://www.youtube.com/watch?v=kP8Fm0FNsSU>
- Esta boca es mía (2020, 7 de febrero). Entrevista a Wilfredo Rojas. *Esta boca es mía*, Canal 12. <https://www.facebook.com/watch/?v=217430959414779>
- Más temprano que tarde (2019, 23 de marzo). Entrevista a Patricia Rodríguez. *Más temprano que tarde*, El Espectador <https://espectador.com/mastemprano/entrevista/patricia-rodriguez-de-catequista-en-las-piedras-a-la-voz-de-la-policia-1>

## Referencias legislativas

- Uruguay, Cámara de Representantes (2017, 6 de setiembre). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, XLVIII Legislatura, 37.<sup>a</sup> Sesión, CRR n.º 4120.
- Uruguay, Cámara de Representantes (2017, 23 de agosto). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, XLVIII Legislatura, 30.<sup>a</sup> Sesión Extraordinaria, n.º 30, Tomo 569.
- Uruguay, Cámara de Representantes (2012, 14 de noviembre). *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, XLVII Legislatura, 65.<sup>a</sup> Sesión, CRR n.º 3826.
- Uruguay, Cámara de Senadores (2017, 18 de abril). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, XLVIII Legislatura, 8.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria, n.º 8, Tomo 564.
- Uruguay, Cámara de Senadores (2012, 18 de diciembre). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, XLVII Legislatura, 60.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria, n.º 193, Tomo 502.
- Uruguay, Cámara de Senadores (2005, 8 de setiembre). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, XLVI Legislatura, 43.<sup>a</sup> Sesión Ordinaria, n.º 44, Tomo 427.

- Uruguay, Uruguay, Poder Legislativo (2017). Ley n.º 19.538. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 9 de octubre. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19538-2017>
- Uruguay, Poder Legislativo (2012). Ley n.º 19.039. Creación de una Pensión a las Víctimas de delitos violentos. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 28 de diciembre. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19039-2012>
- Uruguay, Poder Legislativo (2005). Ley n.º 17.897. Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad Provisional y Anticipada. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 14 de setiembre. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17897-2005>

# “Hay orden de no aflojar”

## La política criminal policial en el Uruguay posprogresista

Juan Manuel Gutiérrez,<sup>1</sup> Gabriel Tenenbaum<sup>2</sup> y Nilia Viscardi<sup>3</sup>  
Grupo de Investigación Violencias, Juventudes y Criminalidad en  
América Latina

---

*Si suponemos que la ley no es sino una manera pomposa y mistificadora de registrar y ejecutar el poder de clase, no necesitamos perder el tiempo estudiando su historia y sus formas. Una ley sería muy semejante a cualquier otra, y todas, desde el punto de vista del dominado, serían Negras. Es porque la ley importa, por lo que nos hemos tomado el trabajo de contar esta historia.*

Thompson (2010, p. 290)

### Presentación

A finales de mayo de 2021 apareció pintada la fachada del edificio del Grupo de Reserva Táctica (GRT) de la Jefatura de Montevideo con la frase “Hay orden de no aflojar” y las iniciales J. W. L. F., en alusión al ex ministro del Interior Jorge Washin-

---

1 Licenciado en Sociología por la Universidad de la República (Udelar). Integrante del grupo de investigación Violencias, Juventudes y Criminalidad en América Latina, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: juanmanuelgutierrez24@gmail.com

2 Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Profesor adjunto del DS-FCS-Udelar. Coordinador del grupo de investigación Violencias, Juventudes y Criminalidad en América Latina. Correo electrónico: gabriel.tenenbaum@cienciassociales.edu.uy. Para leer más sobre este grupo de investigación, ingresar a <https://cienciassociales.edu.uy/departamentos/departamento-de-sociologia/investigacion/violencias-juventudes-y-criminalidad-en-america-latina/>

3 Doctora en Sociología por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Profesora adjunta del DS-FCS-Udelar. Coordinadora del grupo de investigación Violencias, Juventudes y Criminalidad en América Latina. Correo electrónico: nilia.viscardi@cienciassociales.edu.uy

gton Larrañaga Fraga, fallecido días atrás. La frase, en realidad, pertenece a Aparicio Saravia, líder histórico del Partido Nacional. La carga simbólica del mensaje se une a un conjunto variado de otras frases que pueden ser aglutinadas en el metarrelato de respaldo a la autoridad policial: “se le terminó el recreo a la delincuencia”, “La gran grieta que hoy existe está entre la gente honesta y los delincuentes”, y otras. El sentido político de todos los mensajes emitidos, estructurada y sistemáticamente, por las principales autoridades de la coalición multicolor (en el gobierno entre marzo de 2020 y febrero de 2025) liderada por el Partido Nacional apunta a construir una metanarrativa de apoyo a la función y actuación policial y de “atar las manos de la policía en el combate al crimen”. Este metarrelato no se erige sobre sí mismo, sino en relación con la era progresista (marzo de 2005 a febrero de 2020), a la que se acusa de “antipolicial”.

Sin ingresar en el debate que propone la hipótesis anterior ni en la comparación de gobiernos, nos interesa saber, más allá del plano simbólico, cómo se manifiesta el “respaldo” a la policía de la coalición multicolor. Para ello, el presente trabajo se embarca en el estudio de la política criminal “material” del gobierno, en particular, en aquello que manifiesta el respaldo político concreto de la actuación policial en la prevención y la detección del delito.

Por política criminal se entiende la “reacción” del gobierno de turno, a través del aparato estatal, contra la “acción” de aquellas personas señaladas por la legislación penal. Esta reacción o persecución penal distribuye de manera desigual las vigilancias, controles y castigos de acuerdo a las sensibilidades predominantes:

Las decisiones acerca del tipo, la intensidad y la preferencia sobre una u otra política de prevención, vigilancia, control y/o castigo están condicionadas a una o más estructuras emotivas y morales, y hasta existenciales, además de la experiencia y el derrotero de conocimientos que existen en el campo de estudio y sus disciplinas. (Tenenbaum, 2021, p. 86).

Uno de los bastiones de la política criminal de la coalición multicolor se halla en los 117 artículos de la sección I (seguridad pública) de la Ley n.º19.889, Aprobación de la Ley de Urgente Consideración (Uruguay, Poder Legislativo, 2020), promulgada el 9 de junio de 2020 con 476 artículos. La Ley de Urgente Consideración (LUC) es un recurso legal que permite al Poder Ejecutivo enviar un proyecto de ley al Poder Legislativo para aprobar una ley *express*. El recurso fue utilizado en distintas legislaturas, pero la última vez que se presentó, en el año 2020, revistió ciertas particularidades: se envió un proyecto de LUC con 502 artículos, al inicio de la pandemia de COVID-19, que reflejaban el programa de gobierno del Partido Nacional y, en alguna medida, las propuestas del resto de los partidos políticos que conforman la coalición multicolor (Tenenbaum y Viscardi, 2021).

La afirmación de que la LUC contiene la política criminal de la coalición multicolor se justifica con la defensa que realizó la alianza de partidos políticos oficialistas contra el referéndum del 27 de marzo de 2022, que buscó derogar, entre otros, 33 artículos de los 117 aprobados en la sección seguridad pública. En tal sentido, dada la importancia de la LUC en el marco de la política criminal del actual gobierno, este trabajo se propone realizar un análisis sociojurídico y estadístico de la legislación para encontrar las manifestaciones y las consecuencias materiales del llamado "respaldo" a la autoridad policial.

Importa no perder de vista que la LUC comenzó a implementarse en el contexto de la pandemia de COVID-19. Este escenario condiciona el comportamiento del fenómeno de estudio, en especial en los periodos de olas de contagio. El estudio de Nivette *et al.* (2021) muestra que las medidas tomadas por los gobiernos para contener la pandemia incidieron en la disminución de los delitos contra la propiedad y, en menor medida, contra la vida. De este modo, los cambios generados por la LUC y por las políticas del gobierno para enfrentar la pandemia en Uruguay ("quedate en casa", "no aglomerarse", "cierre de la educación presencial", "cierre o restricción horaria de empresas e instituciones públicas y privadas", etc.) están estrechamente relacionados. El impacto de la pandemia en el comportamiento delictivo ha sido sistemáticamente rechazado por las autoridades del gobierno.

También cabe resaltar que la LUC tiene lugar en un contexto sociohistórico específico. La irrupción del giro histórico neoliberal a nivel global, pero especialmente en la región latinoamericana, con particular intensidad desde los años noventa, instaló escenarios como la calle, la informalidad laboral, la degradación habitacional y la falta de perspectivas dignas y genuinas de vida como palancas que socavaron los imaginarios integracionistas, precipitando la expansión de violencias por sobre otros mecanismos de control social, como la integración al mercado de trabajo y la educación formal (Viscardi y Fraiman, 2013).

Con este trabajo pretendemos aportar evidencia inicial a la discusión de uno de los temas más importantes de la agenda política y social de los últimos años. Mostraremos que la LUC delimitó un campo de maniobra proclive al ejercicio del micropoder selectivo en el territorio que puede alcanzar extremos de represión y uso letal de la fuerza. Contribuimos también al desarrollo crítico de una sociología de la policía, en el marco de cuyo programa el tema de la violencia policial en la literatura internacional aparece vinculado a la desigualdad social, a un mayor uso de la violencia e incluso de la criminalidad en las zonas en que las distancias entre ricos y pobres aumentan y en que la búsqueda de elementos individuales o interaccionales de la violencia no puede eludir el contexto político en el cual se inscriben, invitando a los sociólogos a no minimizar las bases coercitivas del orden nacional (Jobard y De Maillard, 2015).

## Método de trabajo

Se plantea un estudio exploratorio sobre un fenómeno social contemporáneo y en movimiento como el de la política criminal policial. Para ello se analiza un caso modelo, representativo, de la dirección política que imprime un gobierno. La LUC se ajusta perfectamente a ello en tanto propuesta del Poder Ejecutivo. De esta manera, primero, desde la sociología jurídica, el trabajo realiza un análisis de la sección seguridad pública de la LUC, para el que fueron seleccionadas 13 normas por su vinculación directa con la actuación policíaca en el espacio público. Luego, se analizan datos estadísticos abiertos o solicitados mediante el mecanismo de acceso a la información pública (Ley n.º 18.381). Las fuentes de información utilizadas fueron el Ministerio del Interior (MI) y la Fiscalía General de la Nación (FGN). Los indicadores seleccionados permiten conocer las manifestaciones y consecuencias del “respaldo” político a la actuación policial. Los indicadores utilizados son evolución temporal de las denuncias y las denuncias concluidas de los delitos de desacato, resistencia al arresto y agravio a la autoridad policial; evolución temporal de las sanciones disciplinarias aplicadas a la policía según el Decreto 01/16 (Reglamento General de Disciplina); y evolución temporal de los homicidios dolosos cometidos por la policía contra civiles y de los que fueron realizados por civiles contra la policía.

## Conceptos fundamentales para la discusión

La aprobación y puesta en práctica de la LUC constituye un logro significativo en la consolidación de la hegemonía conservadora (Paternain, 2012) uruguaya en materia de seguridad, que se sirvió del impulso legal para cristalizar un léxico gramatical y de sentido común punitivo. La defensa punitiva es llevada adelante por los “realistas de derecha” en su constante preocupación por mantener a como dé lugar la ley, el orden y el poder soberano (Pegoraro, 2001). La LUC parece ajustarse a esta categoría conceptual tanto por sus contenidos como por su irrupción como “momento punitivo” (Fassin, 2018) del Uruguay del siglo XXI, debido al incremento de la cantidad y severidad de infracciones a la ley, incluso cuando la actividad delictiva parece disminuir.

La LUC puede ser leída a través del lente que ofrece la criminología crítica italiana. Para Baratta (2013), el derecho penal tiene una función activa de producción y reproducción de la desigualdad porque tiende a privilegiar los intereses de las clases dominantes. Los estatus de criminalidad y de tutela se distribuyen de modo desigual entre los individuos independientemente del daño social de las acciones y de la gravedad de las infracciones. Importa observar si lo que dispone la LUC se aplica de manera selectiva creando sujetos criminalizados. De alguna manera, estamos frente

a la profecía autocumplida donde vigilantes y juzgadores buscan la “verdadera criminalidad” en aquellos estratos donde es “normal esperarla”, porque los prejuicios y estereotipos así lo indican. Baratta (1982) distingue tres formas de criminalización: 1) mecanismo de producción de normas (criminalización primaria); 2) mecanismo de aplicación de normas (criminalización secundaria); y 3) mecanismo de ejecución de penas (criminalización terciaria). La LUC en sí representa el primer tipo, pero, evidentemente, desde el momento que fue aprobada y puesta en práctica por el sistema de justicia, también comprende a los otros dos mecanismos de criminalización. En el análisis veremos los primeros dos tipos de criminalización con, por un lado, un análisis sociojurídico y, por otro, la presentación de evidencia estadística de la aplicación de las normas vinculadas con el respaldo a la policía.

Otro asunto interesante a considerar en el análisis de la política criminal que trasluce la LUC tiene relación con la ética que comunica la coalición multicolor cuando funda derecho (cuando crea nuevas figuras penales, aumenta penas, etc.). Benjamin (2001) sostenía que la distribución de lo que está bien y lo que está mal en una sociedad es el punto de partida que configura la violencia, el derecho y la justicia. Este triunvirato materializa la ética del soberano o la ética sobreviviente luego de las disputas de intereses en el régimen democrático. Lo dicho está estrechamente unido a la sensibilidad social (Tenenbaum, 2021) de la que hablamos más arriba a la hora de encontrar un escenario emocional posible para delimitar una política criminal concreta.

En relación con lo anterior, nos serviremos de la propuesta analítica del triángulo de violencias (Galtung, 2003), que permite distinguir niveles y relaciones sociológicas entre las violencias directas, las estructurales y las culturales. Son estas últimas las que proveen un marco legitimador y discriminante de las actitudes y comportamientos. Formando parte de una misma estructura analítica interconectada, mientras la violencia directa se mantiene visible, la violencia simbólica y la violencia cultural permanecen en un plano que permite invisibilizar la violencia estructural y sus conexiones con la violencia directa. En consonancia, podemos interpretar la imposición de la LUC y el sentido de sus disposiciones como una práctica de poder que se expresa en el despliegue y la operatoria del sistema penal. Más que represiva, es productiva y reafirma un sentido —una interpretación— que los “hechos” no habilitan: la desprotección del “brazo armado” de la sociedad ante la sociedad. La noción de “vulnerabilidad” del funcionario policial —noción que se encuentra presente en las operaciones simbólicas de otros trabajadores del Estado— (Viscardi, 2021), se naturaliza mediante la emergencia del discurso de su victimización, que habilita socialmente la idea de que debe reforzarse la “mano dura de la mano dura”. Esta operación simbólica que reclama la “pérdida de respeto ante la autoridad” —que alimenta visiones crecientes

en torno a la noción de “crisis de autoridad” (Eraly, 2019)— culmina en el ejercicio de violencia institucional, en tanto se manipula el artefacto en favor del uso de la violencia física y letal por parte de la policía.

La violencia policial y la violencia institucional aparecen en este escenario neoliberal como dimensiones estructurales en la consolidación de la desigualdad, en tanto el efecto que producen es el de la vigilancia, el hostigamiento y el castigo permanente de los vulnerables, consolidando la desigualdad en el acceso a la Justicia y a la ley. La operación replica dinámicas de violencias en sociedades desiguales y “descolectivizantes” (Castel, 2003), que cristalizan una mayor coacción y hostigamiento para los habitantes de contextos atravesados por una pluralidad y un continuo de violencias (Bourgois, 2010) de corte económico, social, familiar, educativo, habitacional e institucional (López, 2022). Así las cosas, este trabajo consolida la línea de análisis en que la sociología de la violencia “no puede, de ningún modo, desgajarse de una reflexión respecto de los procesos estructurales y violencias sociales en que se inserta y de los efectos de un modelo de desarrollo desigual” (Viscardi, 2012, p. 2).

## La investigación acerca de la policía

Al estudiar a la policía, tanto en Uruguay como en la región, nos enfrentamos con una gran limitante: la escasez de antecedentes de investigación. Pese a ello, en los últimos años ha surgido un conjunto de investigadores abocados a trabajar sobre esta temática. En este marco, Marcelo Sain (2011) ha desarrollado algunas características comunes del proceso histórico de configuración de las instituciones policiales de la región. Según el autor, el proceso de configuración de las instituciones policiales está marcado por la ascendencia de las Fuerzas Armadas en la conducción de los aparatos policiales y por el retraimiento del poder político en la toma de decisiones sobre las políticas de seguridad. Sabina Frederic concuerda con esta perspectiva al sostener que “la desmilitarización de la educación policial fue el principio rector de este movimiento reformista que buscaba, a través de la eliminación de esas prácticas y la introducción de ciertos contenidos, democratizar a las personas y sus instituciones” (2013, p. 274). Sain (2011) entiende que los gobernantes de los países de la región han delegado históricamente a las cúpulas policiales los aspectos centrales del gobierno de la seguridad. Como resultado de esto, se ha conformado una suerte de gobernabilidad policial de la seguridad pública, es decir, una gestión autónoma de las propias instituciones policiales en lo que refiere a sus bases doctrinales, organizativas y funcionales.

En lo que refiere al Uruguay, Alejandro Vila (2012) expresa que hasta la segunda mitad del siglo XX se mantuvo el diseño institucional tradicional originado en el siglo XIX. Fue recién en la década de 1970 cuando se dio una transformación



importante, marcada por la modernización de la matriz institucional y por un mayor énfasis en la impronta militarista del aparato policial (Vila, 2012). En cuanto a la modernización, se destaca la elaboración de la Ley Orgánica Policial (LOP), n.º 13.963 (Uruguay, Poder Legislativo, 1971). Es con esta normativa que la institución toma un carácter nacional, incorporando elementos de planificación centralizada y descentralización territorial (a través de las jefaturas departamentales). Por otra parte, la impronta militarista de la reforma se observa en el endurecimiento de las sanciones aplicadas a los funcionarios policiales y en la institucionalización de prácticas violatorias de los derechos humanos.

Luego de la recuperación democrática, el proceso de reformas institucionales más importantes llegó de la mano del desembarco del Frente Amplio en el gobierno nacional. A modo de síntesis, de este proceso se puede destacar la creación de una nueva LOP, Ley n.º 19.315 Uruguay, Poder Legislativo, 2015), y la elaboración de la Ley de Procedimiento Policial (LPP), n.º 18.315 (Uruguay, Poder Legislativo, 2008). En lo que refiere a derechos laborales, puede destacarse la habilitación de la sindicalización de los trabajadores policiales (2006) y la posterior creación de sindicatos policiales, algo que diferencia a Uruguay de los países de la región (Calandrón *et al.*, 2020).

Rafael Paternain (2014) destaca que, bajo el mandato del Frente Amplio, la Policía Nacional avanzó en algunas dimensiones centrales para su modernización. Por una parte, destaca el proceso de reestructura organizacional mediante el cual se diferenció al MI de la policía. Según el autor, en este periodo se observa un mayor empoderamiento del poder político y la creación de cuerpo de técnicos no policiales subordinados a los gobernantes. Por otra parte, se destaca un avance en la profesionalización del trabajo policial, materializada en la actualización de los planes de estudio y en la elevación de las exigencias de ingreso para los aspirantes a la función policial (Paternain, 2014). No obstante, pese a estos esfuerzos, Uruguay ha visto aumentar sus tasas delictivas de manera constante desde la recuperación democrática. En este sentido, en 2018 se observó el mayor número de homicidios desde que se tienen registros: 12 cada 100.000 habitantes (MI, 2022).

En este proceso de reestructura institucional y de aumento de los delitos vivido en los últimos años es donde han surgido la mayoría de los trabajos realizados por las ciencias sociales en este campo. Más allá de los trabajos focalizados en las políticas del MI (Paternain, 2014; Vila, 2012), también se han realizado investigaciones referidas al vínculo entre jóvenes y policías, a la formación policial y a la evaluación de políticas públicas. En lo que refiere al vínculo entre policías y jóvenes, los estudios realizados demuestran que el accionar policial está especialmente sesgado hacia los jóvenes de menor nivel socioeconómico (Gutiérrez, 2020; Viscardi, 2016; Paternain *et al.*,

2016; Tenenbaum, 2015). Esto implica que la mayoría de los controles arbitrarios, las detenciones y los abusos están dirigidos a este grupo poblacional, fenómeno que ha sido demostrado en diferentes estudios realizados en la región (Brasil *et al.*, 2020; Lerchundi, 2020; Tenenbaum, 2019; Silva, 2014; Kessler y Dimarco, 2013). En este sentido, es importante tener en consideración que las muertes de jóvenes a manos de policías representan un problema importante en Latinoamérica. Como demuestra Oramendi (2019), un 25% de los jóvenes asesinados con armas de fuego en la región son víctimas de enfrentamientos con la policía.

Los trabajos referidos a la formación policial analizan los cambios en las políticas educativas y en los planes de estudio en clave histórica. En Argentina, se destaca el trabajo de la antropóloga y ex ministra de Seguridad de la Nación Sabina Frederic (2016) y en Uruguay, la labor de Timote (2015) y Viscardi y Fraiman (2013). A modo de síntesis, se puede decir que estos trabajos dan cuenta de la existencia de un claro distanciamiento en la formación de corte teórico y la formación práctica en los planes de estudio que estructuran la formación policial. Asimismo, se puede observar que en Uruguay la formación del personal de menor jerarquía (la escala básica) es excesivamente corta (seis meses) y sus contenidos presentan un obstáculo importante para el desarrollo de un modelo policial de corte preventivo.

Por último, algunos trabajos se han enfocado en analizar políticas de patrullaje como el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) (Chainey, Serrano, Berthet y Veneri, 2017; OPP, 2016). Estos trabajos han sido realizados por técnicos del MI en conjunto con profesionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Las investigaciones realizadas en torno al PADO son un reflejo de la existencia de una mayor presencia del conocimiento técnico de las ciencias sociales en el diseño y la evaluación del trabajo policial durante la gestión del Frente Amplio (Del Castillo, 2017). Importa señalar que de aquí surgen investigaciones del empirismo radical y estudios basados en algunas teorías polémicas (ventanas rotas, desorganización comunitaria, actividades rutinarias, situacional, etc.), denominadas por Garland (2002) como teorías de la vida cotidiana de la cultura del control, que han llevado a desplegar políticas de mano dura como forma de disuadir el delito (Tenenbaum, 2021).

## Discusión

La LUC creó nuevas figuras penales y modificó normas que regulan los procedimientos policiales. Entendemos que hay *13 normas* que reflejan la política criminal policial de la coalición multicolor. En buena medida, estos artículos ofrecen un mayor

margen de maniobra a la policía en detrimento de derechos ciudadanos y garantías en los procedimientos.

Uno de los cambios sustantivos que introdujo la LUC fue la modificación de las condiciones en las cuales la policía puede solicitar la identificación de las personas y realizar registros personales. En lo que refiere a la solicitud de identificación, el *artículo 50* modificó el artículo 43 de la LPP n.º 18.315, otorgando a las fuerzas del "orden" la posibilidad de solicitar el documento de identidad a cualquier persona sin necesidad de motivo. El ciudadano debe identificarse, ya que de lo contrario será conducido a una dependencia policial. La norma anterior limitaba la solicitud de identificación a los procedimientos cuya finalidad era la detención de una persona requerida por la Justicia. Además, el *artículo 51* de la LUC, que modifica el artículo 44 de la LPP, otorga a la policía la posibilidad de realizar registros de identidad cuando se entiende que existen "indicios" de que una persona cometió un delito, lo intentó o se dispone a cometerlo. Anteriormente, la normativa autorizaba este tipo de procedimientos en caso de constatarse un delito flagrante o motivos suficientes y fundados. Ahora, con la noción de indicio —concepto que no define la legislación— se da lugar a la discrecionalidad cimentada en el "olfato" (Viscardi y Gutiérrez, 2021) y el "saber hacer" (Frederic, 2013) policial. Esto, en realidad, genera el escenario para el despliegue de un conjunto de arbitrariedades. Ahora bien, este olfato y saber hacer trasciende al policía, al formar parte de una estructura de sentir social sobre lo peligroso. Al respecto, Rodríguez Alzueta utiliza el concepto de olfato social para indicar aquello que

le pone un rostro y le asigna un lugar al temor nuestro de cada día. El olfato social vuelve concreto el miedo abstracto y difuso [...]. Los prejuicios van reduciendo nuestro universo social hasta encerrarnos en la madriguera, una fortificación privada conforme a la exigencia de nuestros temores. (2019, p. 14)

En lo que se refiere al registro de personas, el *artículo 23* de la LUC modifica el artículo 190 del Código del Proceso Penal (CPP) sustituyendo la comunicación "inmediata" de una retención o arresto a la FGN<sup>4</sup> por una comunicación "dentro de los tiempos establecidos". El *artículo 22* (Objeto de los registros) y el *artículo 43* (Comunicación inmediata) de la LUC, al modificar el punto 189.6 del artículo 189 del CPP, aumentan de dos a cuatro horas la incomunicación de la persona detenida. Este cambio es contrario al "Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 43/173 del 9 de diciembre de 1988. En el principio 11.1 se afirma que "nadie será mantenido en detención sin tener la

4 Importa mencionar que desde noviembre de 2017 rige en Uruguay el sistema acusatorio.

posibilidad real de ser oído sin demora por un juez u otra autoridad” (ONU, 1988). De allí que el Mecanismo Nacional contra la Tortura recomienda “adoptar acciones concretas para garantizar el acceso a un abogado/a desde el primer momento de detención” (Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, 2021, p. 78). Extender el tiempo de la caja negra de la detención policial, durante el cual todo lo que sucede queda entre la policía y el detenido, puede ser entendido —además de la cuestión jurídica de las garantías de las partes— como instancia potencial de la *nuda vida* (Agamben, 2006): en la práctica, individuos despojados de derechos, personas desnudas ante la autoridad policial.

Las garantías de los ciudadanos también se ven afectadas en lo que refiere a las detenciones policiales. Por un lado, el *artículo 49* establece la presunción de la legitimidad de la actuación policial cuando los uniformados utilizan la fuerza (se agrega al artículo 31 de la LPP el artículo 31-BIS). El artículo 31 de la LPP de 2008 ya reconocía la legítima defensa propia o de terceros del personal policial cuando se diera muerte a una persona en cumplimiento de la ley. Sin embargo, la coalición de gobierno entendió que era necesario crear una figura específica de legítima defensa que presumiese lo que debería aplicarse a cualquier ciudadano del país: el principio de inocencia. Este “respaldo” a la policía crea, potencialmente, una mayor indefensión de la ciudadanía ante el uso de la fuerza policial. No obstante, la ciudadanía mantiene los mecanismos normativos para demostrar la ilegitimidad del uso de la violencia policial. Por otro lado, el *artículo 52* de la LUC genera una modificación en la LPP (artículo 48), por la cual las fuerzas del orden están habilitadas a trasladar a cualquier persona a una dependencia policial por “indicios” de participación en un hecho de apariencia delictiva. La nueva norma sustituye el concepto de “motivo suficiente” y fundado por la noción imprecisa de “indicio” fundado, cayendo una vez más en el reinado del olfato social.

La LUC crea dos delitos que modifican las condiciones en las que se dan las intervenciones policiales en el espacio público. Primero, el *artículo 4* crea la figura penal de la “resistencia al arresto”, con una pena mínima de seis meses de prisión y una máxima de tres años. El delito se presenta con la resistencia física que preste el detenido por la policía. No resulta claro cómo se determina la existencia de la resistencia en tanto es un concepto que, en cierto abanico de situaciones, es polisémico. Luego, el *artículo 11* crea la figura penal de “agravio a la autoridad policial”, que tiene una pena mínima de tres meses de prisión y una máxima de dieciocho. Se configura el delito cuando los funcionarios policiales son insultados, atacados, amenazados u obstaculizados en el ejercicio de sus funciones. Ambas figuras penales se basan en los ya mencionados indicios, que, ahora, debe (auto)percibir la policía. Es importante aclarar que el Código Penal preveía la resistencia al arresto a través de los delitos de “des-

acato" (artículo 173) y de "atentado" (artículo 171) para proteger a los funcionarios policiales —y otras autoridades del Estado— al realizar este tipo de procedimientos.

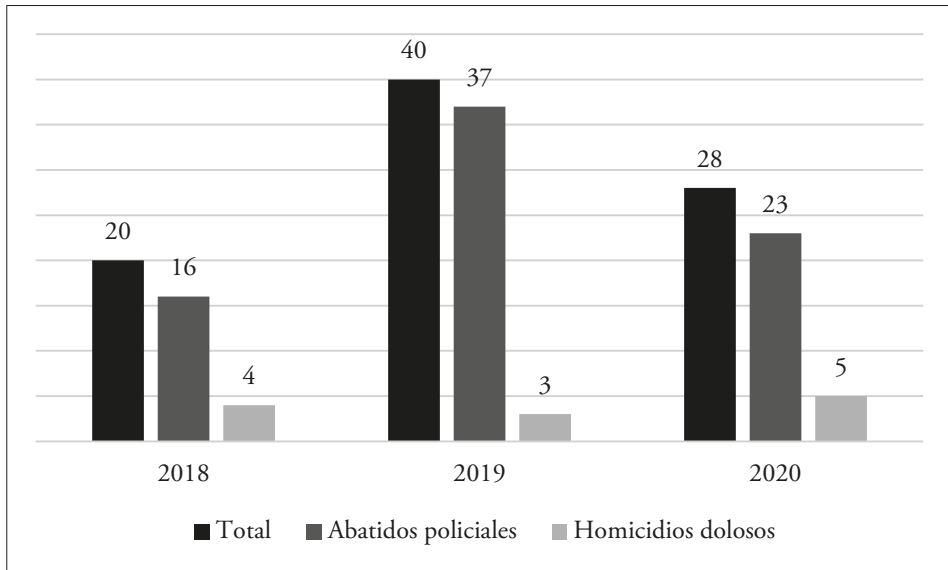
Además, la LUC también brinda competencias a los policías jubilados y funcionarios militares en funciones. En primer lugar, el *artículo 64* modifica el artículo 38 de la LOP (Ley n.º 19.315) al establecer que los policías en situación de retiro tienen habilitado el porte de armas. El *artículo 65* los habilita a utilizar la fuerza en delitos flagrantes, gozando de las mismas facultades legales que el personal policial en actividad (artículo 38-TER de la LOP). En segundo lugar, el *artículo 24* de la LUC, que modifica el artículo 59 del CPP, habilita a los funcionarios militares a realizar tareas de seguridad interna relacionadas con los registros personales, de equipajes y de vehículos. Esto se aplica cuando hay "indicios" o en procedimientos rutinarios de prevención, es decir, sin sospechas fundadas. Una de las aplicaciones de la norma se produce en los pasos fronterizos del país.

Por último, el *artículo 470* de la LUC, ubicado en la sección 11 del capítulo uno, creó un marco jurídico para la actuación de la autoridad en hechos de apariencia delictiva sin especificar si se refiere a la policía y a qué situaciones en concreto. La vaguedad de la norma brinda amplio margen a la actuación discrecional de la autoridad, en especial en situaciones relacionadas con la circulación.

## Legítima defensa y "respaldo" al trabajo policial

Uno de los cambios más significativos que incorpora la LUC al trabajo policial es la modificación de la legítima defensa. El argumento principal que justificó la modificación fue que la legislación penal previa a la LUC no protegía concretamente a los policías ante decesos cometidos en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, el artículo 31 de la LPP de 2008 ya expresaba que "el personal policial está exento de responsabilidad cuando actúa en legítima defensa propia o de terceros". Pero bien, ¿cuál es el contexto? Obtuvimos datos del MI para el periodo 2018-2020 sobre homicidios dolosos (muertes que se configuran como delito) y abatidos policiales (muertes que se configuran como legítima defensa). A partir de estos datos se puede observar que en el periodo considerado la mayoría de los homicidios realizados a manos de policías han sido clasificados como legítimos. De 2018 a 2020 se contabilizan 88 muertes a manos de policías, de las cuales el 86,4% (76) fueron clasificadas como legítimas y un 13,6% (12) como homicidios dolosos, tendencia que se mantiene en los años previos a la LUC y en el año en que esta entró en vigencia (2020).

**Gráfico 1. Evolución de muertes a manos de la policía (2018-2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

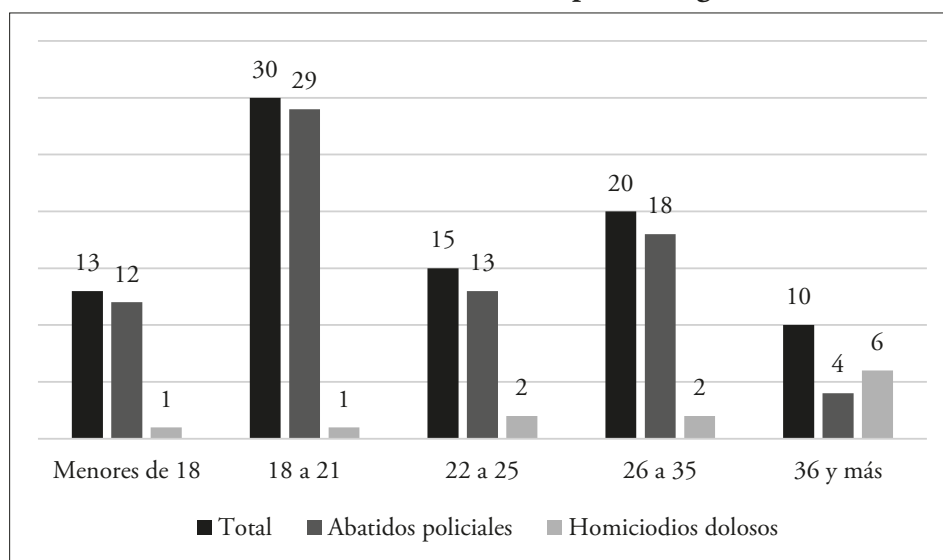
Importa decir que los datos tienen limitaciones en cuanto al análisis del impacto de la LUC, debido a que esta norma fue aprobada a mitad del año 2020. Sin embargo, no se puede perder de vista que estos guarismos hacen referencia al contexto antecedente de la LUC. En este sentido, la inclinación que tuvo la Justicia uruguaya —durante el progresismo— a reconocer como legítima defensa casi la totalidad de los decesos cometidos por la policía contra civiles parece ser un indicador robusto para rechazar la hipótesis que expresa que la legislación anterior a la LUC “no respaldaba” a los funcionarios policiales. Así, por ejemplo, mientras de 2018 a 2019 se duplicaron las muertes de civiles cometidas por la policía (pasando de 20 a 40), los homicidios dolosos de civiles a manos de la policía se mantuvieron constantes e ínfimos.

Por otra parte, no pueden obviarse los datos alcanzados en el año 2019 para los abatidos policiales. Debería analizarse aquello que subyace al guarismo para conocer qué puede estar detrás de la moda de la serie de tiempo. No puede perderse de vista que los años 2018 y 2019 presentaron la tasa de homicidios más alta en la historia del país desde que se tiene registro (MI, 2022).

Analizando el perfil de las personas que han muerto a manos de policías en el periodo que logramos acceder a los datos (2018-2020), se destaca que la mayoría de

estas personas son varones (84 de 88). Por otra parte, cuando analizamos la edad de las víctimas podemos identificar que en la mayoría de los casos se trata de personas jóvenes: el 88,6% (78) tenía 35 años o menos y solamente un 11,4% (10) tenía 36 años o más. De esta forma, queda en evidencia que los jóvenes son los principales afectados por el uso de la fuerza letal de la policía. Esto es consistente con hallazgos de otros estudios que muestran un claro sesgo hacia los jóvenes en el uso de la violencia policial (Gutiérrez, 2020; Viscardi, 2016; Paternain *et al.*, 2016; Tenenbaum, 2015). También cabe destacar el lugar que ocupan los abatimientos policiales contra niñas, niños y adolescentes (13 casos en total).

**Gráfico 2. Evolución de muertes a manos de la policía, según edad (2018-2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

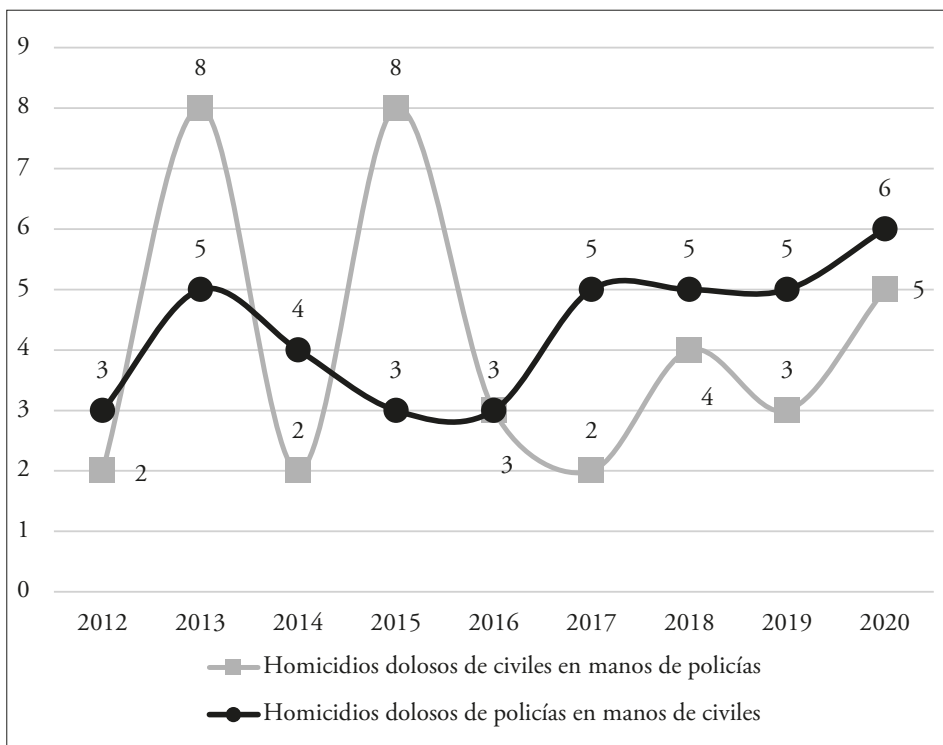
Ampliando la serie de tiempo,<sup>5</sup> el Gráfico 3 muestra la evolución de los homicidios dolosos cometidos por la policía contra civiles y de los que fueron realizados por civiles contra la policía. En los dos casos se trata de delitos, la única diferencia es que en un caso los policías son las víctimas y en otro los victimarios.

En los 9 años de la serie de tiempo, se contabilizan 37 homicidios dolosos de civiles en manos de policías y 39 homicidios de policías en manos de civiles. En este

<sup>5</sup> Las diferencias en los periodos considerados en el Gráfico 3 y los anteriores no se deben a una elección de los investigadores, sino a que el MI no cuenta con datos de abatidos policiales de años anteriores a 2018.

escenario de paridad no parece razonable afirmar que el riesgo que enfrentan los policías de ser asesinados por civiles es mayor que el que enfrentan los civiles de ser asesinados por policías. No parece tampoco que los policías tengan las “manos atadas”. Así dadas las cosas, otorgar mayores potestades a los uniformados para hacer uso de la fuerza letal sin brindar mayores garantías a los civiles presenta un riesgo considerable. No se puede perder de vista que en los años 2013 y 2015 los homicidios dolosos de civiles a manos de policías llegaron a la cima de la serie, con 8 asesinatos, cifra que supera considerablemente la cantidad de policías asesinados en esos años y en el resto del periodo considerado.

**Gráfico 3. Evolución de homicidios dolosos de civiles a manos de policías y homicidios de policías a manos de civiles (2012-2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.



## El respeto a la autoridad<sup>6</sup>

Entre los cambios que creó la LUC se destacan también aquellos que penalizan las acciones que violentan a los funcionarios policiales. Con este objetivo, la LUC crea nuevos delitos, como la “resistencia al arresto” y el “agravio a la autoridad policial” (artículos 4 y 11 respectivamente). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el Código Penal ya preveía el delito de “desacato” (artículo 171) para proteger a los funcionarios públicos (entre ellos los policías) cuando su autoridad es menoscabada o desobedecida. Importa señalar que, por las características de su trabajo, los funcionarios policiales están más expuestos a experimentar el desacato que la mayoría de los funcionarios públicos que ejercen la autoridad.

Es pertinente preguntarse si los nuevos tipos penales han generado un cambio material en la protección de la integridad de los funcionarios policiales. Para ello, se analizó la evolución temporal de las denuncias y las denuncias concluidas de los delitos de desacato, resistencia al arresto y agravio a la autoridad policial.

En primer lugar, las denuncias<sup>7</sup> por desacato han aumentado constantemente entre los años 2018 y 2020, para luego caer en el primer semestre de 2021. En particular, se observan ciertas oscilaciones al alza, por encima de las 400 denuncias (en mayo y agosto de 2020, y desde octubre de 2020 a enero de 2021), que podrían reflejar casos polémicos de supuestos incumplimientos de la ciudadanía de las medidas tomadas por el gobierno en el contexto de la pandemia: no aglomeración, límites al derecho de reunión, quedate en casa, distanciamiento social, etc.

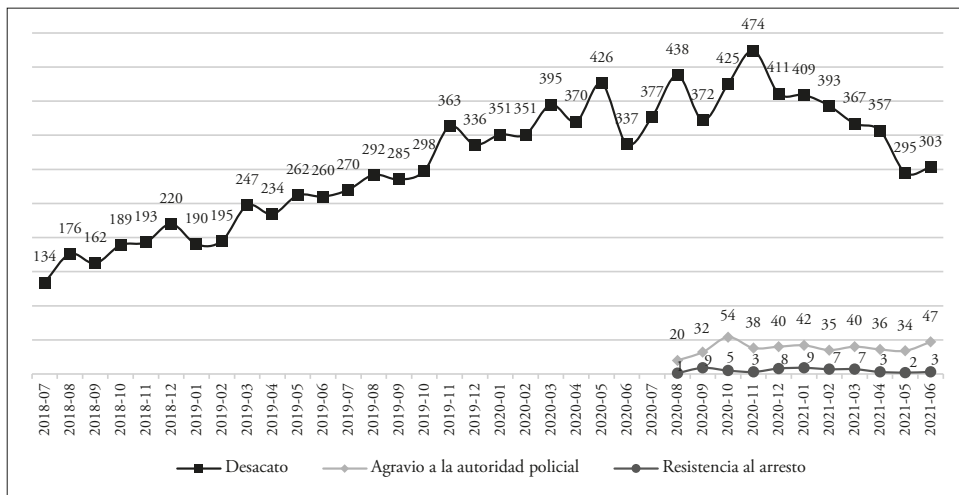
El aumento de la frecuencia de denuncias de desacato entre 2018 y febrero de 2020 —antes de la pandemia y el inicio del gobierno de la coalición multicolor— mostraría la tensión creciente en los funcionarios encargados de ejercer la autoridad (entre ellos la policía) y las personas que son objeto de sus intervenciones. El crecimiento de la curva podría explicar, a su vez, el aumento de la disconformidad de la corporación policial y su demanda de “mayor respaldo”. Luego, en 2021, la caída de las denuncias de desacato estaría indicando la “llegada del respaldo” del nuevo gobierno a la policía —en el ámbito del relato de las principales autoridades del gobierno y con la normativa expresada en el apartado anterior— y la adaptación de la sociedad a las medidas implementadas por el gobierno en el marco de la pandemia. Téngase en cuenta que el periodo de tiempo más crítico de la pandemia, de acuerdo con la cantidad de muertes acaecidas y la intensificación del confinamiento volunta-

6 Una primera versión del análisis incluido en este apartado fue publicada en la edición 1879 de Brecha. Ver: <https://brecha.com.uy/con-las-manos-atadas/>

7 Las denuncias son solicitudes que llegan a la justicia para que esta valore la formalización de un hecho de apariencia delictiva. En tal sentido, el indicador considerado no comprende ninguna evaluación o decisión judicial, solamente es la acción del denunciante.

rio y las restricciones, fue entre abril y julio de 2021. Ello también podría explicar, por la disminución de la movilidad urbana y la ocupación del espacio público, la caída de las denuncias por desacato. De cualquier forma, no puede perderse de vista que los guarismos de 2021 no dejan de ser sustantivos si se mira todo el periodo de estudio de la serie.

**Gráfico 4. Evolución de denuncias de desacato, agravio a la autoridad policial y resistencia al arresto (julio de 2018-junio de 2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Fiscalía General de la Nación.

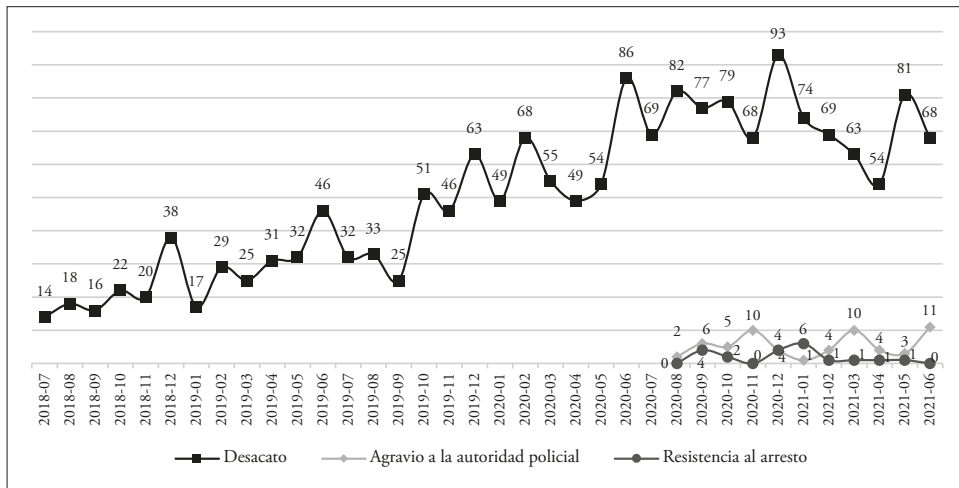
Las denuncias de agravio a la autoridad policial y de resistencia al arresto han sido poco utilizadas por los denunciados (policías) y quienes los asesoran.<sup>8</sup> Ambas se han mantenido en niveles muy bajos en relación con el desacato, especialmente la resistencia al arresto, que no supera la decena de casos en ninguno de los once meses de la serie. Esto lleva a pensar que, por el momento, los nuevos tipos delictivos no son necesarios desde el punto de vista material, mas sí desde la mirada simbólica del respaldo a la autoridad policial para generar una percepción de mayor “protección”.

Importa subrayar también que la caída de los desacatos no ha sido compensada por la aparición de las nuevas figuras penales. Todo hace pensar que el agravio a la autoridad policial y la resistencia al arresto funcionan, fácticamente, de forma superpuesta y no complementaria.

<sup>8</sup> Para analizar la evolución de las denuncias de estos delitos es necesario considerar que tanto el agravio a la autoridad policial como la resistencia al arresto comenzaron a registrarse en agosto de 2020, debido a que la LUC fue promulgada en julio de ese año.

Al analizar el indicador “denuncias concluidas” (Gráfico 5) tenemos una visión más clara del nivel de ofensa que reciben la policía y otros funcionarios públicos encargados de ejercer la autoridad. Por otra parte, el indicador también representa el respaldo que recibe la policía por parte de la Justicia y del sistema político (desde la aprobación de leyes). Cuando decimos denuncias concluidas nos referimos a la resolución de procesos judiciales por vía de 1) condenas por juicio oral, abreviado o simplificado; 2) suspensión condicional del proceso; y 3) acuerdos reparatorios.

**Gráfico 5. Evolución de denuncias concluidas de desacato, agravio a la autoridad policial y resistencia al arresto (julio de 2018-junio de 2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Fiscalía General de la Nación.

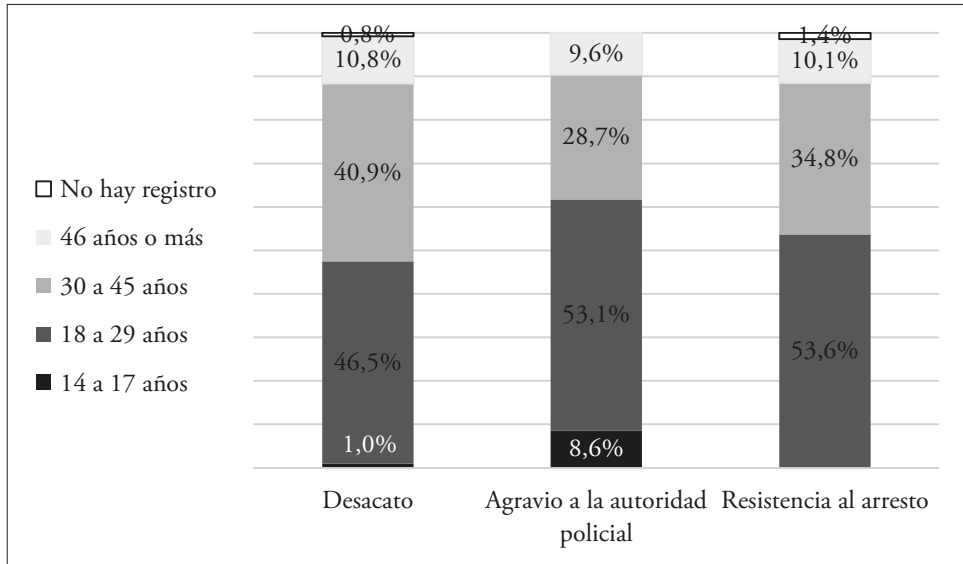
Los datos muestran que las denuncias concluidas son, en promedio, menos de la tercera parte de las denuncias realizadas para los tres tipos delictivos,<sup>9</sup> un dato esperable vinculado al embudo del aparato burocrático judicial y a la complejidad de la reunión de pruebas convincentes. Se observa un aumento considerable de las denuncias concluidas de desacato desde octubre de 2019 a diciembre de 2020. Luego hay un descenso de estas denuncias, aunque parecen estacionarse en los últimos dos meses de la serie en valores aún significativos.

Las denuncias concluidas de agravio a la autoridad policial y de resistencia al arresto son ínfimas, en especial la resistencia al arresto, lo que permite hipotetizar que tramitar este tipo de penas es complejo y que los operadores judiciales no las utilizan

<sup>9</sup> Es importante tener en cuenta que para la construcción del dato se toma la fecha en que la denuncia alcanzó el resultado de conclusión.

porque se superponen a la figura penal conocida del desacato. Quizás por esta razón el ministro del Interior, Luis Alberto Heber, manifestó que “ni en el Poder Judicial ni en la Fiscalía puede hacerse el distraído con lo que establece la LUC” (Martínez, 2022). Llama la atención el crecimiento de la frecuencia de denuncias concluidas por desacato inmediatamente después de la aprobación de la LUC en julio de 2020 y no así las de las novedades penales que trajo la legislación.

**Gráfico 6. Distribución de personas condenadas por desacato, agravio a la autoridad policial y resistencia al arresto (agosto de 2020-julio de 2021)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Fiscalía General de la Nación.

Por último, ¿quiénes son las personas a las que criminalizan los nuevos delitos creados por la LUC? La gran mayoría de las personas condenadas por estos delitos son varones: 93% en desacato, 84% en agravio a la autoridad policial y 93% en resistencia al arresto. Analizando la distribución de edad, los jóvenes de entre 18 y 29 años concentran la mayoría de las condenas en los tres delitos considerados.<sup>10</sup> Las dos nuevas figuras penales presentan datos más abultados en los jóvenes que los que

<sup>10</sup> Es importante tener en cuenta que el número de condenas por estos delitos difiere del número de denuncias concluidas con condena para cada uno de ellos. Esto se debe a que hay diferencias entre lo que registran los funcionarios que reciben la denuncia y los delitos que finalmente decide imputar el fiscal. En el periodo considerado se registran 1021 condenados por desacato, 209 por agravio a la autoridad policial y 69 por resistencia al arresto.

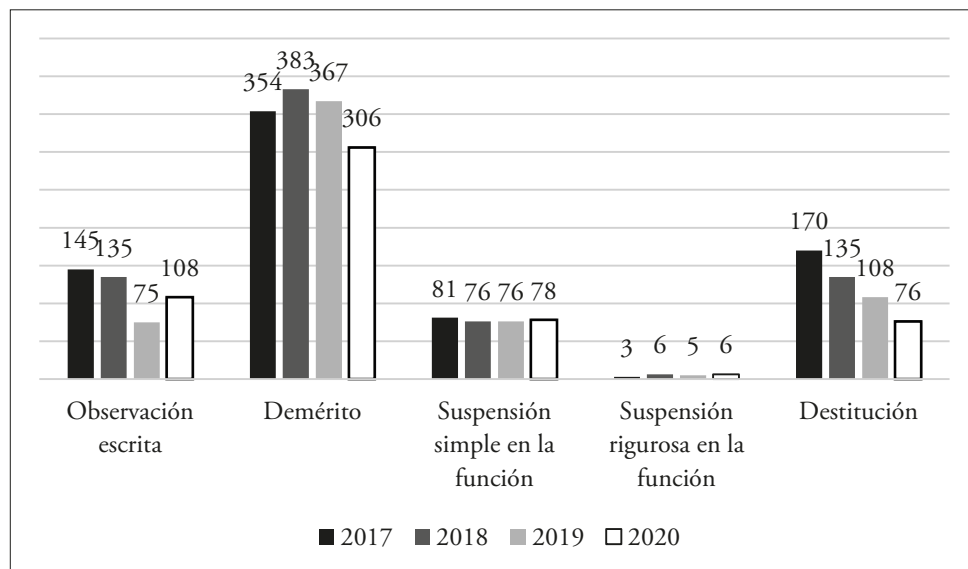
muestra el delito de desacato. El agravio a la autoridad policial es el delito que presenta una tendencia más pronunciada en esta línea: un 8,6% de sus condenados tiene 17 años o menos y los que tienen menos de 30 años representan el 61,7%, mientras que los condenados por desacato de 17 años o menos son un 1% del total y los que tienen menos de 30 años representan un 47,5%.

De este modo, podemos decir que los tres tipos penales actúan como respaldo jurídico del accionar policial contra, fundamentalmente, los jóvenes,<sup>11</sup> hecho que condice con otros indicadores delictivos como, por ejemplo, el sexo de las personas formalizadas y condenadas por la Justicia.

### El respaldo por fuera de la LUC

El respaldo a la policía por parte de la coalición multicolor parece observarse, aunque aún no de forma nítida, con la evolución de las sanciones disciplinarias aplicadas a la policía de acuerdo al Reglamento General de Disciplina (Decreto 01/16).

**Gráfico 7. Evolución de sanciones disciplinarias en la interna del Ministerio del Interior (2017-2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior.

11 Acerca de la construcción del enemigo y el pánico moral contra los jóvenes, pueden leerse los trabajos de Tenenbaum *et al.* (2021) y Tenenbaum y Viscardi (2018).

Con el cambio de gobierno y la aprobación de la LUC, los datos muestran una sensible baja en la ejecución de la “destitución” y el “demérito”. La única sanción que aumenta es la “observación escrita” (la sanción más leve) y lo hace con respecto a 2020, pero no llega a los niveles de 2017 y 2018.

Cabe reparar en que la tendencia decreciente de las destituciones que se observa desde el inicio de la serie podría explicar la caída general de las otras sanciones (dada la salida del personal). Además, es esperable que caigan las destituciones luego de un periodo en el que la aplicación de este tipo de sanciones llegó a su pico más alto. Finalmente, los guarismos de destituciones del gobierno anterior pueden reflejar, al menos en parte, el proceso de reforma de la policía nacional.

## A modo de cierre

Hemos observado el modo en que el sistema de justicia penal robustece por vía de la LUC el léxico punitivo de la intervención policial. Este se asienta en expectativas punitivas que se inscriben en un contexto más amplio en que el gobierno de la violencia y el ejercicio del control social se monta sobre el difuso pero efectivo concepto de seguridad. Esta noción definió la clave de lectura en torno a la violencia interpersonal asociada al delito contra la propiedad. Como efecto, fue progresivamente consolidando a la policía como actor protagonista y responsable del gobierno de la seguridad en el espacio urbano. Así, las grandes urbes latinoamericanas registran una elevada tasa de policías por habitantes, que, para el caso de Montevideo, alcanza a un policía por cada 202 personas (Tenenbaum, 2015).

A partir de la evidencia presentada, hemos visto que no se sostiene la hipótesis de la criminalización del uso letal de la fuerza policial en el periodo de gobierno del Frente Amplio ni en la actualidad. En pocas palabras, no es posible afirmar que la policía tenía las manos atadas en el periodo de gobierno anterior, como tampoco las tiene en el presente. De esta forma, la presunción de la legítima defensa de la actuación policial no parece justificarse en un contexto en el que, aproximadamente, nueve de cada diez muertes a manos de policías son tipificadas como legítimas.

El desacato sigue siendo el principal instrumento punitivo al que los funcionarios policiales dan uso frente a las situaciones en las que sufren algún tipo de agresión. Por lo tanto, hasta el momento, la creación de los nuevos delitos no ha tenido un impacto considerable en la protección de la integridad de los funcionarios policiales, es decir, no presenta grandes cambios en lo que refiere al “respaldo” ni a la “protección” de los funcionarios. De hecho, el desacato era ampliamente utilizado en los gobiernos progresistas —claro que este tipo delictivo no aplica únicamente para la policía, no obstante, esta es su principal denunciante—. La creación de la resistencia

al arresto y el agravio a la autoridad policial puede generar un mayor sentimiento de protección —algo que debería ser investigado—, pero hasta el momento no ha generado efectos concretos que logren una transformación real de la situación previa a la LUC en esta materia.

Las sanciones disciplinarias a la policía durante la gestión de la coalición multicolor muestran un espaldarazo fáctico a la actuación policial, marcado por el desenso de los deméritos y las destituciones. Así dadas las cosas, nos preguntamos qué comportamientos de los funcionarios policiales se dejaron de sancionar y cuáles dejaron de sancionarse de forma severa. Estaríamos en un grave escenario si el relato de “respaldo” y “protección” a la actuación policial, si la “orden de no aflojar”, se configura en impunidad.

Destacamos el interés por problematizar la diferencia entre progresistas y conservadores (Mallo *et al.*, 2013) o entre las sensibilidades de izquierdas y las sensibilidades de derechas (Tenenbaum, 2021) para pensar los posicionamientos y tensiones en las internas de los bloques. El cambio de sensibilidad respecto del delito (el discurso de la inseguridad, que se transforma en un discurso relativamente autónomo respecto del delito y el castigo) se relaciona con el conservadurismo y la sensibilidad punitiva, el realismo de derecha y la ideología de la defensa social, munido de elementos como la tradición y el enfoque de individualismo social.

La LUC expresa y concreta el triunfo de una visión del modelo de seguridad. Como lo demuestra a nivel histórico Thompson (2010) analizando los procesos de disputa y negociación en torno a la ley penal<sup>12</sup> en el terreno social y cultural, la ambigüedad con que se hallaba redactada la ley llevó a que, si bien en un principio los perseguidos eran pocos, los procesos penales se extendieran rápidamente, a tal punto que, poco tiempo después de la sanción, el solo hecho de llevar la cara pintada con hollín o portar un arma letal podía constituir en sí mismo un crimen capital. El autor demuestra que si de algo no cabe duda es de que la tipificación establecida por el derecho penal constituía un mecanismo alcanzado por los sectores hegemónicos para asegurar los privilegios y utilidades de la explotación natural. En este marco, resulta preocupante el giro jurídico punitivo que propone la LUC, giro que será necesario demostrar tras pasar varios años desde su aplicación.

Los esfuerzos por problematizar el modo en que se construye y configura el sujeto peligroso como parte del arte de gobernar para la defensa de la sociedad indican que la gestión de los miedos, ansiedades y pánicos morales complementa los mecanismos de etiquetamiento y producción del otro peligroso (Garland, 2002). Ello también, especialmente, en tanto “las dinámicas coactivas de los dispositivos institucionales hoy mapean sistemáticamente lógicas de clasificación de un orden social

12 Ley 9 Jorge 1 c.22, conocida como Ley Negra.

desigual y excluyente” (Viscardi, 2016, p. 185). En este trabajo exploratorio hemos visto que la política criminal de la coalición multicolor incorpora un componente conservador en el discurso sobre los jóvenes y la seguridad.

Creemos que en los procesos de definición social de las violencias inciden especialmente los discursos de los medios de comunicación masiva, que ubican a los sectores populares, y en ellos muy especialmente a los jóvenes, como exclusivos protagonistas de estereotipos negativos y amenazantes, sobre los que se requiere un mayor rigor penal y la ampliación de la dimensión punitiva de las políticas públicas a través de cruzadas de diverso orden, entre ellas la baja de la edad de punibilidad o el endurecimiento de los tipos penales y sus sanciones (Mallo *et al.*, 2013). Hace ya más de una década, Paternain y Sanseviero (2008) problematizaron las reformas legislativas y los debates sobre violencia y criminalidad dominados por el periodismo, la política y el sentido común, resaltando la necesidad de “despolicializar la agenda de la seguridad ciudadana” (2008, p. 16). En este punto, encontramos central no atribuir solamente al entramado de actores de las agencias mediáticas esta construcción social del otro como enemigo, sino a un espectro más amplio de actores y tendencias. Las dinámicas de la clase política en el uso electoral y discursivo de estas expresiones es clave (Mattely y Mouhanna, 2007), así como la participación de organizaciones internacionales en el diseño de políticas públicas.

Esperamos haber contribuido al debate en relación con los efectos proclamados por la LUC mostrando las tensiones emergentes y aquellos efectos que ciertamente producen en la vida de las personas involucradas. Recordamos que es importante tener en cuenta que los cambios introducidos por la LUC tienen poco tiempo, por lo tanto, para analizar con mayor rigurosidad sus efectos será necesario realizar este ejercicio exploratorio más adelante.

## Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2006). *El poder soberano y la nuda vida. Homo Sacer I*. Valencia: Pretextos.
- Baratta, A. (2013). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México: Siglo XXI.
- Benjamin, W. (2001). *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*. Madrid: Taurus.
- Boman, J. H. y Mowen, T. J. (2021). Global crime trends during COVID-19. *Nature Human Behaviour*, 5: 821-822.
- Bourgois, P. (2010). *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Buenos Aires: Siglo XXI.



- Brasil, G.; Santiago, E. y Brandão, M. (2020). A banalidade da violência policial contra jovens pobres, pretos e periféricos na cidade de Fortaleza. *Dilemas. Revista de estudos de conflito e controle social*, 13(1): 169 -193.
- Calandrón, S.; Galar, S. y Da Silva Lorenz, M. (2020). El proceso de sindicalización de los gremios policiales en Uruguay. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, 67: 175-194.
- Castel, R. (2003). *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?* París: Seuil.
- Chainey, S.; Serrano-Berthet, R. y Veneri, F. (2017) Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay. En Ministerio del Interior-BID, ¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa (pp. 155-180). Montevideo: Ministerio del Interior-BID.
- Eraly, A. (2019). *Une démocratie sans autorité?* Toulouse: Erès.
- Del Castillo, F. (2017). Génesis, desarrollo y profesionalización del análisis criminal en la Policía Nacional. En Ministerio del Interior-BID, ¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa (pp. 53-72). Montevideo: Ministerio del Interior-BID.
- Fassin, D. (2018). *Castigar*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Fraiman, R. y Viscardi, N. (2014). Entre fierros y plata dulce: consideraciones acerca de las trayectorias de adolescentes privados de libertad. En Esteves de Calazans, M. y Lourau, J. S. (orgs.), *Jóvenes, violencias e vida nas cidades* (pp. 3-28). Salvador: UCSAL.
- Frederic, S. (2016) *De la desmilitarización a la profesionalización: un estudio etnográfico sobre la formación básica de la Policía Federal Argentina*. Buenos Aires: UFQ.
- Frederic, S. (2013). La formación policial en cuestión: impugnación, valoración y transmisión de los "saber hacer" policiales. En Frederic, S.; Galvani, M.; Garriga Zucal, J. y Renoldi, B. (eds.), *De armas llevar* (pp. 271-301). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Galtung, J. (2003) *Tras la violencia: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika: Bakeaz/Gernika Gogoratuz.
- Garland, D. (2002). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gatti, G. (ed.) (2017). *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Bogotá.

- Gutiérrez, J. M. (2020). *El respeto de la calle. Un acercamiento al vínculo entre policías y jóvenes pobres, desde la mirada policial*. Montevideo: Universidad de la República.
- Han, B. (2019). *Topología de la violencia*. Buenos Aires: Herder.
- Harcourt, B. (2020). *La société d'exposition*. París: Seuil.
- Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2021). *VII Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes - Uruguay 2020*. Montevideo: Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.
- Jobard, F. y De Maillard, J. (2015). *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*. París: Armand Colin.
- Kessler, G. y Dimarco, S. (2013). Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires. *Espacio Abierto*, 22(2): 221-244.
- Lerchundi, M. J. (2020). La violencia policial como “mensaje”: un abordaje desde la experiencia de jóvenes de Latinoamérica. *Hallazgos*, 17(34): 23-54.
- López, A. L. (2022). *Seminario: El barrio, la policía y la justicia: tres abordajes para el estudio de la violencia juvenil a partir de investigaciones realizadas en Uruguay*. Trabajo final. Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires (inédito).
- Mallo, S.; Barbero, M. y Viscardi, N. (2013). La protesta social conservadora. Representaciones sociales y nuevas sensibilidades sobre juventud y violencia a través de las movilizaciones en torno a la baja de edad de responsabilidad penal. En Riella, A. (org.), *El Uruguay desde la Sociología XI* (pp. 385-402). Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Martínez, I. (2022). Heber y el resultado del referéndum. *La Diaria* [en línea], 29 de marzo. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/3/heber-y-el-resultado-del-referendum-ahora-nadie-ni-en-el-poder-judicial-ni-en-la-fiscalia-puede-hacerse-el-distraido-con-lo-que-establece-la-luc/>
- Mattely, J. H. y Mouhanna, C. (2007). *Des chiffres et des doutes. Regard critique sur les statistiques de la délinquance*. París: Michalon.
- Ministerio del Interior (MI) (2022). *Homicidios del 1 de enero al 31 de diciembre (2020-2021)*. Montevideo: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (Ministerio del Interior).
- Nivette, A. E.; Zahnow, R.; Aguilar, R.; Ahven, A.; Amram, S.; Ariel, B.; Arosemena, M. J.; Astolfi, R.; Baier, D.; Bark, H. M.; Beijers, J. E. H.; Bergman, M.; Breetzke, G.; Concha-Eastman, I. A.; Curtis-Ham, S.; Davenport, R.; Díaz,

- C.; Fleitas, D.; Gerell, M.;...; Eisner, M. P. (2021). A global analysis of the impact of COVID-19 stay-at-home restrictions on crime. *Nature Human Behaviour*, 5: 868-877.
- Otamendi, M. (2019). "Juvenicidio armado": homicidios de jóvenes y armas de fuego en América Latina. *Salud Colectiva*, 15. <https://doi.org/10.18294/sc.2019.1690>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2016). *Evaluación de diseño, implementación y desempeño (DID). Programa de Alta Dedicación Operativa*. Montevideo: OPP.
- Paternain, R. (2014). Políticas de seguridad en el Uruguay: desafíos para los gobiernos de izquierda. *Cuestiones de Sociología*, 10. [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6331/pr.6331.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6331/pr.6331.pdf)
- Paternain, R. (2012). La inseguridad. Acto de habla y hegemonía conservadora. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(31): 79-98.
- Paternain, R.; Mosteiro, M.; Samudio, T.; Salamano, I.; Zoppolo, G. y Tomasini, M. (2016). Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva. *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales*, 6. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/cuadernos-ciencias-sociales-politicas-sociales-6>
- Paternain, R. y Sanseviero, R. (orgs.) (2008). *Violencia, inseguridad y miedos en el Uruguay. ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?* Montevideo: FESUR.
- Pegoraro, J. (2001). Derecha criminológica, neoliberalismo y política penal. *Delito y Sociedad*, 1(15-16): 141-160.
- Poder Judicial (2020). *Estudio sobre procesos concluidos en los Juzgados Letrados con competencia en materia CPP 2017*. Montevideo: Departamento de Estadísticas, División de Planeamiento y Presupuesto, Suprema Corte de Justicia.
- Rodríguez Alzueta, E. (2019). *Vecinocracia: olfato social y linchamientos*. La Plata: Estructura Mental a las Estrellas.
- Sain, M. (2011). *La reforma policial en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Schmitt, C. (1991). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.
- Silva, C. (2014). Policía, usos de la fuerza y controles sobre la población joven. En Flores, E. (coord.), *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual* (pp. 175-199). Ciudad de México: UNAM.
- Tenenbaum, G. (2021). La política criminal de izquierda en la era progresista. El caso del sistema de responsabilidad penal adolescente uruguayo durante los gobiernos del Frente Amplio. *Revista Sociologías*, 23(58): 80-104.

- Tenenbaum, G. (2020). *Vidas castigadas. Historias de adolescentes detectados por los sistemas de justicia de Montevideo y la ciudad de México*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- Tenenbaum, G. (2019). Ciudadanías vulneradas: la detención policial de adolescentes en la ciudad de México. En Tavares dos Santos, J. V.; Viscardi, N.; Angarita Cañas, P. E. y Mota Brasil, M. G. (orgs.), *Violência, segurança e política processos e figurações* (pp. 397-420). Porto Alegre: Tomo.
- Tenenbaum, G. (2015). La detención policial de los adolescentes en Uruguay: percepciones y experiencias. *Revista de la Facultad de Derecho*, 39: 227-258.
- Tenenbaum, G.; Fuentes, M.; Viscardi, N.; Salamano, I. y Espíndola, F. (2021). *Relatos de muerte*. Montevideo: ANII, FCS, FHCE, Obsur.
- Tenenbaum, G. y Viscardi, N. (2022). Avances, retrocesos y problemas en la justicia para ‘adolescentes’ del siglo XXI. En Alvarado, A. y Tenenbaum, G. (coords.), *Los desafíos de la justicia para adolescentes en América Latina. Avances y retrocesos en el enfoque de derechos humanos* (pp. 218-266). México-Montevideo: Colegio de México-Universidad de la República.
- Tenenbaum, G. y Viscardi, N. (2021). Violencia, juventud y criminalidad en América Latina. En: Departamento de Sociología. En Paternain, R. (coord.), *El Uruguay desde la Sociología 18* (pp. 291-312). Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar
- Tenenbaum, G. y Viscardi, N. (orgs.) (2018). *Juventudes y violencias en América Latina. Sobre los dispositivos de coacción en el siglo XXI*. Montevideo: UCUR.
- Thompson, E. P. (2010). *Los orígenes de la ley negra*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Timote, G. (2015). *La enseñanza en la formación policial uruguaya. Exploración para la conformación de un campo de investigaciones*. Montevideo: Maestría en Enseñanza Universitaria, CSE, Udelar.
- Uruguay, Poder Legislativo (2020). Ley n.º 19.889. Aprobación de la Ley De Urgente Consideración. LUC. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 14 de julio. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>
- Uruguay, Poder Legislativo (2015). Ley n.º 19.315. Ley Orgánica Policial. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 224 de febrero. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19315-2015>
- Uruguay, Poder Legislativo (2008). Ley n.º 18.315. Ley de Procedimiento Policial. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 22 de julio. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18315-2008>
- Uruguay, Poder Legislativo (1971). Ley n.º 13.963. Ley Orgánica Policial. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 26 de mayo. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13963-1971>

- Vila, A. (2012). La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación. En Paternain, R. y Rico, A., *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado* (pp. 203-229). Montevideo: Trilce, Universidad de la República.
- Viscardi, N. (2021). Por una crítica política del sentimiento de inseguridad en la escuela media. En Martinis, P. (coord.), *¿Se terminó el recreo?* (pp. 179-216). Montevideo: Sujetos.
- Viscardi, N. (2018). Transformando la cultura del castigo En Esteves de Calazans, M.; García Castro, M. y Piñeiro, E. (orgs.), *América Latina, volume 2: corpos, trânsitos e resistências* (pp. 483-486). Porto Alegre: Editora Fi.
- Viscardi, N. (2016). La policía mató a un adolescente en Marconi En Aguerre, A.; Bálamo, L.; Mosteiro, M.; Samudio, T.; Tomasini, M. y Vaselli, A. (orgs.), *Derechos humanos en Uruguay. Informe 2016* (pp. 177-186). Montevideo: Servicio de Paz y Justicia Uruguay, Fundación Rosa Luxemburgo.
- Viscardi, N. (2012). Adolescentes infractoras. El lado femenino de la exclusión. En Paternain, R. y Rico, A., *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado* (pp. 172-187). Montevideo: Trilce, Universidad de la República.
- Viscardi, N. y Fraiman, R. (2013). Educación policial en Uruguay. En Barreira, C.; Perla de Aquino, J. y Damasceno de Sá, D. (orgs.), *Violência, ilegalismos e lugares morais* (pp. 417-440). Campinas: Pontes.
- Viscardi, N. y Gutiérrez, J. M. (2021). El oficio de la sospecha. *Revista o Público e o Privado*, 39: 116-143.



Parte IV  
**Cuidados y políticas públicas**





# El sistema de cuidados en el Uruguay actual

## Una mirada desde la investigación acción participativa en tiempos de pandemia

*Pablo Hein<sup>1</sup> y Víctor Hugo González<sup>2</sup>*

Grupo de Comprensión y Prevención de la Conducta Suicida

---

### Introducción

La presente comunicación expone las ideas sustantivas y los avances del Proyecto de Inclusión Social “Integrar la trama local del cuidado al Plan Nacional de Cuidados: activos territoriales y perspectiva de actores locales”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (Udelar) en 2019, y desarrollado por algunos integrantes del Grupo de Comprensión y Prevención de la Conducta Suicida, con participación de docentes de la Facultad de Ciencias Sociales, el Instituto de Higiene, la Facultad de Medicina, la Facultad de Enfermería y el Centro Universitario (Cenur) Litoral Norte Sede Paysandú.<sup>3</sup>

El proyecto, que aún se encuentra en sus etapas finales dados los obstáculos que planteó la pandemia para la realización de un correcto y armónico trabajo de campo, se desarrolla en interacción con organizaciones sociales y gobiernos locales. Específicamente, las contrapartes son la Organización Nacional de Asociación de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU), el Movimiento Nacional de Usuarios de la Salud Pública y Privada (MNUSPP) y la Organización de Usuarios de Salud del Cerro. También son contrapartes los Municipios A, B y G de Montevideo y la División de Salud de la Intendencia de Montevideo.

---

1 Doctor en Ciencias Sociales. Profesor adjunto con régimen de dedicación total del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: pablo.hein@cienciassociales.edu.uy

2 Doctor en Ciencias Sociales. Asistente del DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: victor.gonzalez@cienciassociales.edu.uy

3 Responsables: Dr. Pablo Hein (Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales) y Mag. Rodolfo Levin (Laboratorio de Ciencias Sociales en Salud, Instituto de Higiene, Facultad de Medicina).

El Grupo de Comprensión y Prevención de la Conducta Suicida, además de este proyecto, ha desarrollado otros colindantes o en los territorios del suicidio y sus factores asociados.<sup>4</sup>

Como en otras oportunidades, el grupo interactúa en territorios cercanos o propios del suicidio con otros grupos o investigadores, como en el proyecto de Vinculación Universidad-Sociedad (VUSP) “Análisis de la organización del trabajo y los procesos de transformación institucional del Hospital Vilardebó en los nuevos modelos de atención en salud”, financiado por la CSIC, con contraparte de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), en 2016-2017, o en el Proyecto “Inclusión social de personas con TMG: Construyendo desarrollos participativos de redes en Uruguay”, financiado por la CSIC en 2017-2019, esta vez con la doctora Sandra Romano (Cátedra de Psiquiatría de la Facultad de Medicina), y en los inicios también con el Proyecto de Inclusión Social “Salud mental comunitaria, trastornos severos y persistentes y rehabilitación en Uruguay”, con la cátedra de Psiquiatría.

El proyecto tiene entre sus objetivos generales contribuir al diseño participativo con base local de un programa nacional de prevención y reducción de las situaciones de dependencia, aportando a la aplicación del artículo 30 del Decreto 427 de 2016 (Ley n.º 19.353). Este objetivo es abordado desde la perspectiva de la promoción de la salud en el marco de la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) renovada y la atención de las necesidades sociosanitarias de las personas adultas mayores potencialmente beneficiarias del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC).

Sus objetivos específicos son:

1. Identificar la trama local de cuidado (infraestructura, políticas, actores locales, dispositivos sanitarios y sociales referidos a poblaciones potencialmente beneficiarias del SNIC) y sus dinámicas, elaborando un mapa de activos locales del cuidado para la promoción de la salud y la atención socio sanitaria.
2. Aportar a la implementación de redes departamentales y municipales, y al relevamiento de las acciones posibles en el terreno sanitario y social para el desarrollo de procesos intersectoriales orientados al cuidado, la salud, la inclusión social y respeto de los derechos humanos de los adultos mayores. De esta forma, se tiende a incrementar el empoderamiento de los actores locales, la accesibilidad y la calidad de la atención brindada en todo el territorio.
3. Apoyar la estrategia de Municipios Saludables desarrollada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y asumida por el Ministerio de Salud Pública (MSP) para el desarrollo de diagnósticos participativos en el ámbito local y elaborar de planes locales referidos a los problemas abordados en el

<sup>4</sup> Por más información, ver <http://suicidioprevencion.cienciassociales.edu.uy/>

proyecto, jerarquizando la articulación del sistema de salud, el sistema de cuidados y las comunidades.

4. Sistematizar los aprendizajes para el diseño, la implementación y la evaluación participativa de planes locales de prevención y reducción de las situaciones de dependencia y atención de las necesidades sociosanitarias de las personas adultas mayores.
5. Promover una plataforma de intercambio para recoger las distintas experiencias en la materia, con el objetivo de construir una Red de Socialización y Aprendizajes entre los distintos territorios que pueda servir de apoyo a diferentes iniciativas de formación de miembros de la comunidad y trabajadores abocados al tema en actores institucionales. Desarrollar planes de formación y acción junto con las organizaciones sociales y actores institucionales involucrados.
6. Generar una agenda de conocimientos necesarios para el desarrollo de un programa de prevención y reducción de las situaciones de dependencia, incluyendo la problemática de los costos y financiamiento, con enfoque de promoción de la salud e inclusión de las necesidades sociosanitarias de las personas adultas mayores potencialmente beneficiarias del SNIC.

Se trata de un proyecto de investigación-acción participativa (IAP), que tiene por objetivo general contribuir a la implementación de programas de prevención y reducción de las situaciones de dependencia, considerando la problemática desde la doble perspectiva de la promoción de la salud y la atención de las necesidades sociosanitarias de las poblaciones potencialmente beneficiarias del SNIC.

En esa perspectiva, el proyecto incluye además estudios de caso cualitativos, con la participación activa de las principales categorías de actores locales interesados por el tema (consideradas contrapartes sociales de la investigación), en territorios representativos de los principales escenarios demográficos, sociales, económicos, epidemiológicos y políticos que la política de cuidados debe considerar.

Combinando técnicas cualitativas y cuantitativas de colecta y análisis de información (entrevistas semiestructuradas, entrevistas en profundidad, observación participante, análisis documental, análisis secundario de datos cuantitativos), el equipo de investigación se encuentra en el proceso de caracterizar la trama de activos locales para el cuidado de personas e identificando orientaciones estratégicas y operacionales para el desarrollo de programas y dispositivos de prevención y reducción de la dependencia.

Entre los productos que se están construyendo se encuentran:

1. **Estudio de línea de base** sobre situaciones tipo y activos locales (recursos humanos, económicos y materiales) a considerar en el desarrollo de los programas.
2. **Sistematización de aprendizajes y recomendaciones** (buenas prácticas) para el diseño e implementación de programas, destinada a responsables de políticas, de la gestión de programas y actores sociales locales implicados, para aportar al fortalecimiento de su accionar.
3. **Listado de problemas e interrogantes** a considerar desde una perspectiva de investigación en políticas públicas de salud.
4. **Instancias de formación-acción** con las organizaciones sociales nacionales y locales, orientadas a sus integrantes, procurando fortalecer los vínculos y el abordaje común entre ellas.
5. **Desarrollo de una plataforma digital** que recoja las mejores experiencias en la materia, favorezca el intercambio entre los actores involucrados y desencadene instancias de reflexión-formación.

## La relevancia

Uruguay presenta una transición demográfica acelerada, caracterizada por un envejecimiento pronunciado de la población, con descenso de la tasa de fecundidad y la mortalidad infantil y aumento de la expectativa de vida al nacer (comenzando a transitar la segunda transición demográfica). La proporción de personas con más de 65 años sobre el total de población era 2% en 1908, 14% en 2011 y supera el 22% en la actualidad. Este hecho es un logro significativo para el país y también constituye un gran desafío en planos que van desde la matriz de protección social y el sistema previsional de salud y de cuidados hasta aspectos económicos, culturales y también urbanísticos. La OPS (2019a) advierte que la ganancia en esperanza de vida no necesariamente se ha acompañado en América Latina de un incremento equivalente de la esperanza de vida con salud ni de un mejoramiento de las desigualdades en la esperanza de vida observado entre los países de la región y en su interior. Las circunstancias que se viven en la región hacen que, aunque las personas puedan vivir más años, muchas no tengan acceso a una buena vida en la edad avanzada, entre otras cosas por mala salud, deficiencias de los servicios de salud y de cuidados y, más en general, por políticas económicas, sociales y culturales que impiden su desarrollo humano pleno y su participación en la vida comunitaria (OPS, 2019b). En la región se estima que el 85% de la demanda de cuidados a largo plazo está dirigida a personas mayores de 65

años, que muchas veces sufren más de una enfermedad y la dependencia de cuidados en mayores de 80 años se estima en 30%.

La realidad epidemiológica reafirma que la principal causa de enfermedad y muerte prematura son (cada vez más) las enfermedades no transmisibles: las enfermedades cardiovasculares, cánceres, enfermedades respiratorias y diabetes. De ahí que un elemento fundamental está conformado por el modelo de atención y las estrategias de abordaje de estos problemas críticos. Un modelo que se limite a lo curativo, asistencialista, es un generador de costos cada vez mayores, relacionados con el manejo concentrado y acrítico de la tecnología y la medicación. Una estrategia de APS renovada, con un modelo integral que jerarquice la prevención y promoción, que aumente la capacidad de resolución del primer nivel de atención y generalice la rehabilitación tendrá otros resultados sanitarios. La articulación eficaz entre el sistema de salud y el sistema de cuidados se convierte en un factor decisivo en un contexto demográfico y epidemiológico como el actual. El diseño y la implementación de dispositivos y programas que previenen y retrasan la dependencia requieren de ambos sistemas actuando juntos.

La literatura internacional referida a la discapacidad y la dependencia de cuidados destaca que son prevenibles en una gran cantidad de casos y eso debe ser asumido como una prioridad de las políticas sanitarias y sociales (OPS, 2019b). Esa priorización pasa por desarrollar la coordinación de los servicios de salud y cuidados, la intersectorialidad y el financiamiento para garantizar el acceso a cuidados y atención de las personas que padecen de condiciones crónicas o transitorias y que requieren de cuidados de largo plazo.

El país necesita una estrategia descentralizada de cuidados, con énfasis en la prevención, apoyada en las realidades, necesidades y capacidades locales en articulación con las estrategias nacionales del SNIC. De esta forma se podrá proyectar un desarrollo futuro de los cuidados y la salud con fuerte protagonismo social de las personas y las organizaciones involucradas, asumiendo dos convicciones fundantes: a) que las personas con situaciones de dependencia no son objetos sino sujetos de todos estos procesos y ese rol activo es un derecho y, al mismo tiempo, una estrategia preventiva y terapéutica. Este reconocimiento del aporte que pueden hacer los adultos mayores a la sociedad en múltiples planos es una óptica contrapuesta a la que los considera solo como un gasto creciente; b) que es mejor invertir en prevención y promoción que gastar ingentes recursos en intervenciones invasivas para prolongar levemente la vida.

Una estrategia de descentralización (que no se contrapone, sino que se apoya en la creación de un sistema nacional) no es posible sin conocer los dispositivos y actores existentes a nivel de comunidades. Sumar protagonistas locales para una estrategia general de cuidados tiene como parámetros la diversidad socioterritorial y el empo-

deramiento de la sociedad civil. La generación de nuevos y mayores conocimientos es imprescindible para su desarrollo.

El tema de la sostenibilidad futura del SNIC plantea dos preguntas centrales: ¿cuáles son las estrategias que podrían garantizar de forma más adecuada la sostenibilidad futura del SNIC? y ¿cuáles son las opciones de financiamiento en función de diferentes proyecciones de demanda y cobertura?

En la perspectiva del artículo 9 de la Ley n.º 19.353, de 2015, la implementación de programas de prevención y reducción de las situaciones de dependencia, prevista por el Decreto 427/2016 de aplicación de la mencionada ley, aparece como un determinante importante de la sostenibilidad del SNIC, que debería desarrollarse en el país en la medida en que estos programas deberían operar como un mecanismo de regulación de la evolución de las necesidades y la demanda social de atención que el SNIC debe atender, así como de la distribución de servicios que debe proporcionar. Según este decreto:

Los Programas de Prevención y Reducción de las situaciones de dependencia tienen por finalidad prevenir, reducir, eliminar o retrasar la aparición de dependencia o adaptar el entorno para promover la autonomía de las personas en situación de dependencia. No se consideran servicios o prestaciones de cuidados en sí mismos, sino que constituyen acciones sectoriales, imprescindibles para la mayor autonomía de las personas en situación de dependencia.

El Plan Nacional de Cuidados 2016-2020 y los informes de actividad del año 2017 y mensuales del año 2018 y primer trimestre del año 2019 ponen en evidencia la amplitud y la complejidad del campo cubierto por la política pública, así como la evolución de sus poblaciones objetivo (cada vez mejor estimadas). Estas fuentes de datos ofrecen un primer marco de referencia que permite apreciar el volumen de poblaciones que deberían ser directa e indirectamente destinatarias de los programas de prevención y reducción de las situaciones de dependencia (personas con dependencia leve y severa, en el primer caso, y personas frágiles que no presentan niveles de dependencia, personas y servicios profesionales que participan al cuidado, en el segundo), a establecer en el marco de esta política.

En lo que refiere específicamente a los cuidados en salud, partiendo de estimaciones realizadas con datos de 2013 por Batthyány *et al.* (2014), en Uruguay un 17,5% de los hogares brindaban cuidados no remunerados en salud, en particular a adultos mayores de 70 años (representaban 44,5% de esta población, contra 10% en el total de población uruguaya). La complejidad y la gran evolutividad de las situaciones que la política de cuidados debe atender están irremediabilmente determinadas por una doble problemática, social y sanitaria, que conviene considerar desde una perspectiva

sociosanitaria para la mejor integración de su atención en las estrategias sistémicas de respuesta a las necesidades de cuidados desarrolladas en el país.

Una mirada de género es imprescindible para abordar esta problemática, ya que los cuidados han sido históricamente recargados sobre el trabajo no remunerado ni reconocido de las mujeres, coartando sus posibilidades de desarrollo humano, construcción de proyectos de vida y respeto de sus derechos. Los estereotipos de género de cuño patriarcal han invisibilizado esta labor de las mujeres, reduciéndola al ámbito privado y familiar. Al mismo tiempo, la población de adultos mayores que requiere hoy y necesitará a futuro de mayores cuidados es predominantemente femenina. Una política pública sobre este tema no puede soslayar este sesgo de género.

El proceso de reforma de la salud que Uruguay inició en 2005 tiene como uno de sus principales objetivos el cambio de modelo de atención, instituido mediante la Ley n.º 18.211, de 2007, de creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), que define principios particularmente importantes a considerar en la perspectiva del desarrollo de programas de prevención y reducción de las situaciones de dependencia del SNIC. En particular, el artículo 3, relativo a los principios rectores del SNIS indica que este considerará

La promoción de la salud con énfasis en los factores determinantes del entorno y los estilos de vida de la población; La intersectorialidad de las políticas de salud respecto del conjunto de las políticas encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población; La cobertura universal, la accesibilidad y la sustentabilidad de los servicios de salud; El respeto al derecho de los usuarios a la decisión informada sobre su situación de salud; La participación social de trabajadores y usuarios.

El Artículo 4, relativo a los objetivos del SNIS, determina que este debe:

Impulsar la descentralización de la ejecución en el marco de la centralización normativa, promoviendo la coordinación entre dependencias nacionales y departamentales; Organizar la prestación de los servicios según niveles de complejidad definidos y áreas territoriales; Fomentar la participación activa de trabajadores y usuarios.

La OPS de la Organización Mundial de la Salud (OMS) define la promoción de la salud como “el proceso que permite a las personas incrementar el control sobre su salud”, precisando que “este concepto se pone en práctica usando enfoques participativos; los individuos, las organizaciones, las comunidades y las instituciones colaboran para crear condiciones que garanticen la salud y el bienestar para todos” (OPS, s. f.).

La Carta de Ottawa de Promoción de la Salud de 1986, definió cinco ejes estratégicos para que los Estados impulsen la participación activa en la promoción de la salud: la elaboración de una política pública sana, la creación de ambientes favora-

bles, el reforzamiento de la acción comunitaria, el desarrollo de las aptitudes personales y la reorientación de los servicios sanitarios (OPS, 1986).

En su articulado se puede asumir un lugar central a la generación de garantías de los derechos para los adultos mayores, lo que se determina no solo por un cambio de modelo con apertura de estructuras de atención diversas e insertas en la comunidad, sino, además, por la actitud y dispositivos del resto de la sociedad.

No debemos perder de vista que en un abordaje integral los factores psicológicos, emocionales y sociales son parte esencial de la autonomía y la dependencia y, por lo tanto, de todas las estrategias para su abordaje y el goce de los derechos humanos de esta población.

Desde el punto de vista de los derechos, no puede soslayarse la trascendencia de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015). Esta convención es el primer instrumento jurídico destinado a asegurar el ejercicio pleno, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas adultas mayores en la región. Para ello la Convención define principios que incluyen la valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y su contribución al desarrollo, la dignidad, la independencia, el protagonismo y la autonomía, así como la igualdad y no discriminación. Uruguay fue el segundo país de América Latina en ratificar esta Convención, el 18 de diciembre de 2016, mediante la Ley n.º 19.430 (Uruguay, Poder Legislativo, 2016). Lo hizo luego de un proceso participativo donde se escucharon las voces de múltiples actores relacionados con el tema. Teniendo la Convención como marco, Uruguay elaboró el Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez 2016-2019, con el rol rector del Instituto Nacional de las Personas Mayores del Ministerio de Desarrollo Social (Inmayores-Mides), pero con un enfoque interinstitucional, incluyendo a los gobiernos locales y a la sociedad civil. El Segundo Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez incluye 171 líneas de acción, agrupadas en tres áreas: sensibilización y capacitación, fortalecimiento institucional y ejercicio efectivo de derechos. La rendición de cuentas realizada en 2018 informa que el 53 % del total de las acciones estaba en desarrollo, un 25 % en desarrollo avanzado y un 22 % sin desarrollo aparente.

Es importante destacar que la Convención define el “envejecimiento activo y saludable” como el

proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, mental y social, de participar en actividades sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, y de contar con protección, seguridad y atención, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable y la calidad de vida de todos los individuos en la vejez, y permitirles así seguir contribuyendo activamente a sus familias, amigos, comuni-



dades y naciones. El concepto de envejecimiento activo y saludable se aplica tanto a individuos como a grupos de población. (OEA, 2015, p. 3)

## Antecedentes

Los antecedentes del proyecto pueden agruparse en tres. El primer grupo remite a antecedentes internacionales en la materia, donde la producción es abundante tanto desde los organismos internacionales como desde las experiencias de distintos países. El segundo grupo refiere a estudios recientes en el Uruguay. Y, finalmente, el tercer grupo de antecedentes está relacionado con las metodologías y estrategias empleadas.

Diversos organismos internacionales han estudiado la problemática de la dependencia y de los cuidados de largo plazo en los contextos demográficos y epidemiológicos actuales, y es este tema una de las grandes prioridades recientes. Nos parecen destacables algunos trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), particularmente uno sobre los cuidados de largo plazo en América Latina (Caruso *et al.*, 2017) y un extenso estudio de Izquierdo *et al.* (2018) sobre cuál sería la eficiencia en el gasto para mejores y vidas y cómo lograrla. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, ha promovido diversos análisis en la materia, entre los cuales puede mencionarse el de Gascón y Redondo (2014) sobre calidad de los servicios para adultos mayores con dependencia, el de Sandra Huenchuan y Mónica Roqué (2019) sobre la agenda 2030 y el envejecimiento, así como varios trabajos sobre mujeres y cuidados, ciudades y cuidados, entre otros. Desde la OPS y la OMS existen varios estudios importantes, como el *Informe mundial sobre envejecimiento y salud*, de 2015, junto a informes muy recientes sobre cuidados y salud (2019). En 2002, la OMS publicó *El envejecimiento activo: un marco de políticas. Las ciudades amigables con los mayores: una guía basada en el marco para el envejecimiento saludable*. En 2015, publicó un nuevo marco para el envejecimiento saludable, que desde entonces ha sido aprobado por 194 Estados miembros y constituye la base de la Estrategia Mundial y Plan de Acción de la OMS sobre el Envejecimiento y la Salud (2016-2030). El enfoque renovado de la OMS complementa el anterior al contextualizar las acciones favorables a las personas mayores con el objetivo de mejorar la capacidad funcional. La Convención Interamericana de Derechos Humanos de las Personas Mayores es una referencia importante a nivel regional, fruto de un trabajo de varios años de distintos países, entre ellos Uruguay, que fue además, como se mencionó, el segundo país en aprobarla por ley.

El SNIC ha promovido el estudio de experiencias de otros países que vivieron ya la transición demográfica y se enfrentaron a estos desafíos. De esa revisión surge que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

(OCDE) se implementaron diferentes modelos que son antecedentes valiosos para las políticas de nuestro país en este terreno.

### Cuadro 1. Modelos teórico-analíticos

<b>Modelo nórdico</b>	Provisión pública universal, financiamiento con impuestos. Ejemplo: Suecia.
<b>Modelo liberal</b>	Gran peso del mercado, subsidios para personas con mayores necesidades económicas. Ejemplo: Inglaterra.
<b>Modelo subsidiario</b>	Responsabilidad de los usuarios, apoyado en seguros obligatorios. Es el que ha crecido más en Europa recientemente. Exige que se contrate seguro. Ejemplo: Israel.
<b>Modelo familiarista</b>	Responsabilidad de las familias, muy bajos niveles de provisión. Más recientemente con transferencias. Ejemplo: Grecia.

Fuente: Elaboración propia.

En los últimos tres modelos que aparecen en el Cuadro 1 los servicios que no están cubiertos son responsabilidad de las familias.

En un sentido más amplio, se puede considerar como antecedente la estrategia de generación de ciudades y comunidades amigables con los adultos mayores, una orientación de la OMS que apunta a “aprovechar el potencial que representan las personas de edad para la humanidad” (OMS, 2007), que se ha traducido ya en una red mundial y múltiples experiencias. “Una ciudad amigable con los mayores alienta el envejecimiento activo mediante la optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad a fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen” (OMS, 2007).

En Uruguay se han realizado estudios muy interesantes sobre los cuidados en los últimos años, entre los cuales destacamos los de Colacce y Manzi (2017), Amarante *et al.* (2017), Matus López (2017), entre otros. Son relevantes también diversos documentos producidos por el Mides y el SNIC, en particular *Cuidados como sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable para los cuidados* (Sistema Nacional de Cuidados, 2014).

## Métodos y metodología

En el plano metodológico existe una rica experiencia latinoamericana en IAP, que se remonta a los trabajos de Freire (1990), pero también a una literatura más reciente, como Durston y Miranda (2002), Ander-Egg (2003), Falabella (2002) y otros.

Cabe señalar que no hay una tradición fuerte en Uruguay de este tipo de diseño metodológico y, teniendo en cuenta el rol de la participación social en la construcción de políticas públicas nacionales, consideramos interesante el desarrollo de más experiencias basadas en esta metodología.

La IAP procede por triangulación de metodologías cuantitativas y cualitativas puestas al servicio del proceso de diagnóstico y diseño participativo de soluciones a problemas de interés colectivo por el equipo de investigación. El énfasis en la interpretación y la reflexión, la posibilidad de utilización de múltiples métodos, la flexibilidad en el diseño y en los métodos, la interacción entre los participantes y el investigador son algunas de las características que llevan a elegir este tipo de estrategia para el objeto de investigación planteado. La lógica abierta e interactiva de la investigación cualitativa (Denman y Haro, 2002, p. 71) y en particular el diseño IAP se ajustan a las condiciones del escenario y a la evolución de los acontecimientos dentro del campo y, por lo tanto, a las acciones de los participantes. Como sostiene Ander-Egg para resumir en un solo principio lo sustantivo de una metodología de intervención con carácter participativo: “que la gente tenga intervención en el estudio de su realidad, en la elaboración de un diagnóstico de situación, en la programación de lo que se decide realizar y en la forma de llevarlo a cabo” (Ander-Egg, 2003, p. 5). Los diseños de IAP apuntan a la producción de conocimiento con un rol activo a la comunidad, promoviendo su participación en el diagnóstico y la resolución de sus necesidades (Durstun y Miranda, 2002, p. 9). Los aportes de la ciencia y del saber popular se articulan para orientarlos hacia la acción transformadora de la realidad. A través de sus técnicas, la IAP desencadena intercambios constructivos entre investigador y comunidad en los que se abordan conjuntamente todas las etapas del proceso investigativo y de intervención social. La IAP tiene tres elementos centrales: a) es una metodología para el cambio; b) fomenta la participación y autodeterminación de las personas que la utilizan, y c) expresa una relación dialéctica entre conocimiento y acción (Contreras, 2002, p. 12).

A diferencia de otras modalidades de investigación, la IAP establece el carácter protagónico de la comunidad en la transformación social que necesita y el problema a investigar es delimitado, analizado y enfrentado por los propios participantes. La finalidad de la IAP es resolver problemas y mejorar prácticas (Salgado, 2007, p. 73) aportando información para la toma de decisiones en programas o reformas estructurales, desde el concepto fundamental de que los participantes que viven un problema son los más capacitados para abordarlo en un entorno natural.

La realización del mapeo de activos (recursos movilizables) y dinámicas territoriales constitutivas de la trama local del cuidado fue realizada en este proyecto mediante la combinación de información recogida mediante entrevistas semiestructuradas in-

dividuales y colectivas a actores calificados, observación participante en el proceso de IAP, análisis documental y análisis secundario de datos cuantitativos disponibles.

El análisis estratégico destinado a la elaboración de recomendaciones fue realizado utilizando técnicas de sistematización de experiencias e informaciones pertinentes.

Todos los instrumentos utilizados para la colecta y el análisis de información tomaron como base de referencia la trama de orientaciones estratégicas de la promoción de la salud en el marco de APS renovada, que incluye la atención de necesidades sociales, culturales y sanitarias. Se aplicó una pauta de entrevistas a informantes calificados, actores de diferentes niveles de la estructura sea esta política, social, asistencial como profesional (asistentes sociales, médicos y cuidadores).

Uno de los planteos del proyecto fue identificar actores no académicos como contraparte de la propuesta y desarrollar una estrategia de vinculación con ellos. En este sentido, entre los actores no académicos a destacar se encuentran las organizaciones sociales de adultos mayores, en particular ONAJPU y la Red Nacional de Organizaciones de Personas Mayores (REDAM), los movimientos de usuarios de la salud, las redes de salud y las redes de adultos mayores. Entre los actores institucionales locales están los gobiernos municipales y las intendencias o gobiernos departamentales. La representación de la OPS en Uruguay ha apoyado la estrategia de Municipios y Comunidades Saludables, que incluye el abordaje preventivo de las situaciones de dependencia.

La conformidad inicial de participar como contrapartes de tres organizaciones sociales de carácter nacional, como la ONAJPU, el MNUSPP y la Red Pro Cuidados, se tradujo en una intensa labor conjunta en la Red de Municipios y Comunidades Saludables, incorporándose asimismo la REDAM. En un sentido similar habían acordado participar como contrapartes actores locales como la Organización de Usuarios de Salud del Cerro y la Red de Adultos Mayores del Municipio B. En el caso de la Organización de Usuarios del Cerro ha sido un actor relevante aportando en todos los temas y desarrollando una gran riqueza de experiencias que volcaron a la Red de Municipios y Ciudades Saludables.

En cuanto a los actores institucionales, han definido desde el inicio actuar como contrapartes el Municipio A y el Municipio B de Montevideo. En el primer año de trabajo se sumaron también los municipios C y G (así como el municipio F, en este caso hasta el cambio de autoridades).

## **Estrategia de implementación**

Es importante destacar que el proyecto se enmarca en un enfoque de derechos, que tiene en su interior múltiples aristas, entre ellas la implementación y las respuestas

de los propios actores sociales. En este sentido, los actores locales y nacionales involucrados, no solo con los avales emitidos, han sido articuladores e impulsores de los lineamientos consensuados. La meta de que los actores comunitarios participen y mejoren su labor desde una perspectiva no solo sanitaria sino también sociocultural se ha cumplido extraordinariamente si se tienen en cuenta las dificultades que planteó la pandemia desde marzo de 2020.

Tanto los actores sociales como las instituciones participantes formaron parte permanente del monitoreo y la evaluación de las experiencias en los territorios. Este componente del proyecto se implementó tanto por la integración y la coordinación de las redes en territorio como por la plataforma de intercambios prevista. En los meses de noviembre y diciembre de 2020 se efectuó una evaluación participativa y una sistematización de aprendizajes protagonizada por la Red de Municipios y Ciudades Saludables que generó un conjunto de productos (línea del tiempo, mapa de actores, cronología de actividades, relatorías de los talleres, etc.). La metodología empleada en este proyecto propendió a la apropiación de los procesos y resultados por sus actores genuinos. El proyecto considera en todas sus etapas la participación de los actores sociales e institucionales. Este enfoque es propio de la metodología IAP que se asumió.

La observación participante fue complementada por veinte entrevistas a referentes de las principales organizaciones sociales, referentes de las áreas de la academia que han estudiado el tema cuidados y personas mayores y referentes de las políticas que construyeron el SNIC y las estrategias en políticas de cuidados. Dichas entrevistas aportaron muchos elementos al marco conceptual, los antecedentes y las experiencias relativas a los cuidados desde una perspectiva social y sanitaria.

## **Situación del proyecto a marzo de 2022**

Como en todas las áreas de la vida del país, fue enorme la incidencia de la contingencia sanitaria iniciada el 13 de marzo de 2020 en nuestro país. Ello ha tenido impacto directo en el desarrollo logístico y operativo del proyecto. En relación con los productos esperados el equipo de investigación está trabajando en la producción de evidencia empírica tal cual estaba programado (revisión documental, relevamiento bibliográfico, realización de entrevistas en profundidad y transcripción). En virtud de contar con una buena plataforma de conectividad en la Udelar, se logró desarrollar las actividades previstas orientadas a los resultados finales, pero en un contexto no previsto: la virtualidad. La pandemia generó un nuevo contexto de trabajo al que hubo que adaptarse rápidamente y del que nacieron experiencias relevantes de participación comunitaria. En esta coyuntura, tomaron rápida forma los emergentes del proyecto que permiten el cumplimiento de varios de los objetivos previstos: talleres

temáticos, curso de animadores de redes comunitarios y entorno web de la Red de Municipios y Ciudades Saludables, página web y canal de YouTube, que constituyen una plataforma de intercambios, información y formación.

### **Emergente 1. Los talleres temáticos**

La primera actividad de trabajo de campo prevista en el proyecto estaba fijada para el 31 de marzo de 2020 entre las 9:00 y las 16:00 horas. El rol del equipo de investigación estaría orientado a tomar impresiones de la jornada convocada para la creación de una red o alianza de municipios y comunidades saludables. Dicha convocatoria fue realizada por la División Salud de la Intendencia de Montevideo, varios municipios y organizaciones sociales, con apoyo del punto focal de OPS en Uruguay. El objetivo principal estaba centrado en dejar funcionando una red que posibilitase intercambios y jornadas de formación y acción. Uno de los temas a priorizar sería envejecimiento saludable y cuidados. Obviamente, debido a la contingencia sanitaria se suspendió toda actividad presencial y dicha reunión —mucho más acotada en tiempo y participantes— se realizó en forma virtual en la fecha programada. A partir de ese momento se constituyó una red de contactos entre municipios, organizaciones sociales y el proyecto, que tuvo como uno de sus resultados inmediatos la programación y ejecución de tres ciclos de talleres temáticos.

Desde el 23 de abril al 29 de octubre, la Red de Municipios y Ciudades Saludables realizó 16 talleres abiertos con el apoyo del Instituto de Higiene de Facultad de Medicina mediante su plataforma Zoom. Alrededor de 2500 personas participaron por esta vía en los talleres, con un promedio de 160 personas por taller. Se contó con más de 60 expositores, que aportaron los saberes académicos, las experiencias de gestión y acción, y las percepciones de las organizaciones sociales y comunitarias. Además del carácter interdisciplinario, se cuidó especialmente de hacer oír la voz de los referentes sociales. Los temas fueron acordados en las reuniones de la Red, recogiendo las preocupaciones y priorizaciones de los colectivos que la integran.

La variedad de temas y su vínculo con la situación sanitaria en contexto de pandemia puede ser considerada como un ejemplo de integralidad en el abordaje. En lugar de reducir los problemas a una sola patología y abordarla solo desde la atención técnica específica, se promovió la discusión y el aprendizaje sobre temas importantes priorizados en conjunto. Es así que se hicieron talleres sobre salud mental en tiempos de coronavirus; suicidios y los dilemas de la prevención; drogas y el abordaje comunitario de los consumos problemáticos; seguridad y soberanía alimentarias; violencias patriarcales; cuidados; discapacidades; explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. Las personas mayores (sus redes, su participación y el ejercicio de sus dere-

chos), la primera infancia y las adolescencias también motivaron talleres abiertos, con aportes valiosos de la academia y la comunidad. La atención de la salud fue encarada con globalidad en talleres sobre la situación de los trabajadores de la salud en la jornada *Entre aplausos, miedos y violencias*, así como en instancias sobre el primer nivel de atención y también en una jornada sobre problemas críticos de salud y objetivos sanitarios nacionales. Se buscó una reflexión prospectiva en el taller *Después del COVID, reconstruyendo la trama social*, donde los componentes sanitarios se vincularon con los aspectos económicos, sociales y culturales. La idea fuerza fue fortalecer el entramado social y el accionar colectivo de las personas, las organizaciones sociales, las comunidades y los gobiernos locales para construir salud desde la combinación del conocimiento científico y el saber comunitario.

Desde una perspectiva de IAP hay herramientas utilizadas que merecen destacarse:

- a. Metodologías participativas, que evitaron el formato de conferencias magistrales y optaron por exposiciones disparadoras, intercambios en subgrupos, puesta en común y discusión en plenaria.
- b. En los expositores se combinaron el saber académico, las experiencias comunitarias y la gestión de políticas públicas. Esa diversidad de miradas complementarias y la calidad de los expositores aportaron riqueza a los intercambios.<sup>5</sup>
- c. Los talleres no se limitaron al evento en sí, sino que se ampliaron instrumentos para recoger opiniones, incluyendo el formulario de inscripción, preguntas previas a los inscriptos, chat, formulario de evaluación y foros de la página web.
- d. La utilización de herramientas web y la amplitud de la convocatoria permitieron la participación de personas y colectivos de muy distintos lugares del país. También participaron expositores y asistentes de otros países de Iberoamérica (Colombia, Argentina, Ecuador, México, España, Perú).
- e. Formación de tutores y coordinadores para dinamizar el Curso de Animadores de Redes Comunitarias. Se promovió que personas con experiencia de los distintos colectivos realizaran un precurso para tutores brindado por el área de educación permanente de Facultad de Medicina. Estas personas coordinaron los subgrupos en los talleres y orientaron la elaboración de proyectos comunitarios en el Curso de Animadores de Redes Comunitarias.

---

<sup>5</sup> Ver en YouTube [https://www.youtube.com/channel/UC0jE-fNJH-sQ1\\_80iCMWcBw/featured](https://www.youtube.com/channel/UC0jE-fNJH-sQ1_80iCMWcBw/featured) y en la página web <http://redmunicipioscomunidadesaludables.com>

- f. La elaboración de relatorías de los talleres buscó recoger los contenidos principales de las exposiciones, las discusiones en subgrupos y plenaria, junto con aportes recibidos por otras vías, para sistematizar los conocimientos trabajados colectivamente. Dichos registros se utilizaron para difundir las acciones y los conceptos en distintos artículos de prensa.
- g. Al subir los audios o videos de todos los talleres al canal de YouTube de la Red de Municipios y Comunidades Saludables y la página web, quedó un material de consulta para todos los que deseen analizar los temas.

Los tres ciclos de talleres presentaron, confrontaron y circularon saberes diferentes. Además, construyeron un importante caudal empírico, en tanto fueron grabados y forman parte del repositorio del proyecto.

El tercer ciclo de talleres se inició el 8 de abril de 2021 con un abordaje general acerca de cómo debe ser la atención a la salud en 2021 y continuó el 6 de mayo con la experiencia del departamento de Canelones en planes locales de salud y comités locales de emergencia ante la pandemia.

## **Emergente 2. Curso de Formación de Animadores de Redes Comunitarias**

En el marco de interacción entre proyecto y la Red de Municipios y Ciudades Saludables surgió en forma inmediata la necesidad de generar procesos de capacitación a agentes comunitarios para crear espacios más eficaces de participación e intervención social en relación con la promoción de la salud. Esto representó aportes significativos al propio desarrollo del proyecto.

El curso constó de dos partes: la primera estuvo dirigida a quienes serían los tutores, docentes y articuladores del curso de animadores comunitarios y la segunda fue el curso mismo.

El Precurso de Formación de Tutores para Curso de Animadores de Redes Comunitarias tuvo como objetivo capacitar a los tutores para desarrollar su actividad en la virtualidad en el Curso de Formación de Animadores de Redes Comunitarias. Las actividades se trabajaron en la virtualidad para sensibilizar sobre las competencias que los tutores debían manejar. Se profundizó en aspectos necesarios para el desarrollo de la tarea tutorial de acuerdo al nivel de experiencia de los participantes, en tres módulos: 1) Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y su realidad actual. Ventajas y desventajas. Competencias digitales necesarias; 2) Comunicación mediada por tecnología, características que debe manejar el tutor; y 3) Función tutorial en acción. Planificación de la planificación.



Por su parte, el Curso de Formación de Animadores de Redes Comunitarias, llevado adelante entre el 16 de julio y el 22 de octubre de 2020, tuvo como objetivo capacitar agentes para la realización de intervenciones eficaces en la formación de redes comunitarias, orientadas a privilegiar la promoción y prevención de salud en la población, ya sea en territorios urbanos o rurales. Se desarrolló mediante una dinámica de talleres quincenales en modalidad virtual (plataforma Zoom institucional y Entorno Virtual de Aprendizaje [EVA] del Instituto de Higiene) sobre temas específicos, según el programa del curso. En los talleres hubo expositores que incentivaron intercambios y cada instancia contó con relatorías.

El cuerpo docente estuvo integrado por participantes y referentes de las redes comunitarias, integrantes del proyecto y docentes de la Facultad de Medicina, con el apoyo de docentes de la Facultad de Información y Comunicación, del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y otros referentes de distintos temas.

El curso procuró la elaboración de proyectos de acción comunitaria, que fueron analizados en los talleres. La actividad de egreso fue la elaboración de un proyecto de fortalecimiento de la labor en alguna red seleccionada por cada participante o grupo de participantes, con tutoría docente. Como resultado, fueron elaborados seis proyectos de acción comunitaria en los siguientes temas: a) seguridad y soberanía alimentaria; b) comunicación comunitaria; c) consumos problemáticos de sustancias; d) personas mayores; e) infancia y adolescencia; y f) mujeres en situación de vulneración.

El cierre del curso se realizó en una jornada final con evaluación de los resultados obtenidos y perspectivas.

En 2021 los procesos de formación-acción fueron retomados con la creación de un Espacio Permanente de Formación de Promotores Sociosanitarios, con 9 seminarios (que incluyeron 12 talleres) que comenzaron el 24 de junio. Se inscribieron más de 380 personas, con presencia importante de residentes en departamentos del interior, incluyendo más de 50 personas de Canelones, 25 de Artigas, 11 de Paysandú, 10 de Fray Bentos y 15 de Maldonado.

### **Emergente 3. Entorno web de la Red de Municipios y Comunidades Saludables<sup>6</sup>**

Entre los productos esperados del proyecto estaba incluida la creación de una *plataforma digital* donde registrar las diferentes experiencias de la Red de Municipios y Ciudades Sustentables, incluyendo productos y actividades de difusión del proyecto,

<sup>6</sup> Ver <http://redmunicipioscomunidadesaludables.com/>

así como la actividad del de Formación de Animadores de Redes Comunitarias. Respecto a este último, es importante señalar la existencia de un foro de intercambio donde los participantes desarrollaron un intercambio diacrónico de experiencias, conocimientos y nuevos saberes. Tanto la página web como el canal de YouTube han sido herramientas fundamentales para la labor de la red.



Imagen 1. Logo y lema de la Red de Municipios y Comunidades Saludables

Otros emergentes mencionables de este proceso son: 1) relevamiento realizado por ONAJPU sobre la atención de salud que recibieron las personas mayores durante la pandemia, la existencia de redes o vínculos comunitarios y su interés en participar de actividades de formación y acción en salud, para lo cual se contó con la participación y el apoyo del Proyecto Descentralización y Promoción de Salud en la Trama Local de Cuidados; 2) conformación de un grupo de trabajo de Municipios y Comunidades Saludables en el Municipio C, con la participación del gobierno municipal, ONAJPU, el Comité de Jubilados de la Salud Privada (COJUSAPRI), el Departamento de Medicina Familiar y Comunitaria de Facultad de Medicina y el proyecto descrito en este artículo.

## Referencias bibliográficas

- Acuña C. y Bolis, M. (2005). *La estigmatización y el acceso de la atención de salud en América Latina: amenazas y perspectivas*. Washington: OPS/OMS.
- Aguirre, R. y Scavino, S. (2018). *Vejece de las mujeres. Desafíos para la igualdad de género y la justicia social en Uruguay*. Montevideo: Doble Clic · Editoras.
- Amarante, V.; Colacce, M. y Tenenbaum, V. (2017). *National Care System in Uruguay. Who benefits and who pays?* WIDER Working Paper 2017/2 UNU-WIDER.

- Ander-Egg, E. (2003). *Repensando la investigación-acción participativa*. Buenos Aires: Lumen Hvmnitas.
- Anzalone, P. (2018a). *Investigación sobre participación social en el SNIS*. Tesis de maestría. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/20443/1/TMS\\_AnzalonePablo.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/20443/1/TMS_AnzalonePablo.pdf)
- Anzalone, P. (2018b). Participación social en el Sistema Nacional Integrado de Salud en Uruguay. En Mena Méndez, H. R... *et al.*, *Las disputas por lo público en América Latina y el Caribe* (pp. 293-324). Buenos Aires: CLACSO. [http://209.177.156.169/libros/Las\\_disputas\\_por\\_lo\\_publico.pdf](http://209.177.156.169/libros/Las_disputas_por_lo_publico.pdf)
- Batthyány, K.; Genta, N. y Perrota, V. (2014). Los cuidados no remunerados en salud: el rol de las familias y las mujeres. Primeros resultados de la Encuesta Nacional de Cuidados No Remunerados en Salud. En Boado, M. (coord.), *El Uruguay desde la Sociología XII* (pp. 119-136). Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Cardona, O. M. (2001). *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión*. Trabajo presentado en la International Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice, Disaster Studies of Wageningen University and Research Centre, Wageningen, Holanda. [http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/rmhcvr/rmhcvr\\_may-08-2003.pdf](http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/rmhcvr/rmhcvr_may-08-2003.pdf)
- Caruso, M.; Galiani, S. e Ibararán, P. (2017). *Long-term care in Latin America and the Caribbean? Theory and policy considerations*. Washington: BID.
- Colacce, M. y Manzi, P. (2017). *El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Una mirada de largo plazo*. Montevideo: CEPAL-OPP.
- Contreras, R. (2002). La investigación acción participativa (IAP): Revisando sus metodologías y sus potencialidades. En Durston, J. y Miranda, F. (comps.), *Experiencias y metodología de la investigación participativa* (pp. 9-14). Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- Denman, C. A. y Haro, J. A. (comps.) (2000). *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. Hermosillo, Sonora: El Colegio de Sonora.
- Durston, J. y Miranda, F. (2002). *Experiencias y metodología de la investigación participativa*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- Falabella, G. (2002). Investigación participativa: nacimiento y relevancia de un nuevo encuentro ciencia sociedad. En Durston, J. y Miranda, F. (comps.), *Expe-*

- riencias y metodología de la investigación participativa* (pp. 19-32). Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- Francés García, F.; Alaminos, A.; Penalva C. y Santacreu, O. (2015). *La investigación participativa: métodos y técnicas*. Cuenca, EC: PYDLOS Ediciones.
- Freire, P. (1990). *La naturaleza política de la educación, cultura, poder y liberación*. Barcelona: Paidós.
- Gascón, S. y Redondo, N. (2014). *Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- González, T. y Olesker D. (comps.) (2010). *La construcción del Sistema Nacional Integrado de Salud 2005-2009*. Montevideo: MSP. [http://www.paho.org/uru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99%3A\\_publicacion-construccion-sistema-nacional-integrado-salud&Itemid=230](http://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=99%3A_publicacion-construccion-sistema-nacional-integrado-salud&Itemid=230)
- Huenchuan, S. y Rovira, A. (eds.) (2019). *Medidas clave sobre vejez y envejecimiento para la implementación y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/MEX/SEM.250/1). Santiago: CEPAL.
- Izquierdo, A.; Pessino, C. y Vuletin, G. (2018). *Better spending for better lives. Hoy Latin America and the Caribbean can do more with less?* Washington: BID. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/9152/DIA-2018-Mejor-gastoparamejores-vidas.pdf?isAllowed=y&sequence=4>
- Matus López, M. (2017), *Análisis prospectivo de los Servicios de cuidado a la dependencia en Uruguay*. Montevideo: BID Uruguay.
- Ministerio de Salud Pública (MSP) (2011). *Plan de implementación de prestaciones en salud mental en el Sistema Nacional Integrado de Salud*. Montevideo: MSP. <http://www.msp.gub.uy/sites/default/files/Plan%20de%20Prestaciones%20en%20Salud%20Mental.pdf>
- Ministerio de Salud Pública (MSP) (1986). *Plan Nacional de Salud Mental*. Montevideo: MSP. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Salud%20Mental%201986.pdf>
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Washington: OEA.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Ginebra: OMS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (s. f.). *Promoción de la salud*. OPS. <https://www.paho.org/es/temas/promocion-salud>

- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2019a). *Cuidados a largo plazo: el desafío para las Américas*. Ginebra: OPS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2019b). *Sistemas de salud y cuidados a largo plazo en poblaciones de adultos mayores. Desarrollando una respuesta efectiva de la OPS en las Américas*. Ginebra: Grupo Asesor Ejecutivo de la Directora.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2004). *Exclusión en salud en países de América Latina y el Caribe*. Washington: OPS-OMS/ASDI
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (1994). *Evaluación para el fortalecimiento de procesos de participación social en la promoción y el desarrollo de la salud en los sistemas locales de salud*. Washington: OPS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (1990). *La participación social*. Washington: OPS. <http://www.bvsops.org.uy/cgi-bin/wxis1660.exe/lildbi/iah/>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (1988). *Estrategias de participación social en los sistemas locales de salud: estudios de factibilidad*. Washington: OPS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (1986). *Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud*. Ottawa: OPS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Ministerio de Salud Pública (MSP) (2018). *Interpelaciones y respuestas a las enfermedades no transmisibles en Uruguay*. Montevideo: OPS Uruguay.
- Salgado, A. (2007). *Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos*. Lima: Universidad de San Martín de Porres. <http://www.scielo.org.pe/pdf/liber/v13n13/a09v13n13.pdf>
- Sistema Nacional de Cuidados (2014). *Cuidados como sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable para los cuidados*. Montevideo: MIDES.
- Uruguay, Poder Legislativo (2016). Ley n.º 19.430. Aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 18 de octubre. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19430-2016>
- Uruguay, Poder Legislativo (2015). Ley n.º 19.353. Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 8 de diciembre. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>
- Uruguay, Poder Legislativo (2007). Ley n.º 18.211 Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 13 de diciembre. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18211-2007/61>



# Una mirada sobre los cuidados en contextos de ruralidad

*Paola Mascheroni,<sup>1</sup> Alberto Riella,<sup>2</sup> Sofía Angulo,<sup>3</sup> Jessica Ramírez,<sup>4</sup>  
Evangelina Sosa<sup>5</sup> y Mauricio Tubío<sup>6</sup>*  
Grupo Sociología Rural, Territorio y Desarrollo

---

## Introducción

El cuidado es un nudo crítico de las desigualdades sociales, es decir, es un lugar por donde pasan o se articulan otras desigualdades de género, origen social y etnia (Baththyány, 2020). Y también de desigualdades que se expresan territorialmente, un aspecto menos explorado por los estudios latinoamericanos del cuidado.

El objetivo de este artículo es, precisamente, poner en debate los cuidados desde las particularidades que supone el contexto de ruralidad. En particular, da cuenta de las representaciones de las mujeres rurales sobre los cuidados y las estrategias que llevan adelante para cuidar a personas en situación de dependencia y cómo estas repercuten en su inserción en el mundo laboral. Se presentan resultados de un proyecto que tuvo como propósito avanzar en el conocimiento y la comprensión del cuidado en el medio rural uruguayo, desde una perspectiva de género y derechos, aportando

---

1 Doctora en Sociología por la Universidad de Granada. Profesora adjunta del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: [paola.mascheroni@cienciassociales.edu.uy](mailto:paola.mascheroni@cienciassociales.edu.uy)

2 Doctor en Sociología por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Profesor titular del DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: [alberto.riella@cienciassociales.edu.uy](mailto:alberto.riella@cienciassociales.edu.uy)

3 Magíster en Sociología por la Universidad de la República. Asistente del DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: [sofia.angulo@cienciassociales.edu.uy](mailto:sofia.angulo@cienciassociales.edu.uy)

4 Candidata a doctora por la Universidad de la República. Asistente del DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: [jessica.ramirez@cienciassociales.edu.uy](mailto:jessica.ramirez@cienciassociales.edu.uy)

5 Licenciada en Sociología. DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: [evangelina.sosa@cienciassociales.edu.uy](mailto:evangelina.sosa@cienciassociales.edu.uy)

6 Doctor en Sociología por la Universidad de Granada. Profesor agregado del Departamento de Ciencias Sociales, Centro Universitario Litoral Norte, Udelar. Correo electrónico: [mtubio@unorte.edu.uy](mailto:mtubio@unorte.edu.uy)

elementos a la política del cuidado en el país.<sup>7</sup> La información empírica utilizada en este artículo surge de veinte entrevistas a productoras agrarias familiares y asalariadas de Salto y Canelones, y de talleres sobre cuidados en los que participaron más de cincuenta mujeres rurales (de Puntas de Maciel, San Bautista, San Antonio y ciudad de Artigas), realizados durante el proyecto.<sup>8</sup>

El artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se desarrolla una serie de reflexiones sobre las especificidades del entorno rural para los cuidados. En el segundo se analizan las percepciones de las mujeres rurales sobre el cuidado. El tercero presenta las estrategias prácticas que desarrollan las mujeres para la articulación entre el trabajo remunerado y el cuidado. Por último, en el cuarto, se incluyen las reflexiones finales del artículo.

## La importancia de pensar los cuidados desde la ruralidad

En términos generales, en este artículo se conceptualiza el cuidado como la producción de bienestar físico, afectivo y emocional de las personas en situación de dependencia, de acuerdo con las diferentes necesidades de quien lo recibe a lo largo de su ciclo vital. En contextos de ruralidad dispersa o nucleada, el derecho al cuidado y el derecho a cuidar son tensionados permanentemente de manera más aguda que en las zonas urbanas. Una serie de elementos, desarrollada a continuación, da cuenta de los rasgos distintivos de la ruralidad y los desafíos que supone para la corresponsabilidad social y de género en los cuidados en estos espacios.

Los espacios rurales se caracterizan por la dispersión y la baja densidad poblacional. La estructura de los asentamientos poblacionales se va amoldando a las distintas funciones que asume el territorio, lo que le imprime una dinámica particular, con zonas que se despueblan y otras que se revitalizan en el tiempo (Camarero, 2020; Ramírez, 2014). En Uruguay la conformación de poblados rurales<sup>9</sup> ha estado asociada a la producción agraria predominante en el territorio. En el norte y noreste del país, donde predomina la ganadería extensiva, se ubican los pueblos rurales más aislados,

7 Proyecto “Sistema de cuidados en el medio rural: género e inclusión laboral”, financiado por el Programa Proyectos orientados a la inclusión social (2019-2022) de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Sus contrapartes son la Red de Grupos de Mujeres Rurales, la Comisión Nacional de Fomento Rural, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

8 En la realización de entrevistas colaboraron Rosmarí Negrín, Ruy Blanco y Martín Tansini.

9 Los pueblos rurales son asentamientos de población de menos de 5000 habitantes, que tienen una forma de existencia estrechamente vinculada a las actividades productivas basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales, realizadas en el medio rural abierto, así como a sus encadenamientos directos.



mientras que en el sur, el litoral oeste y las zonas próximas a la capital departamental, donde predominan la lechería y la horticultura, hay una mayor concentración de pueblos rurales. Esto determina situaciones muy heterogéneas en cuanto a accesibilidad, distancias, conectividad y transporte, y, consecuentemente, de posibilidades de movilidad y acceso a servicios de la población. Si bien estas zonas presentan diferente grado de cercanía y de interconexión con zonas urbanas, un rasgo distintivo es la permanente movilidad espacial de la población, ya sea movilizaciones diarias para trasladarse a lugares de trabajo o de estudio o movilizaciones para el acceso a servicios sanitarios, de ocio y esparcimiento, financieros, realización de compras, entre otros.

Otro rasgo de las zonas rurales tiene que ver con las características demográficas de su población. En general, en estas zonas se observa una alta masculinización y un creciente envejecimiento y sobre-envejecimiento, lo que conduce a desequilibrios demográficos. La mayor presencia de población envejecida y la menor proporción de mujeres adultas, sumadas a la falta de servicios, aumentan la presión de cuidados sobre las mujeres (Cerri, 2013; Sabaté, 2018). Según Martín Gómez y Rivera Navarro (2018), las mujeres rurales de la generación soporte padecen la denominada paradoja en el cuidado informal, en la medida en que, por un lado, aumenta la demanda de cuidados (población más envejecida, mayor esperanza de vida de las personas dependientes), mientras que, por el otro, hay un declive en la disponibilidad de personas que cuiden (menos personas en el hogar y en muchos casos con trabajo fuera de este). En nuestro país, las áreas rurales históricamente se caracterizaron por la masculinización de la población, lo que estuvo asociado al modelo predominante de producción basado en el latifundio ganadero que tempranamente fomentó el asentamiento de los varones en el campo y el desplazamiento de las mujeres de este y de la actividad agraria. Si bien en las últimas décadas los cambios en el uso del suelo —forestación, agriculturización— han alterado paulatinamente la dinámica poblacional de los territorios rurales, aún persisten la masculinización de la población y la emigración selectiva de las mujeres en búsqueda de oportunidades laborales o educativas (Ramírez, 2014). Asimismo, la ruralidad uruguaya se caracteriza por el envejecimiento de la población y una aceleración del proceso de envejecimiento en las últimas décadas, que están vinculados a los procesos de migración interna y de expulsión poblacional de las áreas rurales (Toledo, 2009; Mascheroni, 2017).

En las áreas rurales hay una débil cobertura pública y privada de servicios (financieros, de salud, de educación, de ocio y esparcimiento) y de infraestructura adecuada. La dispersión geográfica, la estructura demográfica y las dificultades de accesibilidad, entre otros, son a la vez causa y efecto de las carencias en servicios. Esta falta de servicios e infraestructura en general se verifica especialmente en relación con los servicios de cuidados (Peña y Uribe, 2013; Osorio *et al.*, 2022). Para suplir esta

ausencia en la zona, el acceso a servicios de cuidados supone movilidad, alejamiento o inclusive desarraigo del medio, como por ejemplo en la vejez. Pero el traslado a otros pueblos o ciudades no siempre es posible, debido a las distancias, la carencia de transporte público, los tiempos y costos de traslado, el estado de la caminería rural, entre otros. Por ello, en la mayoría de los casos, la población rural queda circunscrita a las posibilidades que le ofrece su entorno cercano, que, al ser muy escasas, obligan a desplegar estrategias de cuidado basadas principalmente en redes de apoyo familiares e informales (Herrera, 2017; Kunin, 2018; Mascheroni, 2021).

En Uruguay, la oferta de servicios de cuidados públicos es escasa y fragmentada. Si bien a partir de la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en el año 2016 se realizaron ciertos avances en las políticas del cuidado y en los instrumentos específicos para la población rural, la oferta aún es muy restrictiva, en particular en la cobertura de ciertos grupos de población en situación de dependencia, como niños y niñas menores de tres años, adultos mayores y personas en situación de discapacidad (Mascheroni, 2021). Desde el año 2020, los cambios en la orientación de la política de cuidados del nuevo gobierno nacional<sup>10</sup> y la situación de pandemia provocaron un repliegue en la implementación de las políticas de cuidado en todo el país, lo que debilitó aún más la red de servicios de cuidados para la población rural y frenó iniciativas de corresponsabilidad en los cuidados que se estaban implementando o en proceso de implementar en pueblos rurales.

En los entornos rurales la división sexual del trabajo es de corte más conservador que la observada en el medio urbano y adquiere más fuerza el mandato de género tradicional, según el cual los hombres son proveedores y las mujeres las encargadas de las tareas reproductivas (Valdés, 2000; Kirby y Prolongo, 2013; Alberti-Manzanares *et al.*, 2014; Peña y Uribe, 2013; Caro Molina, 2017). En la ruralidad, la imagen de la mujer trabajadora continúa rodeada de prejuicios, como el descuido del hogar, la pareja y los hijos, por lo cual se refuerza el rol doméstico de las mujeres y su participación en el mercado laboral se vive en permanente tensión (Fawaz-Yissi y Soto, 2012; Mora y Constanzo, 2017). Según Sampedro (2008), el estereotipo tradicional de la mujer centrada en el hogar y la familia es un factor de integración e identidad

---

10 Se modificó la institucionalidad del Sistema Nacional de Cuidados (SNC), que se fusionó con el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS), ambos bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, creando la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad, lo que limita su autonomía política y presupuestal. La alta rotación de las autoridades del SNC (en menos de 19 meses cambiaron tres directores) demora la definición de orientaciones y lineamientos de políticas de cuidado. El recorte presupuestal y los cambios institucionales repercuten en la suspensión de la formación de asistentes personales, la paralización de las valoraciones de dependencia a aquellas personas interesadas en una asistente personal, las desvinculaciones de trabajadores con funciones claves en el funcionamiento del SNC, la discontinuación de ciertas políticas y dispositivos de cuidados.

de la comunidad rural y las mujeres que se apartan de este modelo enfrentan la desaprobarción social. Las dificultades para acceder a dispositivos de cuidado propios del entorno se convierten en un justificativo de domesticidad que es altamente valorado. Este vínculo entre domesticidad, feminidad y ruralidad presente en las representaciones sociales explica, en parte, la persistencia de unos roles de género muy tradicionales, que llevan a la baja o nula implicación de los varones en las tareas domésticas y a la resistencia al uso de servicios de cuidado. Si bien en las generaciones más jóvenes se vislumbra un proceso de cambio cultural al cuestionar la naturalización de los roles tradicionales de género, aún persisten y predominan patrones culturales e ideológicos que reproducen las desigualdades en el medio rural (Sabaté y Díaz, 2003; Gatica Godoy, 2009; Alberti-Manzanares *et al.*, 2014).

Finalmente, es importante tener presentes las interrelaciones de los espacios productivos con los domésticos en el medio rural, que generan y reproducen inequidades de género. Como ha mostrado la literatura al respecto, en las explotaciones familiares la producción, la residencia y el consumo se desenvuelven en un mismo espacio físico. Esta delimitación difusa entre la unidad productiva y la unidad doméstica sobrecarga a las mujeres, quienes articulan e intercalan constantemente su trabajo productivo en la explotación con el trabajo doméstico y de cuidados (Kunin, 2018; Herrera, 2016 y 2019; Mora *et al.*, 2019; Linardelli y Pessolano, 2021). En Uruguay, los estudios al respecto dan cuenta de que las mujeres rurales, aunque participen en la actividad productiva del predio, son las encargadas del trabajo no remunerado necesario para la reproducción social y biológica de sus hogares (Chiappe, 2005; González Perrett y Deus, 2010; Vitelli, 2013). Los estudios que han realizado mediciones del uso del tiempo en explotaciones agropecuarias familiares dan cuenta de la persistencia de la distribución inequitativa de las actividades reproductivas dentro de los hogares: mientras que las mujeres comparten con los varones las actividades productivas, son las responsables del trabajo doméstico y de cuidados (Peaguda, 1996; Grabino, 2010; Batthyány, 2013; Bernheim, 2018). Estas tensiones también son vividas por las asalariadas agrícolas. La producción agraria tiene ciertas particularidades que profundizan las dificultades para compatibilizar el trabajo remunerado con el trabajo de cuidados, como la estacionalidad de la producción vinculada a los ciclos de la naturaleza, que demanda mayor intensidad de trabajo para ciertas tareas y en determinadas momentos del año; las distancias al lugar de trabajo, que implican movibilidades que pueden llegar a ser de varias horas por día; el salario a destajo, que en ocasiones supone el alargamiento de la jornada laboral para poder lograr un mejor jornal. La responsabilidad de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidados conforma un colectivo más flexible respecto a las contrataciones temporarias y a los bajos salarios, una suerte de “ejército de reserva” que se vuelca a la actividad productiva según sus tiempos de

cuidado y que es funcional a las necesidades de las empresas (Mingo, 2016; Riella *et al.*, 2013; Pessolano y Linardelli, 2021).

## Los cuidados desde la perspectiva de las mujeres rurales

En este apartado se analiza cómo las mujeres rurales perciben y significan el trabajo de cuidado desde su propia experiencia. Se presentan sus representaciones sobre el cuidado y sobre el “cuidado ideal”.

Cuando se les consulta a las mujeres rurales cómo definirían los cuidados y con qué asocian la palabra *cuidados*, es de destacar que las menciones al cuidado de personas en situación de dependencia no emergen espontáneamente en sus relatos. Esto a pesar de que las tareas de cuidado a otras personas, en particular hijos, hijas, padres y madres que requieren atención en la vejez, son realizadas casi exclusivamente por ellas mismas desde muy temprana edad. Las tareas de cuidado, son mencionadas como “la rutina”, el “cotidiano vivir”, “la realidad”. Esta naturalización del cuidado queda expresada en el fragmento a continuación:

No es que no se tenga problema con los cuidados, sino que cuesta identificarlos, porque son las tareas diarias. No se toma como cuidado, se toma como realidad, cotidiano vivir. (María, asalariada)

En general, el cuidado se asocia con otras formas más amplias y abarcativas. Las primeras referencias que hacen las mujeres rurales tienen que ver con el cuidado de los animales y de la naturaleza. Para las mujeres, el cuidado comprende cuidar el entorno biofísico del que forman parte y cuidar a los animales domésticos o que crían como parte de su actividad productiva.

Cuidar es entendido también como el cuidado de la salud y como autocuidado. Dentro de la concepción del cuidado como salud, hay algunos matices entre las productoras familiares y las asalariadas agrarias. Para las productoras familiares, el cuidado suele estar vinculado a aspectos de salud rural, en particular hacen referencia las limitantes de acceso a los servicios de salud para las personas que viven en el medio rural, ya sea por la falta de servicios o por la distancia hasta ellos (“falta de enfermeras”, “no entra la ambulancia”, “no hay policlínicas”).

Las mujeres asalariadas agrarias, por su parte, ponen más énfasis en la salud ocupacional. Cuidar es cuidar(se) en el trabajo y, en particular, cuidar la salud de las trabajadoras. En este sentido, cuando se les pregunta qué entienden por cuidados, mencionan “seguridad laboral”, “prevención”, “información sobre agroquímicos”, “respeto de leyes”, “derechos”, “salud emocional”, entre otros. Las asalariadas rescatan la “tensión” que supone trabajar cuando se tiene niños y niñas pequeñas y se debe

estar largas jornadas fuera del hogar. Tener “la mente en casa” mientras se está en el lugar de trabajo ocasiona, según las asalariadas, el bajo rendimiento y una mayor accidentalidad. El cuidado y el trabajo aparecen asociados desde la perspectiva de las asalariadas, en tanto el cuidado es salud laboral y por las tensiones que supone la articulación entre el trabajo y el cuidado de personas dependientes a cargo.

También el cuidado se percibe como cuidado personal: “cuidarse a uno mismo”, “pensar en mí”, “hacerse un tiempo”. El autocuidado está vinculado a prevenir las consecuencias inevitables que tiene sobre la salud el esfuerzo físico que supone el trabajo agrario, de manera temprana en relación con otros trabajos, como queda expresado en el fragmento a continuación:

Sobre todo con uno mismo, personal, porque el trabajo de campo ya es bastante duro, las personas que trabajan en el campo terminan destruidas, con tendinitis, columna, rodilla, cadera, y eso no está muy contemplado, porque se supone que después de los 45 años se vive con dolores, que puede ser psicológico, que debemos acostumbrarnos a vivir con el dolor. (Taller San Bautista)

### **El cuidado como mandato femenino**

Las mujeres consultadas en general entienden el “buen cuidado” como aquel que es brindado por la propia familia, en particular cuando se hace referencia al cuidado de los niños más pequeños y los adultos mayores en situación de dependencia. La preferencia familiar es acompañada por la preferencia del cuidado femenino. Las mujeres son “más adecuadas” para cumplir las tareas de cuidado, lo que se justifica en ciertos atributos femeninos como sensibilidad, paciencia y afectividad.

[Las mujeres] Y tienen más paciencia. Gran parte de las cosas pasan por la paciencia. (Taller Puntas de Maciel)

La mujer es más sensible. Del hecho, de parir en adelante, eso de ser madre te da una sensibilidad, te da un plus. (Taller Puntas de Maciel).

En los relatos de las mujeres, los cuidados son percibidos como “naturales” y femeninos. En general, no se cuestiona que las mujeres se ocupen de ellos, se viven como algo a realizar inevitablemente y las mujeres adaptan otros espacios de su vida (trabajo remunerado, recreación, educación) y su tiempo a la carga de cuidado que deben asumir de otros familiares —hijos, hermanos y también progenitores—. Si bien hay una naturalización del cuidado como femenino, el cuidado es un aprendizaje constante que realizan las mujeres desde que son pequeñas y en la medida en que van asumiendo el cuidado de otros miembros de su familia.

Esta naturalización de la mujer como cuidadora supone cierta tensión entre lo que se atribuye al instinto y lo que es o puede ser aprendido. Se percibe que las mujeres tienen una condición innata para el cuidado (“es algo que se trae”) y que los varones, en algunos casos y sobre todo los más jóvenes, “pueden aprender”. En este sentido, las mujeres perciben ciertos cambios entre generaciones respecto al cuidado de personas en situación de dependencia, mencionando que en las parejas de personas más jóvenes hay un mayor compromiso con el cuidado que en las parejas de personas mayores. No obstante, cuando se pregunta en concreto sobre las tareas de cuidado desarrolladas, en su mayoría recaen sobre las mujeres.

La mujer lo trae, pero el hombre lo adquiere. Lo venimos trayendo desde la cuna. Pero como hay mujeres que no les importa nada. (Taller Puntas de Maciel)

Hay hombres también. Son los menos. (Taller Puntas de Maciel)

Esta prevalencia de los mandatos de género que establecen que las mujeres deben ser las principales cuidadoras se refuerza con representaciones familistas del cuidado. En la familia se cuida mejor porque en la familia “hay cariño” y “se conoce” y se quiere a la persona cuidada, se puede brindar una atención individualizada y afectiva.

Porque uno ve la parte emocional más que nada, el vínculo emocional, el vínculo de sangre. (Taller Puntas de Maciel)

En este sentido, el mejor cuidado para niños (menores de tres años) es aquel que proveen las familias. El uso de servicios de cuidado es una situación excepcional a la que se debe recurrir solo en caso de no disponer de redes informales de cuidado o cuando la mujer no puede quedarse en casa con su hijo. A partir de esta edad, es más aceptada la asistencia de niños a centros educativos y, por tanto, el compartir la responsabilidad del cuidado. También en el caso de adultos mayores y personas en situación de discapacidad hay una preferencia por el cuidado en casa y por la familia por sobre su institucionalización —que tiene una fuerte connotación negativa—, en tanto se considera que satisface mejor las necesidades emocionales y afectivas de las personas. El cuidado de los progenitores se siente como un compromiso, una obligación moral, pero también es percibido como un gesto de amor y de cariño. En este sentido, el cuidado se vive con sentimientos encontrados, como una sobrecarga para las mujeres, pero también involucra sentimientos de satisfacción en tanto se siente que es una retribución por todo el cuidado recibido a lo largo de la vida. Esto está vinculado a la profunda naturalización de los cuidados y a la gratificación que produce cumplir con la tarea asignada a las mujeres; al cuidar se cumple con lo que se espera que se debe hacer como mujer y como “buena hija”. Solo en los casos en que no hay otra alternativa (por ejemplo, a causa de los cuidados especiales que requiere

la persona) se acepta la institucionalización, la que no deja de ser vivida con sentimientos de culpa y abandono.

Si sacás a un adulto del campo, pasás a ser un mal hijo, porque la visibilidad en el campo es diferente. (María, Taller San Bautista)

A veces miramos el lado de que yo no tengo tiempo para cuidarlo, yo no esto, no lo otro, él va a estar mejor en este lugar, va a estar esto, va a estar lo otro. Pero esos lugares, por más que los trates bien y los cuiden, los terminás enfermando mentalmente, emocionalmente, porque no están con los suyos, porque no están donde quieren estar. Prefieren tener ciertas carencias y estar en el ambiente de ellos, donde se sienten queridos, donde se sienten contenidos, donde se sienten cuidados. No importa tanto lo que les puedas dar si no tienen lo humano. (Graciela, asalariada)

## Estrategias de cuidado

En este apartado se presentan las estrategias de cuidado que desarrollan las mujeres rurales para poder articular con el trabajo productivo. Siguiendo a Tobío (2002), por estrategia de cuidado se entiende la forma en que se resuelven los cuidados a partir de la intervención de diferentes agentes proveedores (familia, mercado, Estado, comunidad). Los estudios nacionales, referidos exclusivamente a áreas urbanas, evidencian que las estrategias de cuidado son principalmente desarrolladas por las mujeres y las familias (Batthyány *et al.*, 2017). Esta mayor carga de cuidados repercute en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado. En este sentido, cuando las mujeres carecen de redes familiares para el cuidado o no pueden pagar cuidados, encuentran fuertes obstáculos para su ingreso al mercado laboral y, por tanto, para su autonomía (Genta *et al.*, 2021).

El cuidado, como se mencionó, es una dimensión central en la vida de las mujeres rurales. En general, de los relatos se desprende que la responsabilidad del cuidado recae casi exclusivamente en ellas y que esta carga organiza y condiciona el trabajo productivo que realizan. Las estrategias de cuidado referidas por las mujeres entrevistadas están orientadas principalmente a los niños y niñas y en un segundo plano a los adultos mayores en situación de dependencia. La elección de una u otra estrategia de cuidado —que pueden complementarse o alternarse en el tiempo— es el resultado de la disponibilidad de redes familiares, la valoración que se hace de cada opción de cuidado, los recursos materiales del hogar, la oferta de servicios de cuidado en la zona, la edad de las personas cuidadas, entre otros.

## **Exclusión del mercado laboral**

Una de las principales estrategias desplegadas tiene que ver con la (auto)exclusión del mercado laboral.<sup>11</sup> Cuidar y trabajar no son compatibles y las contradicciones que supone la articulación no pueden ser resueltas, más allá del deseo o no de trabajar remuneradamente, por lo que las mujeres terminan priorizando el cuidado. En este sentido, las mujeres relatan la imposibilidad de incorporarse al trabajo remunerado debido a una serie de limitantes estructurales: las deficiencias en los servicios de cuidado, que no permiten cubrir una jornada laboral completa; los bajos ingresos que perciben en sus empleos, que no posibilitan contratar servicios de cuidados; la falta de oportunidades laborales en la zona, que suponen la movilidad hacia otras localidades y que, por tanto, alarga la jornada laboral, entre otras. Cuando no es posible atisbar una articulación entre los tiempos de cuidado y de trabajo remunerado, las mujeres optan por quedarse en su hogar cuidando. Es importante destacar que el cálculo de si “conviene” o no salir a trabajar es realizado siempre sobre las mujeres y no sobre los varones. Por ejemplo, la decisión de contratar a una persona que asuma el cuidado remunerado de las personas en situación de dependencia en general se realiza sobre los ingresos potenciales de las mujeres, de modo tal que si se entiende que la remuneración de una niñera o cuidadora es alta en relación con los ingresos a percibir, se termina desestimando la inserción laboral de la mujer.

## **Estrategias de articulación trabajo remunerado-cuidado**

Las mujeres entrevistadas despliegan una serie de estrategias prácticas para poder compatibilizar el cuidado de personas en situación de dependencia con el trabajo remunerado (dentro o fuera del hogar). Estas estrategias dependen de los recursos disponibles para el cuidado e incluyen redes informales de cuidado, arreglos en el hogar, cuidado en el lugar de trabajo, discontinuidad en la inserción laboral. Es importante destacar que estas estrategias, si bien se presentan analíticamente de forma separada, suelen alternarse o desarrollarse simultáneamente.

## ***Redes informales de cuidado***

Las redes familiares, en especial constituida por las mujeres de la familia que viven en el entorno cercano, son las que asumen un papel clave en el cuidado cotidiano y también ante situaciones excepcionales (enfermedad, control médico, vacaciones es-

<sup>11</sup> Esta es una estrategia “indirecta”, en palabras de Tobío (2002), donde la compatibilidad se resuelve eliminando o reduciendo parte del problema (participación en el mercado de empleo o cantidad e hijos).



colares, por ejemplo). En una menor cantidad de casos, se recurre a vecinas o amigas para la provisión de cuidado.

Cuando él era chiquito, yo la única manera que tenía de trabajar era dejárselo a mamá y trabajar ahí cerca, entonces, ta, cualquier cosa ella me llamaba y yo ya... [...]. Dejaba a mi nene con mamá, en la casa de ella, que es ahí cerca de los arándanos, y entonces iba y hacía la zafra [...] Yo lo dejaba a mi nene con mamá, entonces me iba tranquila. (Verónica, asalariada)

Los dejo con mi hermana. Los nenes estos grandes míos, al varón y a la nena, siempre los dejé con mi hermana para trabajar. (Silvia, asalariada)

Cuando empecé a trabajar Luciano tenía cinco o seis meses, estudiaba y trabajaba, me ayudaba mi hermana con Luciano, criaba sus hijos y el mío, vivíamos juntas, yo trabajaba y aportaba. (Yovana, asalariada)

Este apoyo familiar implica tener a disposición una madre, hermana o abuela que pueda adaptar sus tiempos de cuidado a las demandas de las mujeres rurales. Como se expresa en el siguiente relato, el trabajo agrario muchas veces tiene jornadas laborales que se prolongan o que son flexibles en función de la actividad productiva que se esté realizando y, por tanto, se necesita de una alta disponibilidad de las cuidadoras.

A mí me ha pasado que la faena a veces se va a la una de la tarde o las dos. Me los cuida mi mamá, sí. Pero tiene control y tengo que llamar a mi hermana o alguna de las hijas de ella, mis sobrinas, “che, ¿podés acompañarla a hacer tal cosa?”, porque venirte no te podés venir, porque tenés todo el trabajo, pero los niños tienen cosas que hacer también, los controles pediátricos, las reuniones de la escuela, la entrega de cosas. Yo siempre las estoy llamando a ellas, me dan una mano en todo. Pero no podés estar nunca. Porque no vas a trabajar ocho horas, mentira. Puede ser que en un mes que ligan que son todos días de ocho horas, pero hay meses que son de quince, de dieciséis, de diecisiete horas. Lo que pasa es que, ponele, la cantidad de pollos que tengamos, que no se rompa nada, que esté todo el personal, que llegue en tiempo y forma el pollo al frigorífico. A veces hemos estado hasta seis horas sin luz. Estuviste seis horas sin luz, tomando mate, y después cuando viene la luz tenés que arrancar, tenés todo para hacer. O de repente vas a la faena y hay veinte que no fueron y hay treinta mil pollos. (Marcela, asalariada)

Dentro de las redes familiares, otra estrategia práctica consiste en los arreglos para rotar tiempos de trabajo y de cuidado con mujeres de la familia. En este sentido, la familia es la proveedora de los cuidados y las mujeres se alternan para ir a trabajar fuera del hogar o para quedarse cuidando. Esta rotación permite una inserción parcial de las mujeres al mercado laboral.

Y ahí me lo dejaba mi hermana. Ponele, nos coordinábamos, había trabajo, ella se quedaba con los gurises y yo me iba a trabajar con mi cuñado y así estábamos. Un día yo, un día ella, un día yo, un día ella. (Renée, asalariada)

### *Arreglos en el hogar*

Otro conjunto de estrategias que relatan las mujeres se refiere a los arreglos de cuidado dentro del hogar. Estas estrategias suelen utilizarse cuando no hay redes informales de cuidado disponibles o el hogar no tiene los recursos económicos suficientes para mercantilizar los cuidados pagando una niñera o una institución.

Una estrategia desplegada, cuando no se tiene otra alternativa, consiste en dejar a los niños y niñas solos en la casa. En algunos casos se está “a la vuelta”, en el mismo predio, y en otros se realizan desplazamientos fuera del hogar. Esta estrategia es vivida por las mujeres con mucho miedo y culpa, por sentir que se descuida la vida familiar y se expone a hijos e hijas a situaciones de riesgo, a veces a temprana edad.

A veces él se queda acá [...], nosotros le dejamos el celular, la tele. (Verónica, asalariada)

Muchas veces tuve que dejar a mis hijos en la pieza para ir a hacer el tambo, porque económicamente no se puede pagar. (María, asalariada)

Mis hijos se criaron prácticamente solos, porque soy madre soltera, los tenía que dejar solos cuando me iba a trabajar, porque no tenía para pagar niñera. (Paola, asalariada)

Cuando hay más de un hijo, generalmente la hermana mayor asume la responsabilidad de cuidado, inclusive desde edades muy tempranas. Este cuidado, que les es impuesto como una obligación “natural” a partir de los estereotipos de género presentes, restringe sus oportunidades de desarrollo personal. Por ejemplo, en los relatos emerge la situación de las jóvenes que se desvinculan del sistema educativo para cuidar hermanos u otras personas en situación de dependencia del hogar.

Mi nena tenía ocho años [...]. Ella se hacía cargo de bañar a los hermanos, de cocinar, de limpiarme la casa, por mientras yo tenía que ir día a día a trabajar para sostenerme, porque era yo y era ella la más grandecita [...]. Yo estuve dos años así trabajando, sola, y ella se hizo cargo de los hermanos, los bañaba... Yo llegaba a las cinco de la tarde y los hermanos estaban todos bañaditos, les hacía el café, los ponía a jugar a la sombra, les ponía algo colgado acá y los ponía con juguetes. [...] “Va a ser tremenda madre”, porque con ocho años, cómo ella cuidó a los hermanos, nunca yo vine y encontré uno de los hermanos lastimados, que haya caído y se haya cortado, jamás, jamás. (Mary, asalariada, contratista)

En casos excepcionales, se produce una distribución del cuidado entre la pareja. La estrategia de corresponsabilidad referida por las mujeres consiste en alternar el tiempo de trabajo y cuidado con los varones, de manera que mientras uno de los miembros de la pareja trabaja, el otro cuida, y viceversa. Esta estrategia —como las anteriores— es acompañada por la percepción de una jornada de trabajo que no termina nunca y la sensación de que no es posible liberar tiempo para sí mismas más allá del cuidado y el trabajo.

En mi caso mi marido trabaja de noche y yo trabajo de día, nos rotamos. Él duerme de mañana. Yo llego de trabajar, tengo que tenerlos hasta la una de la mañana despiertos, para que duerman hasta las once de la mañana para que él pueda descansar. Yo duermo poco. Llego cansada. Ellos van a la escuela, a veces duermo siesta, a veces no duermo siesta. La rutina sigue. Él se levanta a las seis o siete de la tarde y a las diez se tiene que ir a trabajar. Mi día se pasa con los niños, trabajo... (Lilén, asalariada)

### *Cuidado en el lugar de trabajo*

Una estrategia de articulación frecuente en los relatos es el cuidado en el lugar de trabajo, principalmente cuando los hijos e hijas son más pequeños y no tienen la obligatoriedad de asistir a centros educativos. Las mujeres cuidan mientras realizan múltiples tareas productivas, como alimentar animales, sembrar la tierra, cosechar la producción, ordeñar, entre otros. Esta estrategia de simultaneidad de tiempos y espacios de cuidado y el trabajo productivo es desarrollada principalmente por productoras familiares, aunque también es empleada por asalariadas cuando es posible llevar a hijos e hijas a su lugar de trabajo. Supone una mayor sobrecarga de las mujeres, debido a jornadas laborales que son más intensas por la simultaneidad del cuidado-trabajo productivo, y más extensas en tiempo. Conlleva también un vínculo temprano de los niños y niñas con el mundo laboral y los riesgos que la actividad productiva agraria puede suponer (máquinas, tajamares, clima, etc.). Cuando comienza la escolarización de los niños y niñas, esta estrategia se vuelve más difícil de sostener, en tanto se debe interrumpir la jornada laboral para el traslado a los centros educativos, que, en muchos casos, implica el recorrido de distancias considerables.

Yo me lo llevaba [a la quinta]. Me lo llevé hasta los diez. Lo metíamos adentro de un cajón y ahí aguantaba. (Juana, asalariada)

Los cuidados en el medio rural para nosotros no ha sido fácil, porque nosotros hemos tenido que trabajar con nuestros hijos hasta que ellos comenzaran con cuatro años lo que es el preescolar en una escuela rural. Trabajaron con nosotros, con muchos cuidados, porque nosotros trabajamos con pastoreadores eléctricos, con tajamares con profundidades muy excesivas, donde sabíamos que tenían un peligro importante,

con animales. [...] Siempre tenían que ir con nosotros. Nosotros no podíamos parar, ya que la producción no se puede detener y no teníamos para pagar personal [...] Iban con nosotros, por supuesto, muchas veces llorando porque los tenían que levantar y llevarlos contigo. Y bueno, ahí armarles alguna cosita con juegos para que estén contigo. Y muchas veces, días de calor, de inmenso calor, poníamos la zorra, que se le llama así, que es un lugar donde vos podés llevar sus cajones, levantar la producción, lo poníamos en los surcos de la tierra, lo cubríamos con una sábana o con un mantel y ahí hacíamos una camita entre medio del surco para que puedan dormir la siesta. Les dábamos la mamadera o les dábamos lo que ellos tenían para poderse dormir, y ahí les hacíamos la camita para que puedan descansar mientras nosotros podíamos trabajar. Ahí en ese ratito era cuando rendíamos más, porque sentíamos que ellos estaban ahí, estaban descansando, y nosotros, mayormente la mamá es la que corre y corre para poder rendir. (Andrea, productora familiar)

### *Vínculo discontinuo con el trabajo remunerado*

Otra estrategia que despliegan las mujeres rurales consiste en establecer un vínculo intermitente con el mercado laboral. Cuando las mujeres no pueden llevar a sus hijos e hijas al lugar de trabajo (ya sea en el predio o fuera del predio) ni cuentan con servicios o redes de cuidado, se opta por la transitoriedad o zafralidad como forma de ajustar los tiempos de trabajo a los tiempos de cuidado. De esta forma, se entra y sale del mercado de trabajo en función de la carga de cuidado que tienen las mujeres, promoviendo inserciones laborales más precarias e inestables. El cuidado y el trabajo remunerado se condicionan recíprocamente.

Siempre zafral, porque viste que no me podía comprometer a tener un trabajo, o sea, de todo el año por él. [...] Yo no puedo tener ningún trabajo, vamos a decir, que sí o sí tenga que ir, porque no tengo con quién dejarlo. Por eso yo no puedo tener un trabajo permanente, que yo me comprometa, porque obvio, yo tengo que agarrar algo zafral nomás. (Verónica, asalariada)

### **A modo de cierre**

En este artículo se reflexiona sobre la importancia de pensar los cuidados desde la ruralidad. Se abordó un conjunto de características de los entornos rurales, como las distancias y el aislamiento, la estructura demográfica masculinizada y envejecida, la escasez de servicios públicos e infraestructura, la presencia de mandatos de género tradicionales y las inequidades asociadas a la articulación del trabajo productivo y reproductivo. Estos elementos, entre otros, colocan sobre la mesa la necesidad de pensar políticas de cuidado que atiendan las características generales de los espacios

rurales, así como las peculiaridades de cada territorio rural para avanzar en el derecho al cuidado y la corresponsabilidad en ellos.

Para las mujeres rurales el término *cuidado* tiene diferentes sentidos semánticos y alberga una diversidad de prácticas, como el cuidado de animales, el ambiente, la salud y el autocuidado. El cuidado de personas en situación de dependencia aparece naturalizado e invisibilizado, se percibe como “rutina”, como tareas que desarrollan inevitablemente las mujeres en su cotidianidad desde que son niñas. El cuidado es así una responsabilidad naturalmente femenina: cuidan las madres, abuelas, hermanas, hijas, con un sentido de reciprocidad intergeneracional. Cuando no pueden cuidar, derivan el cuidado hacia otras mujeres de la familia, reafirmando el papel de la mujer en el cuidado. El “buen cuidado”, para las mujeres rurales, es aquel que brindan las familias y las mujeres.

Las mujeres rurales develan la tensión permanente entre el trabajo productivo y el reproductivo. Son ellas las que viven las contradicciones, tensiones y renunciaciones para responder al mandato de género que obliga a las mujeres al cuidado. Para compatibilizar los tiempos de cuidado y trabajo desarrollan una serie de estrategias, entre las que se destacan el apoyo de las redes familiares de cuidado, los arreglos dentro del hogar (niños solos o al cuidado de una hermana mayor, rotación cuidado-trabajo con la pareja), el cuidado en el lugar de trabajo, los vínculos flexibles y transitorios con el trabajo remunerado.

El cuidado organiza y condiciona de diferentes formas el trabajo productivo remunerado de las mujeres. Las responsabilidades de cuidado que recaen sobre ellas desde que son niñas limitan su acceso al mercado laboral y las condiciones de sus empleos. Por tanto, es importante avanzar en el conocimiento de las diferentes formas en que el cuidado y el trabajo productivo se articulan, solapan o tensionan para poder mitigar las inequidades de género en el medio rural.

## Referencias bibliográficas

- Alberti-Manzanares, P.; Zavala-Hernández, M.; Salcido-Ramos, B. y Real-Luna, N. (2014). Género, economía del cuidado y pago del trabajo doméstico rural en Jilotepec, Estado de México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 11(3): 379-400.
- Batthyány, K. (2020). Recorridos latinoamericanos de los cuidados. En Batthyány, K. (coord.), *Miradas latinoamericanas a los cuidados* (pp. 11-52). Buenos Aires-México: CLACSO-Siglo XXI.
- Batthyány, K. (2013). Uso del tiempo y trabajo no remunerado: división sexual del trabajo y contratos de género. Un estudio de caso en el medio rural familiar. En Piñeiro, D.; Cardeillac, J. y Vitelli, R. (coords.), *Relaciones de género en el medio*

- rural uruguayo: inequidades a la intemperie* (pp. 81-106). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Batthyány, K.; Genta, N. y Scavino, S. (2017). Análisis de género de las estrategias de cuidado infantil. *Cadernos de Pesquisa*, 47(163): 292-319.
- Bentancur, C. (2013). ¿Valiosos pero invisibles? Aproximación al trabajo productivo y reproductivo de las mujeres productoras de leche. Monografía final. Licenciatura en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Bernheim, R. (2018). *Estudio sobre estrategias de adaptación al cambio climático y género para el Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y Cambio Climático para el Sector Agropecuario (PNA-Agro)*. Montevideo: FAO-PNUD-MGAP.
- Camarero, L. (2020). Despoblamiento, baja densidad y brecha rural: un recorrido por una España desigual. *Panorama Social*, 31: 47-73.
- Caro Molina, P. (2017). Desigualdad y transgresión en mujeres rurales chilenas: Lecturas desde la interseccionalidad, género y feminismo. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 16(2): 125-137.
- Cerri, C. (2013). El impacto de los servicios públicos de cuidado a mayores en una zona rural de Extremadura. *Gazeta de Antropología*, 29(2). <http://www.gazeta-antropologia.es/?p=4304>
- Chiappe, M. (2005). *La situación de las mujeres rurales en la agricultura familiar de cinco países de América Latina*. Montevideo: ALOP.
- Fawaz-Yissi, J. y Soto, P. (2012). Mujer, trabajo y familia. Tensiones, rupturas y continuidades en sectores rurales de Chile central. *Revista de Estudios de Género La Ventana*, 35: 218-254.
- Gatica Godoy, C. (2009). *El uso del tiempo de la mujer rural: entre la familia y el trabajo. Realidades actuales y representaciones de la mujer rural, de la comuna de El Carmen, Provincia de Ñuble, Chile*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Familia mención en Intervención Familiar. Universidad del Bío-Bío.
- Genta, N.; Batthyany, K.; Perrotta, V.; Scavino, S. y Katzkowicz, S. (2021). ¿Cuál es el vínculo entre las estrategias de cuidado infantil y la inserción laboral de las cuidadoras? *Revista Española de Sociología*, 31(1): a87.
- González Perrett, D. y Deus, A. (2010). *Análisis legislativo: derechos de las mujeres rurales y equidad de género. Proyecto: "Uruguay, hacia el país de la equidad: formación de agentes de desarrollo social desde un enfoque de género en apoyo a la formulación e implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA)"*. Montevideo: FAO-INMujeres, Ministerio de Desarrollo Social.

- Grabino, V. (2010). “Cada cual atiende lo suyo”: una mirada al campo de la organización social del cuidado en Uruguay. *Prácticas de Oficio. Investigación y Reflexión en Ciencias Sociales*, 6: 1-14.
- Herrera, K. (2019). *A jornada interminável: a experiência no trabalho reprodutivo no cotidiano das mulheres rurais*. Tesis doctoral. Universidade Federal de Santa Catarina.
- Herrera, K. (2017). *Repensando o valor social do trabalho das mulheres rurais*. Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress, Florianópolis, 30 de julio al 4 de agosto.
- Herrera, K. (2016). Da invisibilidade ao reconhecimento: mulheres rurais, trabalho produtivo, doméstico e de care. *Política & Sociedade*, 15: 208-233.
- Kirby, A. S. y Prolongo, S. (2013). Problemáticas sociales de mujeres de una zona semi-rural, Departamento 9 de Julio-Provincia San Juan. *Revista Dos Puntas*, V(7): 131-148.
- Kunin, J. (2018). Prácticas de cuidado, mujeres y agencia en el interior rural de Buenos Aires. *Perifèria: revista de recerca i formació en antropologia*, 23(2): 43-69.
- Linardelli, M. y Pessolano, D. (2021) Mujeres rurales latinoamericanas y trabajo reproductivo. Debates actuales, hallazgos y problemáticas en discusión. En Anzorena, C.; Schwarz, P. y Yañez, S. (comps.), *Reproducir y sostener la vida* (pp. 131-160). Buenos Aires: Teseo.
- Martín Gómez A. y Rivera Navarro, J. (2018). Feminización, cuidados y generación soporte cambios en las estrategias de las atenciones a mayores dependientes en el medio rural. *Prisma Social: Revista de Investigación Social*, 21: 219-242.
- Mascheroni, P. (2021). Ruralidad, cuidados y políticas públicas. Reflexiones a partir del caso de Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 34(49): 35-62.
- Mascheroni, P. (2017). *Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay*. Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- Mascheroni, P. y Riella, A. (2016). La vulnerabilidad laboral de las mujeres en áreas rurales. Reflexiones sobre el caso uruguayo. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(39): 57-72.
- Mingo, E. (2016.). Asalariadas en el sector agroindustrial: pensar el lugar de responsabilidad colectiva en el trabajo de cuidado. *Revista de Ciencias Sociales*, 29(39): 35-56.
- Mora Guerrero, G. M. y Constanzo Belmar, J. (2017). “Emprender sin descuidar la casa”: posiciones y dinámicas organizativas en una asociación productiva de mujeres rurales. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 14(80). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cdr14-80.edcp>

- Mora, G.; Fernández, M. y Troncoso, J. (2019). Mujeres rurales y acción productiva para la autonomía. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(4): 797-824.
- Osorio Parraguez, P.; Martín Gómez, Á.; Navarrete Luco, I. y Rivera Navarro, J. (2022). Organización social de la provisión de cuidados a personas mayores en territorios rurales: los casos de España y Chile. *Cultura de los Cuidados. Revista de enfermería y humanidades*, 26(62): 176-190.
- Peaguda, M. (1996). *Las mujeres productoras de alimentos en Uruguay. Diagnóstico y políticas*. San José de Costa Rica: Programa de Análisis de la Política del Sector Agropecuario frente a la Mujer Productora de Alimentos en la Región Andina, el Cono Sur y el Caribe. IICA-BID.
- Peña, X. y Uribe, C. (2013). *Economía del cuidado: valoración y visibilización del trabajo no remunerado*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.
- Pessolano, D. y Linardelli, M. (2021). El trabajo reproductivo en el medio rural. Puesteras y trabajadoras migrantes del sector agropecuario de Mendoza (Argentina). *CUHSO (Temuco)*, 31(1): 47-76.
- Ramírez, J. (2014). *Pueblos rurales en Uruguay: dinámica ocupacional y poblacional tras las transformaciones agrarias en los últimos 25 años*. Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Riella, A.; Tubío, M. y Lombardo, R. (2013). Cadenas globales y trabajo rural: la producción de arándanos en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 26(32): 113-132.
- Sabaté Martínez, A. (2018). ¿Qué significa ser mujer en zonas rurales? *Boletín ECOS*, 42: 1-7.
- Sabaté, A. y Díaz, M. A. (2003). Mujeres y desarrollo rural: la conciliación de tiempos de vida y de trabajo. *Serie Geográfica*, 11: 141-162.
- Sampedro, R. (2008). Conciliación de la vida familiar y laboral en el medio rural: género, trabajo invisible e “idilio rural”. En Maya Frades, V. (ed.), *Mujeres rurales: estudios multidisciplinares de género* (pp. 81-93). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Tobío, C. (2002). Conciliación o contradicción: cómo hacen las madres trabajadoras. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 97(2): 155-186.
- Toledo, M. (2009). *El envejecimiento de la población rural del Uruguay 1963-2004*. Monografía final. Licenciatura en Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Valdés, X. (2000). Masculinidad en el mundo rural: realidades que cambian, símbolos que permanecen. En Olavarría, J. y Parrini, R. (eds.), *Masculinidad/es. Identidad, sexualidad y familia. Primer Encuentro de Estudios de Masculinidad*



(pp. 29-46). Santiago de Chile: FLACSO-Chile/Universidad Academia de Humanismo Cristiano/Red de Masculinidad.

Vitelli, R. (2013). Un examen de las relaciones de género en el medio rural. En Piñeiro, D.; Cardeillac, J. y Vitelli, R. (coords.), *Relaciones de género en el medio rural uruguayo: inequidades a la intemperie* (pp. 49-61). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.



Parte V  
**Repercusiones de la pandemia**



# Teletrabajo, “quedate en casa” y nuevos formatos de la división sexual del trabajo y la desigualdad de género en la pandemia en Uruguay<sup>1</sup>

*Karina Batthyány,<sup>2</sup> Natalia Genta,<sup>3</sup> Sharon Katzkowicz,<sup>4</sup> Valentina Perrotta<sup>5</sup> y Sol Scavino<sup>6</sup>*

Grupo de Investigación en Sociología de Género (GISG)

---

## Introducción

La pandemia por COVID-19 tuvo innumerables efectos en las vidas de las mujeres y en su posición en el mercado laboral. Si bien en las últimas décadas se había observado una reducción de las brechas de género en el mercado laboral, un reciente informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe reconoce que en el caso de las mujeres las condiciones de precarización laboral que dejó la pandemia tienen un efecto de retraso de diez años en su participación en el mercado laboral (CEPAL, 2021, p. 2).

---

1 El presente trabajo de investigación se enmarca en el Programa Grupos CSIC I+D, “Los cuidados y las relaciones de género en Uruguay: estrategias, costos y mandatos en el marco de las nuevas políticas públicas”, coordinado por Karina Batthyány e integrado por Natalia Genta, Sharon Katzkowicz, Valentina Perrotta y Sol Scavino.

2 Doctora en Sociología por la Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines. Profesora titular del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: karina.batthyany@cienciassociales.edu.uy

3 Doctora en Sociología (Udelar). Profesora adjunta del DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: natalia.genta@cienciassociales.edu.uy

4 Magíster y candidata a doctora en Sociología (Udelar). Ayudante en el DS-FCS-Udelar y en la Unidad de Métodos y Análisis de Datos (FCS-Udelar). Correo electrónico: sharon.katzkowicz@cienciassociales.edu.uy

5 Doctora en Sociología (Udelar). Asistente del DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: valentina.perrotta@cienciassociales.edu.uy

6 Magíster y candidata a doctora en Sociología (Udelar). Asistente del DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: sol.scavino@cienciassociales.edu.uy

Una de las modalidades laborales utilizadas durante los momentos de confinamiento fue el teletrabajo, entendida como la realización de trabajo remunerado a distancia de la empresa/organización/institución y a través de dispositivos informáticos. Si bien esta modalidad existía antes de la pandemia, se produjo un aumento de las personas que recurrieron a ella producto de la necesidad de mantenerse en el hogar para prevenir los contagios.

El teletrabajo puede ser considerado una forma de articular de manera más armoniosa el trabajo remunerado y el cuidado familiar, puesto que otorga flexibilidad en los horarios y permite cuidar mientras se trabaja. Sin embargo, también puede considerarse una forma contemporánea de reproducción de la división sexual del trabajo y, en este sentido, una trampa para las mujeres (Moreno Colom *et al.*, 2021), debido a que fueron ellas las que continuaron asumiendo en mayor medida la tarea de la articulación del cuidado y el trabajo.

Este artículo se propone analizar desde una perspectiva de género cómo se llevó a cabo el teletrabajo en Uruguay durante 2020 y cuáles son las oportunidades que generó para las mujeres, así como los desafíos para el involucramiento de los varones en las tareas de cuidado familiar.

## Estrategias de cuidado durante la pandemia

Las condiciones impuestas por la pandemia, como el confinamiento, el teletrabajo y el cierre de establecimientos educativos, conllevó el despliegue de distintas estrategias entre las personas integrantes de las familias para el posible reparto y realización de todas las formas de trabajo.

En España, el estudio *¿Quién se encarga de las tareas domésticas durante el confinamiento? COVID-19, mercado de trabajo y uso del tiempo en el hogar*<sup>7</sup> detectó un aumento en la participación de varones y mujeres en el cuidado que muestra diferencias significativas, teniendo particularmente en cuenta el nivel socioeconómico. Se enfatiza que los varones realizaron los trabajos domésticos y de cuidados más vinculados al ámbito público (como las compras o las gestiones con el sistema sanitario), que son las tareas menos frecuentes y rutinarias pero las más visibles. El estudio destaca que un 38% de los varones se encargó principalmente de las compras (Farré y González, 2020).

En Escocia, los datos de la *Carers Week 2020* también evidencian una profundización de los roles de género en padres y madres que conviven con niños, particular-

7 Encuesta aplicada a una muestra no representativa realizada del 4 al 9 de abril de 2020, con 5523 casos, de los cuales 74% eran mujeres, 60% universitarias y 82% conviviendo con parejas y 87% con hijos menores de 16 años.

mente en relación con los cuidados. Las mujeres realizaron en promedio dos horas menos de trabajo remunerado en relación con sus pares varones y aunque madres y padres realizaron más tareas domésticas que antes del COVID-19, las madres llevaron adelante considerablemente más tareas domésticas que los padres (ENGINEER, 2020, p. 6).

En Inglaterra, un estudio del Institute for Fiscal Studies (IFS) indica que las mujeres participaron menos y dedicaron menos tiempo al trabajo remunerado que los varones durante la pandemia. Sin embargo, en este caso, se señala que las familias respondieron de manera diferente dependiendo de si las mujeres dejaron de trabajar o si lo hicieron los varones. Las madres que dejaron de trabajar de manera remunerada durante el encierro mientras su pareja continuó trabajando dedicaron el doble de tiempo en relación con su cónyuge a realizar el trabajo de cuidado de niños y tareas domésticas. A la inversa, en las familias en las que el padre dejó de trabajar, varones y mujeres compartieron el cuidado de los niños y las tareas del hogar por igual, mientras que las madres sumaron cinco horas de trabajo remunerado al día (IFS, 2020, pp. 4 y 6).

Este estudio muestra que las tasas de empleo o los ingresos más bajos de las madres no explican claramente las diferencias en el uso del tiempo de padres y madres, manteniéndose las brechas de género en todos los casos respecto a la realización de tareas domésticas y de cuidados. Incluso en familias donde las madres eran las que proveían de mayores ingresos al hogar antes de la crisis y ambos miembros de la pareja todavía estaban trabajando, las madres siguen haciendo más cuidado infantil y la misma cantidad de tareas domésticas que su pareja (IFS, 2020, p. 4). Los padres, a pesar de cuidar menos que las madres, durante el confinamiento dedicaron el doble de tiempo que dedicaban antes al cuidado infantil (IFS, 2020, p. 4).

Para el caso de Italia, los estudios presentan características similares a las mencionadas en Inglaterra y Escocia, pero agregan una discusión fundamental en lo que concierne a la reproducción de las desigualdades de origen (principalmente educativas) por el cierre de los centros educativos. Al respecto, señalan que este cierre impuso cargas de trabajo de cuidados para madres y padres, y, en este marco, es particular el caso de los que trabajan. Ejemplifican la profundización de desigualdades sociales sosteniendo que las madres con títulos universitarios y sus parejas dedicaron mucho más tiempo a la educación de sus hijos, más allá de sus distintas situaciones laborales. Esto tiene el potencial de exacerbar las diferencias educativas entre los niños debido a sus antecedentes familiares, ya que la educación temprana tiene un impacto significativo en el desarrollo infantil (Del Boca *et al.*, 2020, p. 1013).

En América Latina, este panorama se complejiza al considerar los altos niveles de informalidad en el empleo, la precarización laboral extendida y la ausencia de siste-

mas de cuidados universales, en el marco de una cultura fuertemente “familista”, que valora más y como de mejor calidad el cuidado brindado por las familias, particularmente por las mujeres (Aguirre, 2009; Batthyány *et al.*, 2013).

En general, los estudios realizados durante la pandemia muestran que el trabajo doméstico y de cuidados realizado dentro de los hogares produjo un aumento del tiempo y la participación tanto de varones como mujeres con el confinamiento. Sin embargo, estas diferencias afectaron de manera heterogénea a las mujeres según niveles educativos y económicos, observándose que, ante la suspensión de los servicios de cuidado y educativos, las mujeres de niveles económicos medios y altos repartieron más equitativamente el tiempo de trabajo no remunerado con sus pares varones que las mujeres de niveles bajos, quienes se vieron sometidas a mayores cargas de trabajo. A su vez, la sumatoria de los trabajos indica una mayor carga global de trabajo para las mujeres.

## Teletrabajo y género

Existe un debate en torno a la modalidad teletrabajo como oportunidad para la autonomía económica de las mujeres. El debate se sitúa entre quienes afirman que permite a las mujeres una articulación con menores tensiones entre los cuidados familiares y el trabajo remunerado, que genera posibilidades de mantener el empleo y la autonomía económica, y quienes, por el contrario, afirman que, al igual que el empleo a tiempo parcial, el teletrabajo es una trampa para las mujeres, porque es una forma de reproducir la división sexual del trabajo ubicándolas en los hogares y sobrecargándolas con las exigencias de las tareas que demandan el hogar y el empleo (Moreno Colom *et al.*, 2021).

Desde la segunda perspectiva, y en contextos de confinamientos impuestos por la pandemia, la modalidad del teletrabajo conllevó importantes retos y demandas de articulación, en particular para las mujeres, con una alta carga de cuidados de personas en situación de dependencia (Peiró y Soler, 2020). Esto se acentuó en un contexto de distanciamiento social, marcado por la suspensión de actividades en centros educativos y de cuidados y con la dificultad de contratación de personas para realizar tareas de cuidados en domicilio o para contar con la colaboración de familiares que no cohabitan (Espino y De los Santos, 2020). En particular, debe destacarse que las personas mayores fueron las primeras en ser confinadas, porque presentaban un alto riesgo de enfermar gravemente de COVID-19, con lo cual muchos hogares que recibían la ayuda de abuelos y abuelas para el cuidado se vieron imposibilitados de contar con ella.



En diferentes países se realizaron estudios que destacan los impactos que el teletrabajo está teniendo en las posibilidades de trabajo de mujeres y varones. Un estudio en Inglaterra señala que, antes del confinamiento, las madres y los padres que trabajaban en el domicilio eran interrumpidos durante la misma proporción de horas. Sin embargo, a partir del confinamiento, las madres pasaron a ser interrumpidas con una frecuencia 50% mayor que los padres. De este modo, se subrayan las dificultades para las madres de compatibilizar el trabajo remunerado con el cuidado de los niños y niñas y la escolarización en el hogar, provocando, en muchos casos, su retiro del mercado de empleo (Andrew *et al.*, 2020).

Por su parte, a partir de una encuesta realizada por la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS) a diferentes empresas en 2020, se encontró que el 95% de las empresas encuestadas implementaron el teletrabajo en Chile. Se resalta que un 42% de las mujeres y un 32% de los varones tuvieron en ese marco dificultades para el teletrabajo. Estas diferencias se asocian a la desigual distribución en la carga de cuidados. Un reflejo de esto es que mientras la principal dificultad manifestada por las mujeres para teletrabajar fue la compatibilización con el trabajo doméstico y de cuidados, para los varones la principal dificultad fue la calidad del internet (Kreutzberger, 2020).

En la misma línea, en una encuesta realizada en diferentes países (España, Chile, México y Guatemala) se encontró que las mujeres con hijos tuvieron un 20% más de interrupciones al trabajo por parte de la familia que los varones con hijos. Estas diferencias no resultaron significativas para mujeres sin hijos y sin pareja y para varones sin hijos y sin pareja. Los resultados encontrados se intensificaron para hogares monoparentales con jefatura femenina.

## Contexto uruguayo

La medida de teletrabajo fue ampliamente recomendada desde las autoridades sanitarias de gobierno para evitar la aceleración en la propagación del virus. Sin embargo, no todas las personas presentaban las mismas posibilidades de optar por esta modalidad de trabajo en Uruguay. Esto depende de las características del sector de actividad y de la ocupación y, por lo tanto, se encuentra marcado por diferencias de género (Gómez y Ramos, 2020). Asimismo, depende de las condiciones materiales de los hogares respecto a contar con servicios de internet de calidad, computadoras para todos sus miembros, entre otras condiciones necesarias para desempeñarse en el trabajo desde el domicilio particular.

En el caso uruguayo, mediante la Encuesta sobre Niñez, Género y Uso del Tiempo, realizada por la Entidad de la Organización de las Naciones Unidas para

la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en Uruguay en 2020, se encontró que la modalidad de teletrabajo, parcial o total, pasó de 19% a 32% a partir del confinamiento. Este porcentaje resultó mayor para las personas con estudios terciarios, probablemente con ocupaciones más compatibles con el teletrabajo. La caída del trabajo fuera de la casa se redujo 9 puntos porcentuales para los varones y 17 para las mujeres. La carga de trabajo remunerado de los varones pasó de 8,1 a 4,7 horas diarias, mientras para las mujeres pasó de 4,7 a 2,0, ampliando de este modo la brecha por género en las horas trabajadas remuneradas (ONU Mujeres y UNICEF, 2020).

Además de la compatibilidad de la ocupación con el teletrabajo, existen otros factores que pueden obstaculizar esta modalidad de trabajo, tanto relativos a la organización de la empresa como a las condiciones de infraestructura de trabajadoras y trabajadores. Cabe mencionar que un 13% de las personas que trabajan en ocupaciones compatibles con el teletrabajo no tienen acceso a internet en su hogar y un 17% no tiene computadora personal. Es de destacar, a su vez, que 74% de los trabajadores informales se desempeña en ocupaciones incompatibles con el teletrabajo (Espino y De los Santos, 2020).

Finalmente, en la encuesta mencionada, se estimaron los cambios en el trabajo no remunerado y remunerado en hogares particulares con niños de 0 a 12 años a cargo, en el escenario anterior a la pandemia y en el de pandemia. Los resultados muestran que el promedio de horas semanales dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado (cuidados y tareas domésticas) era de 6,9 horas diarias antes de la pandemia y aumentó a 8,1 en el contexto de emergencia sanitaria. En el caso de los varones, pasaron de 3,9 horas promedio antes del COVID-19 a 4,6 horas. La pandemia acentuó las cargas de trabajo no remunerado de las mujeres y de los varones, y la brecha de género en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado era de 3 horas antes de la pandemia y de 3,5 durante ella). Esta situación afectó de manera diferencial a las mujeres según sus niveles socioeconómicos. Las más pobres (de nivel socioeconómico bajo) aumentaron la brecha de tiempo dedicado al trabajo no remunerado con los varones de su mismo nivel económico (110%), mientras que en los niveles socioeconómicos medios y altos la redujeron (se ubicó en 71% y 33% respectivamente). El apoyo en tareas escolares fue uno de los trabajos de cuidados no remunerados que se destacó por el aumento del tiempo dedicado a él por varones y mujeres, y por la inequidad entre ellos (las mujeres lo realizaron más que antes de la pandemia) (ONU Mujeres y UNICEF, 2020, p. 43).

Otro dato relevante refiere a las ayudas con que los hogares contaban para el trabajo doméstico y de cuidados en la situación previa a la pandemia. Antes de la

pandemia, un 8% de los hogares contrataba trabajo doméstico, en un promedio diario de 4,4 horas. Luego, solo en un 19% de los hogares la situación se mantuvo sin cambios. En un 10% de los hogares se redujo la carga horaria de las trabajadoras domésticas y en el resto de los hogares se experimentaron despidos (66% de los casos), licencias (8%) y seguros de paro (12%). Esta situación muestra la precarización laboral y el desempleo en las trabajadoras domésticas y la ausencia de recursos de trabajo doméstico en los hogares, que implicó un aumento importante de la dedicación a dichas tareas por parte de las mujeres (ONU Mujeres y UNICEF, 2020, p. 7).

Es de suponer que las trabajadoras presenciales, además de su exposición al contagio, tuvieron serios problemas para resolver los cuidados de sus hijos pequeños al no contar con el funcionamiento de centros de cuidados y educativos ni con las abuelas, uno de los recursos familiarmente utilizados para el cuidado.

## Metodología

Con el fin de conocer los efectos sobre la división sexual del trabajo que tuvieron tanto la pandemia como la modalidad de teletrabajo, se consideraron indicadores de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2020,<sup>8</sup> como empleo, desempleo, formalidad, seguridad laboral, motivos por los cuales no se trabaja, utilización de licencias, ingresos, precarización del empleo, arreglos de convivencia, entre otros. Se parte de la hipótesis de que la autonomía económica de las mujeres se vio menoscabada por el cumplimiento de tareas de cuidado y domésticas durante el confinamiento por el COVID-19, viéndose más afectadas las mujeres con vínculos débiles con el mercado laboral (informalidad, subempleo) y con menores recursos (bajos niveles de ingresos en el hogar y bajos niveles educativos), en relación con los varones. En segundo lugar, nos interesa especificar la probabilidad de teletrabajar desde una perspectiva de género. Partimos del supuesto de que las mujeres con hijos pequeños de niveles educativos altos accedieron más al teletrabajo que los varones en su misma situación, con las mismas condiciones para realizarlo. Este análisis implica seleccionar a los sectores en los cuales el teletrabajo era viable y analizar la probabilidad de teletrabajar, dado un conjunto de variables, y presentar dos modelos por separado para regresionar el teletrabajo de las mujeres y el de los varones para compararlos entre sí.

---

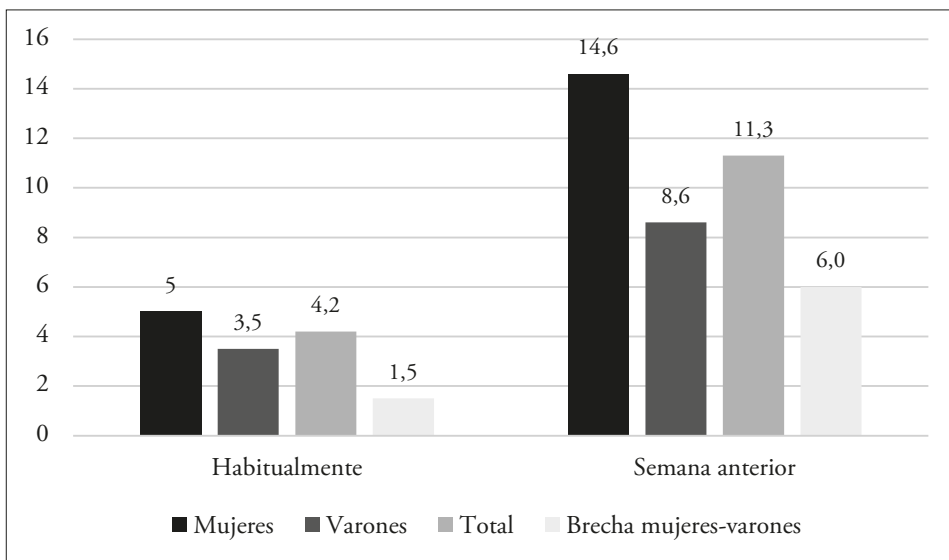
<sup>8</sup> Es importante considerar que el Instituto Nacional de Estadística (INE) entre 2019 y 2020 cambió el tipo de muestreo y la forma de relevar los datos, producto de dos fenómenos: a partir del cambio de gobierno, el INE decidió cambiar la metodología de la ECH y la pandemia implicó el cambio obligatorio de la aplicación presencial a la telefónica. Esto afectó los ponderadores (para 2020 no se cuenta con un ponderador anual, sino que se promedian los pesos mensuales de enero a diciembre para calcular los indicadores anuales, o de marzo a diciembre para analizar aspectos específicos a partir de la pandemia).

## Resultados

Los indicadores muestran que la incidencia del teletrabajo fue significativamente superior entre las mujeres en los meses en que hubo medidas de distanciamiento social y suspensión de clases presenciales. El resultado que se observa para el mes de abril de 2020 es muy similar al que recogía la Encuesta Género, Niñez y Uso del Tiempo en el marco de la emergencia sanitaria, encargada por ONU Mujeres y UNICEF a Opción Consultores y realizada en la última semana de ese mes. En dicha encuesta ya se observaba que las mujeres teletrabajaban más antes de la pandemia, pero los porcentajes eran 9% para las mujeres y 5% para los hombres. Luego de la declaración de emergencia sanitaria los porcentajes se elevaron a 29% para las mujeres y 14% para los hombres.

Con base en los datos de la ECH 2020, se observan importantes diferencias de género en el teletrabajo, particularmente cuando se pregunta sobre la semana anterior a la de aplicación de la encuesta (8,6% de los varones teletrabajaron, ante 14,6% de las mujeres). El teletrabajo realizado de forma habitual resultó ser más equitativo que el realizado durante la semana previa a la de aplicación, aunque los resultados también mostraron que las mujeres teletrabajaron más que los varones (5% a 3,5%).

**Gráfico 1. Porcentaje de personas que teletrabajaron, por sexo. Total país, 2020**



Fuente. Elaboración propia con base en los microdatos de la ECH 2020 (INE).

Cuando se considera el teletrabajo habitual y el de la semana anterior a la aplicación de la encuesta, las mujeres que viven en hogares biparentales con hijos de ambos o solo de uno de los cónyuges presentan mayores porcentajes de teletrabajo con relación a sus pares varones. Este grupo de mujeres convive con el teletrabajo y los cuidados de los hijos de distintas edades, a quienes les suspendieron las clases presenciales reiteradas veces.

**Tabla 1. Porcentaje promedio de teletrabajo por sexo y tipo de hogar.  
Total país, marzo a diciembre de 2020**

		Varones	Mujeres	Total	Brecha mujeres cada 100 varones
<b>Teletrabaja habitualmente</b>	<b>Unipersonal</b>	5,9	5,6	5,8	95
	<b>Pareja</b>	5,0	5,4	5,2	108
	<b>Biparental hijo de ambos</b>	3,4	6,1	4,5	179
	<b>Biparental hijo de uno</b>	2,0	3,7	2,7	185
	<b>Monoparental con jefatura femenina</b>	3,3	4,4	4,1	133
	<b>Extendido o compuesto</b>	2,6	3,4	3,0	131
<b>Teletrabajó la semana anterior</b>	<b>Unipersonal</b>	11,8	19,5	14,2	165
	<b>Pareja</b>	12,8	18,2	15,2	142
	<b>Biparental hijo de ambos</b>	9,1	17,5	12,6	192
	<b>Biparental hijo de uno</b>	5,0	10,9	7,4	218
	<b>Monoparental con jefatura femenina</b>	7,8	11,8	10,7	151
	<b>Extendido o compuesto</b>	5,2	8,9	6,9	171

Fuente. Elaboración propia con base en los microdatos de la ECH 2020 (INE).

Otro aspecto importante para destacar es la asociación del teletrabajo con el nivel de ingresos de los hogares. En el caso de los hogares más pobres (quintiles 1 y 2), la cantidad de personas que teletrabajó es baja y no es posible analizar las diferencias de género en estos casos de manera contundente en términos estadísticos. Tanto en el

teletrabajo habitual como durante la semana anterior a la aplicación de la encuesta, el porcentaje de personas que teletrabajaron es mayor en los quintiles de mayores ingresos (4 y 5) y es, en general, más frecuente en las mujeres.

Si bien las mujeres en todos los quintiles de ingresos teletrabajaron más que los varones, a partir del quintil 3 aumenta la proporción de mujeres que teletrabajan en relación con las mujeres de los quintiles más bajos y a medida que aumenta el nivel económico de los hogares se observa una reducción de la brecha de género en el teletrabajo. Esto se puede vincular con varios aspectos, como se analizará más adelante, entre ellos con las ramas de actividad en las que se insertan las mujeres y también con la mayor adaptabilidad del teletrabajo a las necesidades de cuidados en los hogares. Partiendo de los antecedentes en relación con la división sexual del trabajo, es posible considerar que se haya tratado de una estrategia mayoritariamente llevada adelante por las mujeres que pudieron teletrabajar.

**Tabla 2. Porcentaje promedio de teletrabajo por sexo y quintiles de ingreso del hogar. Total país, marzo a diciembre de 2020**

	Teletrabaja habitualmente			Brecha mujeres cada 100 varones	Teletrabajó la semana anterior			Brecha mujeres cada 100 varones
	Varones	Mujeres	Total		Varones	Mujeres	Total	
<b>Quintil 1</b>	0,4	1,1	0,7	275	0,8	2,3	1,5	288*
<b>Quintil 2</b>	0,9	3,2	1,9	356	2,4	7,0	4,4	292*
<b>Quintil 3</b>	2,5	4,4	3,4	176	5,4	13,0	8,9	241
<b>Quintil 4</b>	5,3	7,1	6,1	134	12,2	20,7	16,1	170
<b>Quintil 5</b>	10,3	10,3	10,3	100	25,7	32,4	28,7	126

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ECH 2020 (INE).

Lo anterior refuerza la idea de mayores riesgos de pérdida de empleo o de exposición en las mujeres de hogares de menores ingresos, en relación con las de altos ingresos. Estas últimas asumen la doble carga de trabajo por la pandemia, haciéndose cargo de todo el trabajo de cuidados doméstico y remunerado en un mismo tiempo y espacio que el trabajo remunerado. En estudios cualitativos antecedentes (Batthyány *et al.*, 2020) se constata que las mujeres que teletrabajaban y tenían empleos de horarios flexibles experimentaban dificultades para trabajar y para que el resto de los

convivientes comprendieran que estaban trabajando y no disponibles para las tareas domésticas o de cuidado durante toda la jornada.

En cuanto al teletrabajo, según categoría de ocupación, se destaca el alto porcentaje de mujeres asalariadas públicas (28%) que teletrabajaron la semana anterior a la aplicación de la encuesta. En Uruguay, durante 2020 el gobierno adoptó como medida el teletrabajo en las oficinas públicas, mientras que "exhortó" al sector privado a implementar esta modalidad de trabajo.

Desde marzo de 2020, se incluyó el COVID-19 entre los motivos de ausencia laboral. Cuando se observan las ausencias del trabajo en la semana anterior, se evidencia que las mujeres se ausentaron levemente más que los varones por motivos asociados a los contagios, lo cual se relaciona con los antecedentes que mostraban que las mujeres están más dispuestas a atender situaciones de enfermedad en los hogares, sean estas crónicas o agudas (Batthyány *et al.*, 2017).

**Tabla 3. Promedio de ausentes del empleo en la semana anterior por COVID-19 u otros motivos, como licencias reglamentarias, maternidad, paternidad, enfermedad, cuidado de familiares o mal tiempo en caso del empleo zafra. Total país, marzo a diciembre de 2020**

	Asociados al COVID-19	Otros motivos
<b>Varones</b>	2,6	6,3
<b>Mujeres</b>	3,3	8,6
<b>Total</b>	2,9	7,3
<b>Brecha mujeres cada 100 varones</b>	126,9	136,5

Fuente. Elaboración propia con base en los microdatos de la ECH 2020 (INE).

Las mujeres están sobrerrepresentadas de manera leve en ambos grupos, planteándose la pregunta acerca de si se tomaron licencias reglamentarias para poder cuidar y realizar tareas domésticas ante la ausencia de otros soportes de cuidados habituales, como los centros educativos y de cuidados, las abuelas cuidadoras y otros familiares o comunidad y niñeras o personas cuidadoras remuneradas. Las ausencias fueron más pronunciadas en los meses de abril y diciembre de 2020 en el caso de las mujeres.

La hipótesis del uso de licencias para cuidados se abona cuando observamos la ausencia del empleo en la semana anterior según motivos por sexo y convivencia con personas dependientes, en particular, menores de 4 años.

**Tabla 4. Realización de teletrabajo durante la semana anterior, por sexo y convivencia con personas dependientes. Total país, 2020**

		Varones	Mujeres	Total	Brecha de género (V=100)
<b>Habitualmente</b>	<b>Menores de 4 años en el hogar</b>	2,8	5,2	3,9	181,3
	<b>Menores entre 4 y 5 años en el hogar</b>	2,9	5,7	4,2	194,2
	<b>Menores entre 6 y 12 años en el hogar</b>	2,7	5,0	3,8	186,3
	<b>Mayores de 69 años en el hogar</b>	3,1	3,4	3,2	108,1
<b>Semana anterior</b>	<b>Menores de 4 años en el hogar</b>	8,2	16,8	11,9	204,9
	<b>Menores entre 4 y 5 años en el hogar</b>	6,9	14,8	10,5	214,5
	<b>Menores entre 6 y 12 años en el hogar</b>	6,5	12,9	9,6	198,5
	<b>Mayores de 69 años en el hogar</b>	7,4	10,7	8,9	144,6

Fuente. Elaboración propia con base en los microdatos de la ECH 2020 (INE).

En relación con el teletrabajo, la mayor brecha de género se observa en los hogares en los que se convive con menores de 4 y 5 años y se teletrabajó la semana anterior. En ellos, por cada 100 varones que teletrabajaron, lo hicieron 214 mujeres. En relación con los niños y niñas de 0 a 4 años, las distancias entre quienes declararon teletrabajar la semana anterior, por sexo, también indican una sobrerrepresentación de las mujeres, ya que cada 100 varones hay 205 mujeres que viven con niñas y niños de 0 a 4.

La hipótesis aquí es que el teletrabajo fue utilizado como una estrategia de cuidados, para cuidar a niños pequeños y ayudarlos con sus tareas escolares ante el cierre de las instituciones. En general, se observa que los varones teletrabajaron menos, lo cual, entendido desde una perspectiva de género, es esperable, por lo que el vínculo con el espacio público supone para ellos (el capital social, el encuentro con otros va-



rones). Contrariamente, las mujeres que pudieron teletrabajar se quedaron en casa, particularmente cuando convivían con niñas y niños de 0 a 5 años.

**Tabla 5. Porcentaje de personas ocupadas y de personas que teletrabajaron la semana anterior, por rama de actividad, según sexo. Total país, 2020**

	Varones		Mujeres		Total
	Ocupados total	Ocupados que teletrabajaron	Ocupadas total	Ocupadas que teletrabajaron	Ocupados total
<b>Agropecuario</b>	12,3	1,0	3,9	1,7	8,4
<b>Industria</b>	9,8	4,1	4,9	9,4	7,5
<b>Construcción</b>	12,4	1,0	0,6	15,9	7,0
<b>Comercio</b>	21,3	4,8	21,8	6,0	21,5
<b>Transporte</b>	11,6	17,4	3,7	32,2	8,0
<b>Financieras</b>	1,6	32,5	2,0	34,7	1,8
<b>Sector inmobiliario</b>	0,6	15,7	0,6	16,4	0,6
<b>Profesionales</b>	8,8	15,7	10,3	21,6	9,5
<b>Administración pública</b>	8,1	11,2	7,7	23,7	7,9
<b>Educación</b>	3,6	39,4	11,9	41,9	7,4
<b>Servicios sociales y salud</b>	4,2	11,7	15,3	9,9	9,3
<b>Otros servicios</b>	4,8	6,6	5,6	7,0	5,1
<b>Trabajo en hogares como empleadores</b>	1,1	0,5	11,7	0,1	5,9
<b>Total</b>	100	8,6	100	14,6	100

Fuente. Elaboración propia con base en los microdatos de la ECH 2020 (INE).

Resulta interesante incorporar a este análisis la distribución de las ocupaciones por sexo. Cuando se observa la distribución de los varones ocupados según ramas de actividad, se evidencia que la mayoría se acumulan en el comercio, seguido del sector agropecuario, la construcción, el transporte y la industria. Todos de alguna manera fueron sectores afectados por la crisis económica, pero con menores probabilidades de pasar todo el trabajo a modalidad virtual. Claros ejemplos son el transporte y la construcción. Las mujeres también se aglutinan en el sector comercio, seguido de los servicios sociales y salud, educación, trabajo en hogares como empleadores (cuidados, trabajo doméstico) y trabajos profesionales. Estos sectores también se vieron modifi-

cados, pero en distintos sentidos. Por un lado, el ámbito educativo, en donde el trabajo se desarrolló fundamentalmente como teletrabajo, probablemente haya afectado a las mujeres educadoras con hijos, por la convivencia con ellos y la necesidad de teletrabajar a la vez. Así, las educadoras, además de planificar y dar sus clases a través de plataformas, debieron asistir a sus hijos en el aprendizaje en domicilio. Comparando a los educadores y educadoras, haciendo foco en la semana anterior (que es donde aparece mejor representado el teletrabajo)<sup>9</sup>, se observa que mientras un 41,9% de las mujeres educadoras teletrabajaron, lo hizo un 39,4% de los varones.

Otro es el caso de las trabajadoras de la salud, quienes, por el contrario a lo que sucedió con las educadoras, tuvieron que mantener con mayor frecuencia la presencialidad. Inversamente a lo que sucedió en el sector educativo, las mujeres trabajadoras de la salud teletrabajaron menos que los varones cuando se considera la semana anterior (9,9% y 11,7% respectivamente).

### **Variables significativas y magnitudes en la probabilidad de teletrabajar: desafíos de género en nuevos escenarios del trabajo**

Con el objetivo de analizar la probabilidad de teletrabajar y conocer las variables relevantes en su explicación para analizarla desde una perspectiva de género, se realizó una serie de modelos de regresión logística binaria para jefes de hogar y cónyuges, con base en los microdatos de la ECH 2020.

Para su presentación, seleccionamos los efectos marginales de tres modelos (uno general, uno para mujeres y otro para varones), que tienen como fin explicar si la persona se encuentra teletrabajando.<sup>10</sup> Esto implica que las personas jefas de hogar o cónyuges o parejas que teletrabajaron al menos una hora la semana anterior a ser encuestados por la ECH adquieren el valor 1, mientras que aquellas que no teletrabajaron (pero están ocupadas en el mercado de empleo) adquieren valor 0 en la variable que se busca explicar.

Tomando como referencia los antecedentes y la elaboración de estadísticos descriptivos, consideramos tres grandes módulos de variables regresoras. Un módulo de características sociodemográficas, como indicadores del género (sexo), el momento

9 Debido a las fluctuaciones en la presencialidad y no presencialidad, la pregunta acerca de si teletrabaja habitualmente probablemente haya tenido malas estimaciones en los primeros meses de la pandemia, cuando el panorama de la no presencialidad aún no era claro, en relación con los últimos. En tal sentido, consideramos que la validez del indicador teletrabaja la semana anterior es más confiable para este análisis.

10 Vale 1 si la persona responde que teletrabajó la semana anterior y 0 si responde que no teletrabajó la semana anterior. Esta pregunta se realizó a las personas que declararon trabajar al menos una hora la semana anterior.

del curso de vida de las personas (edad) y la raza (ascendencia étnico-racial). Un segundo módulo refiere a las características de los contextos en donde se desarrollan esas personas: región geográfica en donde viven, tipo de hogar que integran, ingresos de los hogares (contexto socioeconómico) y aporte de las mujeres sobre el total de los ingresos del hogar (como indicador de la autonomía económica de las mujeres en el marco de los hogares que integran). El tercer módulo refiere a los posicionamientos socioocupacionales y las características del empleo: categoría de ocupación, rama de actividad (como categoría omitida se definieron las ramas con similar porcentaje de mujeres y varones), informalidad y tamaño de la empresa.

En la Tabla 6 se presentan los efectos marginales promedio estimados para el modelo.

El poder explicativo de los tres modelos varía entre 23,15% y 25,39%, lo cual es esperable en el caso de los modelos en ciencias sociales y económicas, ya que no pueden contribuir a una explicación total del fenómeno de teletrabajar, que sin dudas es multicausal. El presente ejercicio nos permite observar qué variables son estadísticamente significativas en la explicación de quienes teletrabajan ante quienes no lo hacen y el cálculo de los efectos marginales nos permite conocer exactamente la magnitud del cambio en la probabilidad de teletrabajar según las variables regresoras.

Respecto al primer módulo de variables, que aluden a indicadores de posición social como el género, la raza y la edad, el modelo permite visualizar una mayor probabilidad de teletrabajar en las mujeres respecto a los varones. Ser mujer aumenta 3,9 puntos porcentuales la probabilidad de teletrabajar respecto a ser varón.

Esto puede interpretarse por una mayor predisposición de las mujeres a quedarse en el hogar ante la suspensión de servicios de cuidados y trabajo doméstico dentro y fuera del hogar a causa de la pandemia por COVID-19. En este sentido, es importante mencionar que en Uruguay no fue adoptada ninguna medida para reducir los costos del trabajo de cuidados y doméstico en los hogares, como en otros países, donde, por ejemplo, las escuelas abrieron para el caso de los hijos de trabajadores de los sectores esenciales.

También puede pensarse que la división sexual del trabajo preexistente, en donde los varones están insertos en ramas que requieren mayor presencialidad (por ejemplo, la construcción), jugó un papel en la mayor probabilidad de las mujeres de teletrabajar, fuertemente asociada a la conversión completa del sector educativo a una modalidad virtual. El sector educativo, como el doméstico, el sanitario o el del turismo, entre otros, está fuertemente feminizado.

En este sentido, ser mujer implicó mayores chances de quedarse en casa cuidando, atendiendo las necesidades y tareas domésticas y trabajando de manera virtual, aspecto que no sucedió de la misma forma con los varones en similares condiciones.

**Tabla 6. Efectos marginales. Modelo Logit, probabilidad de teletrabajar en jefes y cónyuges totales, varones y mujeres**

<b>Variables</b>	<b>Categorías</b>	<b>Total</b>	<b>Varones</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Sexo (categoría omitida: varones)</b>	Mujeres	0,039***		
<b>Edad</b>		-0,002***	-0,002***	-0,001***
<b>Quintiles de ingreso (categoría omitida: quintil 1)</b>	Quintil 2	0,026***	0,017***	0,034***
	Quintil 3	0,056***	0,037***	0,073***
	Quintil 4	0,110***	0,093***	0,126***
	Quintil 5	0,201***	0,184***	0,212***
<b>Región (categoría omitida: Montevideo)</b>	Interior (localidades de más de 5000 habitantes)	-0,039***	-0,042***	-0,034***
	Interior (localidades de menos de 5000 habitantes)	-0,053***	-0,046***	-0,059***
	Zona rural y áreas dispersas	-0,084***	-0,091***	-0,074***
<b>Ascendencia categoría omitida: afro)</b>	Afro	0,012**	0,007	0,017*
<b>Tipo de hogar (categoría omitida: unipersonal)</b>	Pareja sin hijos	0,013***	0,021***	-0,004
	Pareja con hijos de ambos	0,039***	0,041***	0,032***
	Pareja con hijos de alguno	0,015**	0,017**	0,009
	Monoparental femenino	0,032***		0,021**
	Monoparental masculino	-0,001	0,006	
	Extendido o compuesto	0,018***	0,016**	0,011
<b>Categoría de ocupación (categoría omitida: público)</b>	Privado	-0,028***	-0,015***	-0,041***
	Patrón	-0,004	0,004	-0,022
	Cuenta propia	0,033***	0,045***	0,014
	Otros	-0,063***	-0,045	-0,089**

<b>Variab</b> les	<b>Categorías</b>	<b>Total</b>	<b>Varones</b>	<b>Mujeres</b>
<b>Rama de actividad (categoría omitida: ramas con similar porcentaje de mujeres y varones)</b>	Agro	-0,068***	-0,045***	-0,103***
	Industria	-0,042***	-0,037***	-0,041***
	Construcción	-0,077***	-0,067***	-0,033
	Transporte y almacenamiento	0,070***	0,048***	0,107***
	Enseñanza	0,154***	0,162***	0,154***
	Servicios sociales y de salud	-0,037***	-0,014*	-0,058***
	Hogares como empleadores	-0,107***	-0,073***	-0,140***
<b>Informalidad (categoría omitida: aporta a la seguridad social)</b>	No aporta	-0,044***	-0,025***	-0,065***
<b>Tamaño de la empresa (categoría omitida: hasta 4 personas)</b>	Entre 5 y 19 personas	0,022***	0,01	0,037***
	Entre 20 y 40 personas	0,057***	0,046***	0,065***
	Más de 50 personas	0,047***	0,030***	0,068***
<b>Aporte al ingreso del hogar (categoría omitida: menos de 40%)</b>	Entre 40% y 60%	0,016**	0,016**	0,014
	Más de 60%	0,012**	0,014**	0,007

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la ECH 2020 (INE).

En cuanto a la edad, un aumento de un año reduce en 0,2 puntos porcentuales la probabilidad de teletrabajar, siendo menor la reducción en el caso de los varones (0,1) en relación con las mujeres (0,2). En este caso se estima que las personas más jóvenes tienen más chances de teletrabajar, lo que puede asociarse con los procesos de apropiación de lo digital, más presentes en las nuevas generaciones.

Hasta aquí se observa que en general las mujeres tienen más probabilidad de teletrabajar que los varones, asociando a la efectiva realización del teletrabajo otros motivos vinculados con los roles de género, como la asunción de las responsabilidades de cuidados y domésticas en pandemia.

Respecto al segundo módulo de variables consideradas, que refieren al contexto en donde se desarrollan las personas, se observa que vivir en localidades pequeñas o fuera de la capital reduce significativamente las chances de teletrabajar, situando al teletrabajo como un fenómeno montevideano. Esto indica que en los contextos más alejados y rurales el teletrabajo es un fenómeno alejado de las posibilidades concretas. Además, el tipo de trabajo zafral y rural requiere de la presencia de las personas, al ser trabajos poco industrializados.

En cuanto al tipo de hogar, indicador tanto de las cargas de cuidados como de los contextos cotidianos de las personas analizadas, se observa que, en relación con los hogares unipersonales, vivir en pareja sin hijos aumenta 1,3 puntos porcentuales la probabilidad de teletrabajar. Sin embargo, esto varía entre varones y mujeres. Para los varones en pareja, en relación con las personas que viven solas, aumenta la probabilidad de teletrabajar en 2,1 puntos porcentuales, mientras que en el caso de las mujeres que viven con sus parejas pero no tienen hijos pasa lo contrario, disminuye en 0,4 puntos porcentuales la probabilidad de teletrabajar. Esto es interesante si consideramos lo que pasa con las mujeres cuando conviven con hijos de ambos en relación con las que viven solas. En estos casos, aumenta en 3,2 puntos porcentuales la probabilidad de teletrabajar para las mujeres. También lo hace para los varones en 4,1 puntos porcentuales en relación con quienes viven solos. Cuando hay parejas con hijos de alguno de los miembros, la probabilidad de teletrabajar aumenta en 1,7 puntos porcentuales en el caso de los varones y en 0,9 en el de las mujeres.

Aquí aparece una diferencia interesante vinculada a los cuidados: mientras que para las mujeres que viven en pareja la probabilidad de teletrabajar disminuye en relación con las que viven solas, las mujeres que viven en pareja con hijos de ambos ven aumentada la probabilidad de teletrabajar en 3,2 puntos. Esto no sucede con los varones, entre los cuales la probabilidad de teletrabajar, en relación con los que viven solos, aumenta siempre, con mayor magnitud para los que viven con hijos de ambos o solos.

Para las mujeres que viven con sus hijos, en relación con las que viven solas, aumenta en 2,1 puntos porcentuales la probabilidad de estar teletrabajando, mientras que, en el caso de los varones, los datos son escasos y las diferencias no son estadísticamente significativas. Nuevamente, la situación del aumento de la demanda de cuidados a nivel de los hogares es mayor entre las mujeres con hijos y se podría vincular con una mayor predisposición a teletrabajar, con el fin de poder articular la doble jornada laboral, que sucede en el mismo espacio y al mismo tiempo, comparando con el caso de las mujeres que viven solas.

Resumidamente, las responsabilidades de cuidados de hijos, ya sea que las mujeres vivan con pareja e hijos de ambos o solas con sus hijos, impactan en aumentar la probabilidad de teletrabajar respecto a las mujeres que viven solas.

En cuanto a la situación socioeconómica de los hogares, el modelo muestra claramente una direccionalidad en cuanto a la percepción total de ingresos y la probabilidad de teletrabajar. En el modelo total, pertenecer al quintil 2 de ingresos aumenta en 2,6 puntos porcentuales la probabilidad de teletrabajar. Esta escala a 5,6 puntos en el quintil 3, a 11,0 en el 4 y en el quintil 5, frente al 1, en el que hay 20 puntos porcentuales de aumento en la probabilidad de teletrabajar. Esto, cuando se analiza para el caso de los varones y las mujeres por separado, se mantiene, aunque las diferencias son más fuertes en las mujeres a partir del quintil 3 de ingresos respecto al 1, comparativamente con los varones. Por ejemplo, mientras que para los varones del quintil 3 respecto al quintil 1 aumenta 3,7 puntos porcentuales la probabilidad de teletrabajar, para las mujeres aumenta en 7,3. En el quintil 4 respecto al 1, para los varones aumenta 9,3 puntos porcentuales y para las mujeres 12,6, y en el quintil 5 para los varones aumenta en 18,4 puntos la probabilidad de teletrabajar mientras que para las mujeres lo hace en 21,2. Esto conduce a la interpretación de que, si bien las condiciones de clase medidas a través de los ingresos impactan en las chances de teletrabajar, con una clara direccionalidad que afecta tanto a varones como a mujeres, se perciben diferencias de género.

Finalmente, en relación con el aporte de las mujeres y de los varones a los ingresos del hogar, se observa que cuando las mujeres aportan entre 40 y 60 % o más del 60% del total de los ingresos, en el caso de los varones hay un leve aumento en las chances de teletrabajar (1,6 y 1,4 puntos porcentuales en relación con los hogares donde los varones aportan la mayoría del ingreso, es decir, más tradicionales), mientras que para ellas no es significativo qué porcentaje del ingreso del hogar aportan sobre la probabilidad de teletrabajo.

En relación con el tercer módulo, que alude a las características ocupacionales, el modelo permite constatar que para los asalariados privados disminuye la probabilidad de teletrabajo respecto a los asalariados públicos. Esta disminución de probabilidad es mayor para las mujeres que para los varones. A su vez, ser cuentapropista es solo significativo para los varones y aumenta la probabilidad de teletrabajo.

En el análisis de las ramas de actividad, se observa que en las ramas masculinizadas (agricultura, industria y construcción) disminuye la probabilidad de teletrabajo, salvo en transporte y almacenamiento, en las que aumenta. En cuanto a las ramas feminizadas, en los servicios de salud y hogares como empleadores, la probabilidad de teletrabajar disminuye respecto a las ramas balanceadas, es decir, los sectores de actividad donde hay mayor paridad de género en la participación. En las ramas fe-

minizadas, la probabilidad de teletrabajo para las mujeres disminuye en 14 puntos porcentuales respecto a las ramas balanceadas.

Por el contrario, trabajar en la enseñanza aumenta en 15,4 puntos porcentuales las chances de teletrabajar en relación con las ramas balanceadas, lo cual es coincidente con los antecedentes y presenta múltiples desafíos a la hora de pensar en las cargas de trabajo de cuidado para las docentes y maestras que se confinaron junto a sus hijos pequeños, teniendo que atender a sus estudiantes, apoyar a sus hijos en la escuela o liceo virtual y atender el resto de las tareas domésticas y de cuidados que exceden a la enseñanza.

Peor es el caso de las trabajadoras domésticas y de la salud, para quienes el teletrabajo no fue posible y eso implicó, o bien la pérdida de empleo, o bien un colapso de sus estrategias de cuidados, que aún no se ha estudiado cómo resolvieron ante la necesidad de salir de los hogares a trabajar y no contar con servicios de cuidados presenciales.

Para culminar, el trabajo informal disminuye la probabilidad de teletrabajar en todos los casos y cuanto más grandes son las empresas, más chances hay de teletrabajar respecto a las empresas pequeñas.

## Reflexiones finales

Este artículo se centró en la modalidad teletrabajo como alternativa de articulación trabajo-familia en el marco de la pandemia. Tanto el análisis descriptivo como lo surgido a partir de los modelos de regresión evidencian que existe mayor probabilidad de teletrabajar en las mujeres, sobre todo en aquellas residentes en Montevideo, pertenecientes a quintiles superiores y con hijos. En el marco de la pandemia, las mujeres vieron acrecentado el trabajo no remunerado en mayor medida que los varones, aunque la brecha de género se amplió solo en los sectores de niveles bajos de ingresos. Las mujeres pobres son quienes sufrieron la pandemia no solo en términos de pérdida de empleo, porque se emplean en sectores particularmente afectados (servicios domésticos, por ejemplo), sino también en el reforzamiento de la división sexual del trabajo dentro de los hogares. En los sectores medios, si bien la brecha de género en la dedicación al trabajo no remunerado no se vio aumentada, la dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado sí se incrementó, con lo cual aumentó su carga global de trabajo y con ello se sumó un conjunto de tensiones y una mayor necesidad de articulación entre ambas responsabilidades.

Si bien las mujeres de sectores medios y altos pudieron teletrabajar en mayor medida que las de otros sectores, las condiciones en que desarrollaron esta responsabilidad no pueden considerarse una alternativa de articulación trabajo-cuidados que



promueva la corresponsabilidad de género en los cuidados ni una solución armoniosa para las mujeres.

Las mujeres asumieron en mayor medida no solo la responsabilidad, sino también los costos de los cuidados, estando más dispuestas a teletrabajar. Desde la perspectiva de género, la coincidencia del espacio de trabajo remunerado y de cuidados trae como consecuencia tensiones relativas al manejo de los tiempos de una tarea y otra, experimentadas por las mujeres y no por los varones. Tal como se mostró en los antecedentes, las mujeres son más interrumpidas por sus hijos mientras teletrabajan. También se ha mostrado que es más difícil para los restantes miembros de la familia identificar que las mujeres están trabajando mientras se encuentran en el espacio del hogar y que no están disponibles para el cuidado y las tareas domésticas durante toda la jornada. En tercer lugar, las mujeres no circulan en los espacios de trabajo presencial mientras sí lo hacen los varones, con lo cual pueden potencialmente quedar relegadas de los mecanismos informales de ascenso, acceso a la información, toma de decisiones, entre otros.

Podemos afirmar que la modalidad de teletrabajo, tanto en contexto de pandemia como de pospandemia, puede satisfacer una necesidad práctica de mantener el empleo y los ingresos para las mujeres mientras se cuida, lo cual estuvo más presente en los sectores medios y altos, pero no logra ser una herramienta de transformación de las relaciones de género dentro del hogar en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado y en la presencia en los espacios públicos y privados.

Esta información resulta de relevancia en el contexto actual de Uruguay, donde recientemente se aprobó una ley que regula el teletrabajo (Uruguay, Poder Legislativo, 2021), que establece normas para el descanso, la desconexión, la intimidad, entre otros. Esta ley define la no discriminación y la igualdad de derechos entre quienes trabajan en forma presencial y quienes teletrabajan, salvo en aspectos "inherentes al teletrabajo". Por tanto, respecto al principio de igualdad la ley plantea un problema, ya que no da cuenta de cuáles son las condiciones distintas, inherentes al teletrabajo, que distinguirían los derechos entre trabajadores presenciales y no presenciales. En este sentido, la ley deja abiertas a la negociación entre empleadores y trabajadores las condiciones en que se teletrabaja, lo cual expone a los trabajadores, y particularmente a las trabajadoras, a una situación de precariedad frente a negociar condiciones en el marco de relaciones desiguales de poder. La reversibilidad del teletrabajo, el lugar donde se desarrolla, el momento de su inicio y fin, todo esto queda librado al acuerdo entre el trabajador y el empleador en el marco de una relación desigual. Por lo tanto, se remite todo acuerdo a una relación individual, en la cual la voluntad y el consentimiento del trabajador dependen de lo que logre negociar con su empleador. En este sentido, las mujeres particularmente se encontrarán en una situación de mayor dificultad para la negociación, por sus posiciones desventajosas en el mercado laboral. La ley no establece mecanismos que regulen las obli-

gaciones de los empleadores respecto a la no discriminación para los ascensos, el acoso, la negociación colectiva, entre otros. Por lo tanto, los vacíos de esta ley entendemos que pueden perjudicar en especial a las mujeres, que son quienes están más dispuestas a teletrabajar y tienen peores condiciones de negociación.

Finalmente, cabe preguntarse por los impactos negativos del teletrabajo sostenido en las trayectorias laborales de las mujeres, en su productividad, en sus evaluaciones y recontrataciones, así como por los impactos en la salud, producto de las tensiones del retorno al hogar y las obligaciones de cuidado que se solapan cotidianamente.

## Referencias bibliográficas

- Aguirre, R. (2009) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo: Doble clic · Editoras.
- Andrew, A.; Cattan, S.; Costa-Dias, M.; Farquharson, C.; Kraftman, L.; Krutikova, S.; Phimister, A. y Sevilla, A. (2020). *Learning during the lockdown: Real-time data on children's experiences during home learning (IFS Briefing Note BN288)*. Londres: Institute for Fiscal Studies. <https://ifs.org.uk/publications/learning-during-lockdown-real-time-data-childrens-experiences-during-home-learning>
- Batthyány, K; Genta, N. y Perrotta, V. (2013). *La población uruguaya y el cuidado. Análisis de representaciones sociales y propuestas para un Sistema de Cuidados en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República. <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/435>
- Batthyány, K.; Perrotta, V. y Scavino, S. (2020). Cuidados infantiles y trabajo remunerado en tres generaciones de mujeres madres de Montevideo: Los recorridos de las desigualdades de género. *Dados*, 63(4 ). <https://doi.org/10.1590/dados.2020.63.4.224>
- Batthyany, K.; Genta, N. y Perrotta, V. (2017). El aporte de las familias y las mujeres a los cuidados no remunerados en salud en Uruguay. *Revista Estudios Feministas*, 25: 187-213.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Informe especial COVID-19*. Santiago: CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf)
- Del Boca, D.; Oggero, N.; Profeta, P. y Rossi, M. C. (2020). *Women's and men's work, housework and childcare, before and during COVID-19*. Londres: Institute of Labor Economics. <https://ftp.iza.org/dp13409.pdf>

- ENGENDER (2020). *Gender and unpaid work. The impact of COVID-19 on womens caring roles*. Londres ENGENDER. [https://www.engender.org.uk/content/publications/1594974358\\_Gender--unpaid-work---the-impact-of-Covid-19-on-womens-caring-roles.pdf](https://www.engender.org.uk/content/publications/1594974358_Gender--unpaid-work---the-impact-of-Covid-19-on-womens-caring-roles.pdf)
- Espino, A y De los Santos, D. (2020). *Pandemia, políticas públicas y desigualdades en Uruguay*. Montevideo: ONU Mujeres. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/06/pandemia-politicas-publicas-y-desigualdades-de-genero-en-uruguay>
- Farré, L. y González, L. (2020). ¿Quién se encarga de las tareas domésticas durante el confinamiento? Covid19, mercado de trabajo y uso del tiempo en el hogar. *Blog Nada es Gratis*. <https://nadaesgratis.es/admin/quien-se-encarga-de-lastareas-domesticas>
- Gómez, A. y Ramos, J. (2020). ¿Por qué los retos de la conciliación en tiempos de covid-19 son todavía mayores para las mujeres? Covid-19. *Live Express*, 16 de junio. [https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2020/06/16.Covid19\\_IvieExpress\\_Por-qu%C3%A9-los-retos-de-la-concilacion-en-tiempos.pdf](https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2020/06/16.Covid19_IvieExpress_Por-qu%C3%A9-los-retos-de-la-concilacion-en-tiempos.pdf)
- Institute for Fiscal Studies (IFS) (2020). *How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown?* Londres: Institute for Fiscal Studies. <https://ifs.org.uk/publications/14860>
- Kreutzberger, S. (2020). *Teletrabajo, género y COVID-19 en cifras*. Presentación de datos. Santiago: Fundación Chile Mujeres. <https://chilemujeres.cl/wp-content/uploads/2020/05/P-Covid-teletrabajo-y-equidad-FINAL.pdf>
- Morales Pacheco, G. y Tatem Brache, Y. (2020). *El uso del tiempo durante el COVID-19 en República Dominicana*. Santo Domingo: Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/16470.pdf>
- Moreno Colom, S.; Borràs Català, V.; Arboix, P. y Riera, M. (2021). *Impacto de género del teletrabajo durante la pandemia de la COVID-19. Una propuesta de modelo de análisis*. QUIT Working paper series, n. 27. <https://ddd.uab.cat/record/247443>
- ONU Mujeres (2020). *Análisis rápido de género para la emergencia de COVID-19 en América Latina y el Caribe*. s. l.: ONU Mujeres. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/05/analisis-rapido-de-genero-de-america-latina-y-el-caribe>
- ONU Mujeres y UNICEF (2020). *Presentación de resultados de la Encuesta sobre Niñez, Uso del Tiempo y género*. Montevideo: Opción Consultores. <http://www.redprociudadanos.org.uy/wp-content/uploads/2020/05/Presentacion-UDT-Resultados-Encuesta-Unicef-y-ONU-19Mayo2020.pdf>
- Peiró, J. M. y Soler, A. (2020). El impulso al teletrabajo durante el covid-19 y los retos que plantea. *IVIE*. <https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2020/05/11>.

Covid19IvieExpress.El-impulso-al-teletrabajo-durante-el-COVID-19-y-los-re-  
tos-que-plantea.pdf

Uruguay, Poder Legislativo (2021). Ley n.º 19.978. Aprobación de Normas para la Promoción y Regulación del Teletrabajo. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 30 de agosto.

# La digitalización de la educación superior en tiempos de pandemia

## Procesos de adaptación y cambio en América Latina<sup>1</sup>

Ana Rivoir<sup>2</sup>

Observatorio de Tecnologías de la Información y la Comunicación

---

### América Latina: educación superior y desarrollo digital en el momento de la pandemia

Al igual que en otras partes del mundo, con la llegada del COVID-19 las instituciones de educación superior (IES) hicieron suyas las medidas sanitarias implementadas por los gobiernos, lo que incluyó la suspensión de sus clases presenciales. Esta decisión les planteó a las IES dos desafíos principales: buscar formas de mantener el vínculo educativo con el estudiantado y sostener sus propuestas de formación. Para ambos apelaron a las tecnologías digitales.

Se analizan a continuación diferentes iniciativas y procesos realizados a partir de las medidas de enseñanza remota de emergencia (ERE) implementadas en 2020 y 2021 por parte de las IES.

### Mantener el vínculo educativo en pandemia y un contexto de desigualdad

El cierre de cursos de educación superior en América Latina y el Caribe alcanzó a todas las IES, abarcando al 98% de los casi 24 millones de estudiantes y aproxima-

1 Una versión en inglés fue realizada para la Global University Network for Innovation y publicada en el informe *New visions for Higher Education Institutions towards 2030*, UNESCO (2022), con el título “Higher education and digitalization in the pandemic: Latin American lessons for the challenges of the future”.

2 Doctora en Sociedad de la Información y el Conocimiento. Profesora titular con dedicación total del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Coordinadora del Observatorio de Tecnologías de la Información y la Comunicación (Observatic). Correo electrónico: anarivoir@gmail.com

damente 1,4 millones de docentes universitarios (Pedró, 2021). Millares de personas, entre profesores y estudiantes, se vieron afectadas por la suspensión de clases en forma progresiva a partir de mediados de marzo de 2020.

Frente a la suspensión de clases presenciales, la amplísima mayoría de las IES decidieron mantener la actividad mediante la educación a distancia, lo que sin dudas significa una decisión política importante para mantener el derecho a la educación. A diciembre de 2021, solo en Uruguay había una apertura total de las clases presenciales. El resto de los países mantenían enseñanza híbrida, con distintos tipos de combinación de virtualidad y presencialidad (IESALC, 2021a).

En América Latina, en 2020 aumentó un 60% el uso de educación en línea, pero este aumento no fue homogéneo, debido a las brechas de acceso, uso y velocidad de conexión existentes en el continente (CEPAL, 2020).

A su vez, las medidas tomadas durante la pandemia afectaron en forma desigual al estudiantado. En los últimos años, la educación superior en el continente latinoamericano experimentó una creciente expansión, al igual que en el resto del mundo. Según el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (IESALC, 2020), se trata del aumento más significativo en los últimos veinte años, registrando un incremento en la tasa bruta de matriculación de 23% a 52% entre 2000 y 2018. Este crecimiento se explica por muchos factores, entre los que destacan el desarrollo económico, que las clases medias incrementan sus aspiraciones, el aumento de IES privadas, así como por la extensión de la enseñanza a distancia y abierta. Sin embargo, la pobreza y la movilidad geográfica continúan siendo obstáculos para obtener un mayor acceso a la educación superior por parte de la población.

La pandemia encontró a América Latina en un contexto de desigualdades de acceso a la educación superior. Por ejemplo, los jóvenes de las zonas urbanas tienen un 22% más probabilidades de asistir a la educación superior que los de las zonas rurales. Este porcentaje llega a 35% en Colombia y Bolivia (Ferreyra *et al.*, 2017).

En el contexto del pasaje a la educación virtual, también se hicieron sentir las desigualdades en la conectividad y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) e internet en particular. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020), en 2019 el 66,7% de los latinoamericanos y caribeños tenían conexión a internet y las principales desigualdades de acceso eran generadas a partir de la condición socioeconómica de las personas. En doce países de la región, el 81% de las personas pertenecientes al quintil más alto contaba con acceso, mientras que solo lo tenía un 38% del quintil más bajo. Estas desigualdades se reflejaron en el estudiantado, donde el 80% de los hogares del quin-

til más alto contaba con computadoras portátiles frente a un 10% del quintil más bajo. Por otra parte, en la zona urbana el 67% de los hogares tiene conexión, mientras que en la rural solo lo posee un 23%. En Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú el 90% de los hogares rurales no cuenta con internet.

Por otra parte, no alcanza con tener conectividad, pues la baja velocidad de conexión condiciona el uso educativo al dificultar el aprovechamiento de soluciones digitales para la educación en línea. Esto resulta particularmente importante en contextos de confinamiento, cuando varios integrantes de los hogares debieron usar internet en forma simultánea. En junio de 2020, en un 44% de los países de la región no se alcanzaba una velocidad de descarga que permitiera realizar varias actividades en línea simultáneamente (CEPAL, 2020). A partir de la suspensión de los cursos presenciales, la imposibilidad de uso en los hogares pasó a ser un factor determinante para la continuidad educativa.

Según el informe de IESALC (2021c), teniendo en cuenta que más del 50% de la oferta de educación superior en la región es de carácter privado y que incluso un número importante de IES públicas cobra matrícula, los gobiernos y las instituciones ofrecieron mecanismos de apoyo económico o facilidades de acceso al crédito en el marco del empeoramiento de la situación económica en la región. Entre ellos, algunos países e IES otorgaron apoyos para el acceso a internet en los hogares y para equipamiento.

Otras ayudas estuvieron dirigidas a las IES, como en Chile, donde el gobierno reorientó recursos asignados a fondos concursables en 2020 a proyectos de formación a distancia. También en Brasil el gobierno ayudó a las IES mediante la compra de materiales, equipos y conectividad para las universidades federales. Colombia y Perú abrieron espacios para la capacitación pedagógica y técnica sobre el manejo de la emergencia. Colombia desarrolló un marco normativo que orientó a las IES sobre el manejo de la emergencia a través del uso de tecnologías y diseñó el Plan Padrino para promover el trabajo colaborativo entre IES públicas y privadas en el desarrollo de actividades académicas, apoyadas en las TIC (IESALC, 2021c).

Por otro lado, Perú realizó inversiones para adquirir paquetes de internet para estudiantes y docentes. En Colombia, con el programa Última Milla, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) inició la implementación de dos de las cuatro iniciativas que integran el programa para instalar inicialmente más de 250.000 accesos a internet fijo para igual número de familias de los estratos socioeconómicos 1 y 2 (IESALC, 2021c).

**Tabla 1. Ayuda de materiales y equipos entregados por las universidades a los estudiantes para continuar actividades académicas virtuales**

País	Universidad	Conectividad	Equipos (computadoras o tabletas)
<b>Públicas</b>			
<b>Argentina</b>	Universidad de Buenos Aires (UBA)		
<b>Brasil</b>	Centro Universitario das Facultades Associadas de Ensino (FAE)		
<b>Brasil</b>	Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)	x	x
<b>Brasil</b>	Universidade Federal do Rio de Janeiro	x	x
<b>Chile</b>	Universidad de Chile	x	x
<b>Chile</b>	Universidad de Talca	x	x
<b>Colombia</b>	Universidad Nacional de Colombia		x
<b>Colombia</b>	Universidad de Antioquia	x	x
<b>México</b>	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	x	x
<b>Perú</b>	Universidad Mayor de San Marcos	x	
<b>Uruguay</b>	Universidad de la República		x
<b>Privadas</b>			
<b>Colombia</b>	Corporación Universitaria Minuto de Dios	x	x
<b>Colombia</b>	Universidad de los Andes	x	x
<b>Costa Rica</b>	Universidad Latina de Costa Rica		
<b>Costa Rica</b>	Universidad Hispanoamericana		
<b>El Salvador</b>	Universidad Francisco Gavidia		
<b>El Salvador</b>	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA)		
<b>Honduras</b>	Centro Universitario Tecnológico de la Universidad Tecnológica Centroamericana (CEUTEC-UNITEC)		
<b>México</b>	Universidad Iberoamericana	x	x
<b>Perú</b>	Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP)	x	x

Fuente: IESALC (2021c).



Según IEASLC (2021b), para dar continuidad a sus actividades académicas y administrativas tras la disrupción de la pandemia, las IES realizaron inversiones considerables en equipos y materiales que entregaron a los universitarios para que continuaran sus estudios, como se puede observar en la Tabla 1.

La mayoría de estas universidades entregó ayudas mediante “becas de tecnología”. Los criterios de selección de los beneficiarios refirieron a su condición socioeconómica. En Uruguay, en 2020, la Universidad de la República creó la Beca Laptop, que consistió en el préstamo gratuito de computadores en el marco del convenio firmado con el Plan CEIBAL (IESALC, 2021c).

En suma, la educación superior en el continente debió afrontar el doble desafío del pasaje de la enseñanza presencial a la virtual en un contexto que dista mucho de brindar condiciones óptimas de conectividad y acceso a las TIC. Se tomaron medidas que buscaron paliar esta desigualdad para mantener la actividad educativa, así como lograr que la mayor cantidad de estudiantes pudieran mantenerse vinculados y aprendiendo. De esta experiencia y etapa quedan ciertas inversiones realizadas por los gobiernos y las propias IES, tanto en infraestructura como en iniciativas para mejorar el acceso.

## **Pandemia y enseñanza remota de emergencia en la educación superior**

El uso de tecnologías en la educación, y en la educación superior en particular, lleva ya décadas de tratamiento y se ha acumulado mucho conocimiento en torno al tema.

La necesidad de utilizar las TIC para generar cambios en las formas de enseñar, así como a importancia de innovar en didáctica de la educación superior, ha sido postulada por los expertos desde hace muchos años. La expansión de las tecnologías viene desafiando a las IES con demandas de aumento de infraestructura tecnológica y cambios curriculares, junto con la necesidad de formación docente (Hardgraves, 2003; Brown y Adler, 2008; Briones *et al.*, 2008; Hilu *et al.*, 2015). A pesar de estos postulados y recomendaciones, la incorporación de las TIC, si bien avanzó, ha ido más lento de lo deseado, sobre todo en su relación con los cambios en los modelos pedagógicos. Esto quedó en evidencia cuando se debió recurrir a las TIC en forma urgente al momento del cierre de los centros educativos y pasar a la enseñanza virtual (Maggio, 2020).

Muchas IES en América Latina han realizado ingentes esfuerzos por avanzar con acciones orientadas a mejorar la infraestructura y conectividad, en la formación y uso docente, y en las capacidades de los actores en general. Sin embargo, el desarrollo tecnológico es acelerado y con él los usos y apropiaciones que la población ha realizado

y realiza, en particular los sectores más jóvenes. Este escenario coloca al sistema educativo de enseñanza superior en una situación que exacerba el distanciamiento entre el uso cotidiano por parte de la población de los IES y la incorporación a los procesos de enseñanza y aprendizaje. La enseñanza universitaria, en la medida que no incorpora nuevos medios y en particular las TIC y formas de enseñar innovadoras, queda cada vez más rezagada respecto de las transformaciones y sensibilidad de las nuevas generaciones que ingresan año a año. A la vez, se desaprovechan diversas potencialidades pedagógicas de cambio (Albertos *et al.*, 2017; Serres, 2013; Sonsoles *et al.*, 2010).

Los hechos, acciones y procesos experimentados durante la pandemia pueden brindar elementos para pensar cómo puede o cómo queremos cambiar el uso de tecnologías a futuro.

Para enfrentar el cierre de los cursos, las IES aplicaron prácticas de enseñanza remota de emergencia (ERE). Hodges *et al.* (2020) denominan así a las iniciativas que se implementan para la continuidad educativa en contextos de crisis o catástrofe. En forma abrupta hay que adaptar la planificación y programas a estas circunstancias y contexto de trabajo de excepción, valiéndose tanto de las TIC como de otros recursos y capacidades existentes. Para esta adaptación rápida de la enseñanza presencial a la virtual se recurre a los apoyos y directivas institucionales, a las capacidades de innovación del profesorado y a las comunidades de pares. Por lo general, se implementan medidas con instrucciones y orientaciones de carácter muy general. Esto fue lo que ocurrió en las IES en tiempos de pandemia. Según Maggio (2021), en el primer tramo de 2020 lo principal fue poner a disposición del estudiantado el contenido de los cursos en formato digital.

En estas circunstancias, contar con recursos educativos abiertos cuyo impulso y recomendación UNESCO viene realizando hace décadas<sup>3</sup> posibilita disponer de materiales ricos en información y contenidos posibles de ser trabajados y construidos en forma colectiva (Aibar *et al.*, 2015; Rivoir *et al.*, 2017). Gran parte de las IES del continente dan cuenta de que había disponibilidad de recursos digitales y contenidos de estudio accesibles. Asimismo, se contó con colaboración y trabajo docente, dadas las circunstancias, y, por lo tanto, con mejores condiciones para superar esta etapa de acceso a contenidos rápidamente, cuando no salteársela.

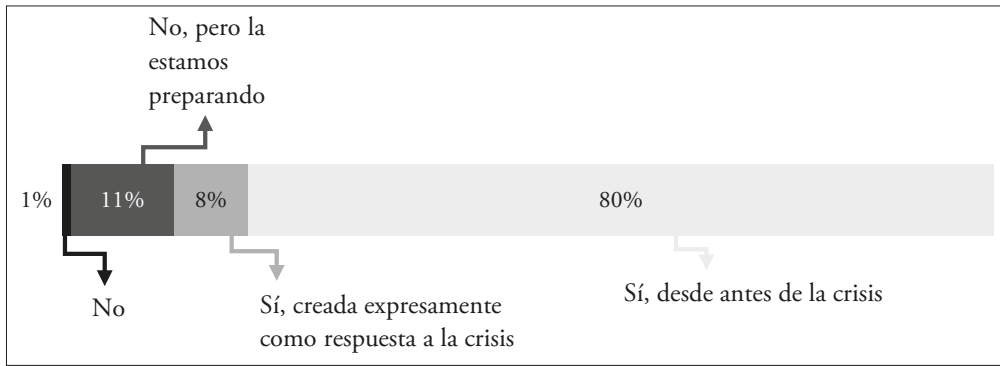
En una segunda fase, se introdujeron las clases sincrónicas a través de distintos sistemas de videoconferencia, lo que no implica necesariamente un cambio en la propuesta pedagógica (Maggio, 2021). Según el relevamiento de IESALC (2021c), las IES recomendaron mayoritariamente a sus docentes que utilizaran las aulas virtuales, aunque un número no menor aconsejó la realización de clases grabadas. Cerca de un 40% indicó una combinación de ambas estrategias, a la vez que también favo-

<sup>3</sup> Ver: <https://es.unesco.org/themes/tic-educacion/rea>

recieron otros medios, como el uso de correo electrónico y WhatsApp. Cabe destacar, y es significativo, que una cuarta parte de las universidades señaló no haber dado recomendaciones a sus docentes. Se trata, sin dudas, también esto de una característica propia de la ERE.

Por otro lado, cabe señalar que la mayoría de las IES encuestadas por IESALC (2021b) utilizaron plataformas existentes con anterioridad a la emergencia (80%), mientras que un 8% las creó especialmente para esta situación y un 11% declaró estarlas implementando.

**Gráfico 1. Existencia previa de plataformas tecnológicas para la educación a distancia**

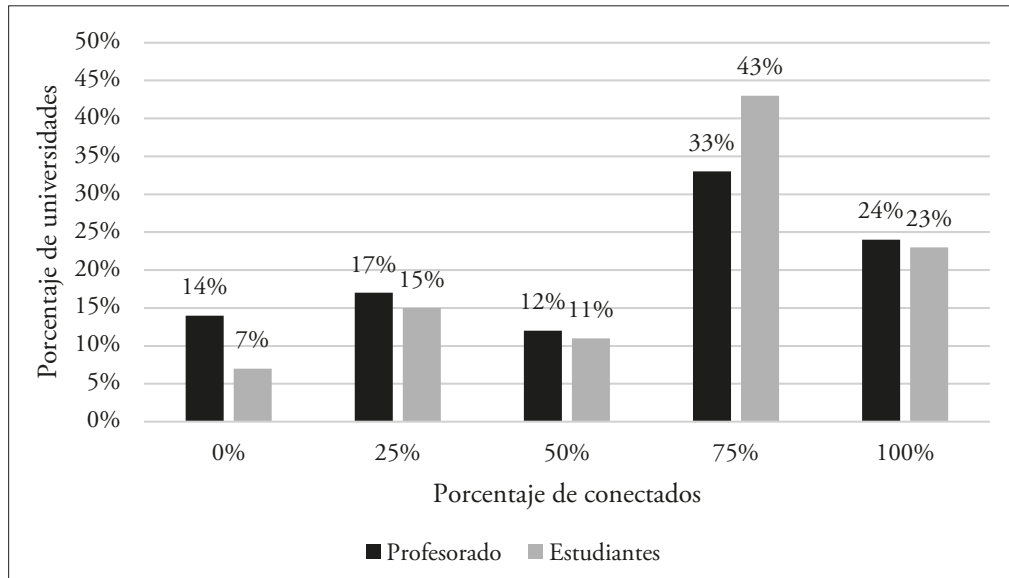


Fuente: IESALC (2021b).

Según esta encuesta, la plataforma más usada fue Moodle, aunque también se utilizaron otras, como Google Classroom o Blackboard, así como muchas otras comerciales y de diseño y producción propios de las universidades. Sin embargo, el uso real de las plataformas está lejos de ser universal, ya que tan solo la cuarta parte de las IES así lo indicaron. Solo el 68% del profesorado se conecta con regularidad, mientras que en el caso de los estudiantes ese porcentaje se eleva hasta un 80%.

En este estudio, entre las dificultades para el mejor aprovechamiento de las plataformas, las universidades destacan en mayor medida la falta de competencias digitales de los docentes, luego las de los estudiantes, o las de unos y otros simultáneamente. En segundo lugar, mencionan el limitado acceso a internet en los hogares y, en tercer lugar, la capacidad de los servidores de la universidad para soportar el tráfico generado durante la emergencia. Finalmente, indican que el propio diseño de las plataformas y su configuración pueden generar problemas para su uso y que, incluso, pueden convertirse en causas de desvinculación y abandono.

**Gráfico 2. Porcentaje de universidades según el volumen de docentes y estudiantes conectados, en tramos de 25 puntos**



Fuente: IESALC (2021b).

Por otra parte, se detectaron resultados positivos cuando el estudiantado realizó un uso masivo de las plataformas y aprovechó los recursos con el ritmo y la secuenciación deseados. Sin embargo, tuvo efectos negativos la excesiva cantidad de lecturas, actividades y evaluaciones propuestas por los docentes, lo que generó desborde, saturación y pérdida de sentido de la tarea. Las clases a distancia tuvieron la ventaja de poder ser vistas en diferido cuando eran grabadas, permitiendo así la autorregulación del estudiantado. Pero mayormente fueron una réplica de las clases presenciales clásicas, incluso trasladando las responsabilidades del aprendizaje al estudiantado, por primar lo que Edith Litwin denominó el “autodidactismo” (citada en Maggio, 2021).

En suma, frente a la suspensión de clases presenciales, en su amplísima mayoría las IES decidieron mantener la actividad a través de la ERE. Constituyó una decisión política y de políticas importante para mantener el derecho a la educación. Se trata de un proceso sostenido por el compromiso docente, por las capacidades de adaptación y resiliencia del estudiantado, así como por el personal de las IES más comprometido con las gestiones logísticas y administrativas. Sin embargo, se evidenció la baja incorporación de TIC en forma cotidiana y emergió la necesidad de un mayor desarrollo de competencias digitales docentes. Se trata de un desarrollo necesario no

solo para tiempos de crisis, sino para poner a las IES a la altura de las posibilidades que brinda el desarrollo tecnológico en el siglo XXI y sus beneficios para mejorar la enseñanza superior.

Es muy probable, a su vez, que esta “inmersión digital forzosa” haya permitido un desarrollo intensivo de las competencias digitales docentes, que podrían capitalizarse para dar un salto cualitativo en las formas de enseñar.

## **Futuros emergentes a partir de la experiencia de virtualización excepcional por pandemia**

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, la ERE experimentada en las IES constituye un momento disruptivo. Aunque sustentada en la necesidad y la acción ante la adversidad en el contexto de pandemia, da cuenta también de las capacidades de adaptación institucional. La intensificación radical de la virtualización produjo una acumulación de experiencias y desarrollo de capacidades que configuran una oportunidad y pueden ser un punto de partida para gestar cambios en las formas de enseñar y aprender a nivel terciario.

Dado que se trata de una situación de excepcionalidad, los escenarios a futuro son inciertos y los resultados y procesos no han sido aún suficientemente evaluados y analizados. Podemos sostener, no obstante, que nada volverá a ser lo mismo luego de esta experiencia.

Lo más probable es que todas las IES que tenían un buen contexto nacional de conectividad y acceso, así como inversión propia y antecedentes de trabajo en educación virtual y uso de tecnologías, hayan podido resolver mejor la ERE que aquellas que no habían tenido políticas y programas. Sin embargo, no hay que olvidar que hubo estudiantes que perdieron el contacto o directamente abandonaron los cursos por no poder pagar las matrículas o no poder seguir los cursos en su formato virtual. Es necesario analizar mejor los impactos en la continuidad educativa según niveles (grado o posgrado), pues hay evidencia de afectaciones diferentes. Asimismo, importa detectar cuánto incidieron las condiciones de vida del estudiantado relativas a las responsabilidades de cuidados y los costos de desplazamiento, entre otros aspectos que pueden haber incidido a favor o en contra de la vinculación educativa y del avance en los estudios.

A partir de esta realidad, Maggio (2021) señala algunos aspectos que se van consolidando en las prácticas: a) la priorización de contenidos básicos; b) la ausencia de cambios en los programas de los cursos que den cuenta de las prácticas de enseñanza instaladas durante la virtualidad; c) los campus virtuales con limitadas funcionalidades que no favorecieron la innovación; d) la centralidad en el docente en los modelos

de videoconferencias; e) el uso de diversidad de recursos y medios con aprendizajes y experimentación provechosa; y f) las experiencias de colaboración del estudiantado vía redes y otros mecanismos, en muchos casos eludiendo el control de las instituciones y de las evaluaciones (Maggio, 2021).

La experiencia de los estudiantes no es homogénea. Están quienes evalúan positivamente el trabajo virtual, tanto que demandan su continuidad luego de la emergencia, así como quienes sienten que han sido perjudicados por no tener acceso o competencias digitales suficientes. Lo mismo sucede con los docentes (Miguel Román, 2020). No todos los estudiantes recibieron con beneplácito el movimiento hacia la virtualidad, también existió malestar por los problemas de conectividad, la inadecuación de los métodos de trabajo y la falta de preparación docente (Alzaga y Bang, 2021).

Las transformaciones deseadas requieren del uso de tecnologías junto con la innovación pedagógica. Para ello es importante el desarrollo de competencias digitales, pero también implica cambios culturales y en las prácticas educativas. Todo esto requiere tiempo y acciones sostenidas para su consolidación (Silva *et al.*, 2019). Puede que muchos docentes hayan descubierto en este período nuevas formas de enseñar y el estudiantado de estudiar y aprender. Así, es probable que haya permitido a los docentes descubrir que el contenido no lo es todo, sino que es posible priorizar algunos aspectos para profundizar en la reflexión, el intercambio y la discusión. La articulación de diversos formatos como elementos útiles para los cursos (audiovisuales, esquemas, presentaciones, resúmenes de clases, entre otros), tomando distancia de la clase expositiva y orientada a brindar contenidos, puede haber sido otro aprendizaje, así como el intercambio mediado por tecnologías como sustituto de algunos espacios presenciales y como su posible transformación en un complemento a futuro. Otro elemento es también la revisión de las formas de evaluar y la potencialidad de la evaluación continua.

Lo más probable es que los docentes que ya contaban con experiencia y formación en el uso pedagógico de tecnologías digitales hayan podido manejarse mejor y tener un desempeño innovador. Por lo tanto, las IES que formaron a sus docentes en competencias digitales habrán transitado mejor el pasaje a la virtualización y tendrán más posibilidades de continuar con procesos ya iniciados.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que, en tiempos de excepcionalidad, seguramente los cambios en la relación laboral de los docentes, así como en la evaluación de los estudiantes, tuvieron respaldo y validación institucional. Muchos de estos esfuerzos pueden no contar con el mismo respaldo para tiempos de “normalidad”, sobre todo teniendo en cuenta el regreso a la presencialidad. Se hace necesario evaluar y considerar estos aspectos en el marco de las transformaciones a desarrollar.

Con el regreso progresivo a la presencialidad, la pregunta es cómo se sostendrá la transición híbrida y hacia dónde nos llevará. Se abren así escenarios que implican riesgos y oportunidades para la transformación de la educación superior, en el entendido de que lo importante es la actualización, la transformación y la adecuación de las formas de enseñar y aprender en el siglo XXI con la innovación pedagógica y didáctica como motor. Uno de los peores escenarios es el nostálgico, que busca volver al punto de partida o vieja normalidad. También existe el otro extremo, el traslado a una virtualización absoluta, sustentada en un fenómeno ya existente antes de la pandemia, con fuertes orientaciones de mercantilización de la educación superior. Se trata de la formulación de IES proveedoras de contenidos para la aprobación de cursos y obtención de títulos, contratando “contenidistas” que, dados ciertos recursos, proveen de contenidos. El rol docente allí desaparece y con él las posibilidades de una educación reflexiva, crítica, generadora de conocimiento. Estos son cambios no deseados, pues lo central sigue siendo ir tras el cometido de la transformación de las IES como instituciones relevantes, inclusivas, sostenibles, innovadoras y socialmente responsables. Sobre todo si se quiere garantizar un enfoque inclusivo, justo, ético y centrado en el ser humano, esto implica cambios a distintos niveles a partir de esta experiencia de virtualización.

## Reflexiones finales

Las IES latinoamericanas parten de la desigualdad en el acceso a la educación superior y a la conectividad y las TIC. Ambos factores se evidenciaron fuertemente al momento de la suspensión de las clases presenciales durante la pandemia. Emergió entonces la virtualización como ampliación de las oportunidades para la continuidad educativa y para algunos sectores como la profundización de las desigualdades, dependiendo esto tanto de las capacidades instaladas de las IES como de las de cada país. La ausencia de suficientes y sostenidas políticas de inclusión digital excluyó a varios sectores o dificultó mucho su continuidad educativa.

Siendo aún temprano para valorar el alcance de los cambios, se evidencia que ciertas transformaciones, buscadas hace décadas por especialistas, docentes innovadores y áreas especializadas de las IES, fueron implementadas. Así, es probable que modalidades de enseñanza híbridas que combinan presencialidad y virtualidad quedarán instaladas o, al menos, reconocidas sus ventajas y probablemente exigidas por el estudiantado. La reducción del desplazamiento y de los costos asociados a él por parte de los hogares son factores para destacar. Por otro lado, las desigualdades que persisten en el acceso a la conectividad fueron y son un obstáculo al ejercicio del derecho a la educación superior.

Surgen así algunas medidas y desafíos a ser considerados a medio y largo plazo por las IES y los países latinoamericanos para favorecer el derecho a la educación superior:

1. La necesidad de brindar acceso a la mayor parte de la población a la educación superior tanto como a las tecnologías digitales. La inversión en infraestructura y conectividad a nivel de los países resulta central, a la vez que hacer más accesibles dispositivos para quienes no tienen acceso a través del mercado.
2. Las IES deben apuntar a mejorar el uso de las tecnologías digitales con fines de aprendizaje, apuntando a cambios en la forma de enseñar y aprender. Son desafíos de índole pedagógica que involucran a la organización de la enseñanza y a los actores involucrados, principalmente al profesorado.
3. Es necesario el desarrollo de competencias digitales docentes mediando la reflexión que no fue posible debido a la ERE para que puedan aplicarse en innovaciones pedagógicas. La formación docente y el incentivo para estas transformaciones es necesario que sea un signo de los próximos tiempos.
4. Dado que las transformaciones más profundas deberán considerar cambios curriculares, normativos y administrativos que implican procesos largos, se puede avanzar con la habilitación de cambios progresivos incluidos en los cursos.
5. Tomar medidas para que las innovaciones iniciadas tengan continuidad. Para ello es importante el aval institucional, tanto en el diseño curricular como en el reconocimiento funcional e institucional a los docentes involucrados.
6. Nuevos arreglos institucionales, incluidos los laborales, deberán ser implementados. La obligatoriedad, uniformización o compulsión para el cambio no resultan aconsejables. En un momento de transición y de enseñanza híbrida, que convivan diferentes modalidades en los cursos formas de enseñanza y diversidad de recursos y prácticas, y que sean optativos tanto para estudiantes como para docentes, parece una buena opción para iniciar inmediatamente las transformaciones.

## Referencias bibliográficas

Aibar, E.; Lladós, J.; Meseguer-Artola, A.; Minguillón, J. y Lerga, M. (2015). Wikipedia at university: What faculty think and do about it. *The Electronic Library*, 33(4): 668-683.



- Albertos, A.; Domingo, Á. y Albertos, J. (2017). Estrategia docente para el desarrollo de la competencia digital en el aula universitaria: Del uso recreativo al uso formativo. *EDUCAR 2016*, 52. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=342146063003>
- Alzaga, J. y Bang L., (2021). Malestar digital. Algunas lecturas sobre vivencias de alumnxs universitarios de Caleta Olivia. *Revista Controversias y Conurrencias Latinoamericanas*, 12(22): 107-122. <https://ojs.sociologia-alas.org/index.php/CyC/article/view/261>
- Brown, J. y Adler, R. (2008). Minds on fire: Open education, the long tail and learning 2.0. *EDUCAUSE Review*, 43(1): 16-32.
- Briones, S. M.; Martínez, M.; Siñanes, G. y Rivero, M. (2008). Nuevos espacios de interactividad para la práctica pedagógica universitaria. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, (33): 165-172.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*. Informe Especial COVID-19, n° 7. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitalesenfrentar-efectos-covid-19>
- Ferreira, M. M.; Avitabile, C.; Botero Álvarez, J.; Haimovich Paz, F. y Urzúa, S. (2017). *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe. Resumen*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hardgreaves, A. (2003). *Enseñar en la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Ediciones Octaedro.
- Hilu, L.; Lupion Torres, P. y Behrens, M. (2015). REA (recursos educacionais abertos) – conhecimentos e (des)conhecimentos. *Revista e-Curriculum*, 13(1): 130-146.
- Hodges, C.; Moore, S.; Lockee, B.; Trust, T. y Bond, A. (2020). The difference between emergency remote teaching and online learning. *Educause Review*, 27 de marzo. <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning>
- IESALC (2021a). *COVID-19: Hacia la reapertura de la educación superior en América Latina y el Caribe*. París: UNESCO. <https://www.iesalc.unesco.org/covid-19-hacia-la-reapertura-de-la-educacion-superior-en-america-latina-y-el-caribe/>
- IESALC (2021b). ¿Cerrar ahora para reabrir mejor mañana? La continuidad pedagógica en las universidades de América Latina durante la pandemia. París: UNESCO. <https://www.iesalc.unesco.org/2021/07/07/cerrar-ahora-para-rea>

- brir-mejor-manana-la-continuidad-pedagogica-en-las-universidades-de-america-latina-durante-la-pandemia/
- IESALC (2021c). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Financiamiento para los estudiantes*. París: UNESCO. <https://www.iesalc.unesco.org/2021/07/08/informe-desvela-las-medidas-de-auxilio-financiero-para-los-estudiantes-de-educacion-superior-en-la-region-durante-la-pandemia/>
- IESALC (2020). *Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales*. París: UNESCO. <https://www.iesalc.unesco.org/2020/12/21/el-acceso-universal-a-la-educacion-superior-sigue-pendiente/>
- Maggio, M. (2021). Enseñar en la universidad. Pandemia... y después. *Integración y Conocimiento*, 10(2): 203-217.
- Maggio, M. (2020). Las prácticas de la enseñanza universitarias en la pandemia: de la conmoción a la mutación. *Campus Virtuales*, 9(2): 113-122.
- Miguel Román, J. A. (2020). La educación superior en tiempos de pandemia: una visión desde dentro del proceso formativo. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, L(núm. esp.): 13-40.
- Pedró, F. (2021). COVID-19 y educación superior en América Latina y el Caribe: efectos, impactos y recomendaciones políticas En Bas Vilizzio, M.; Camacho, H.; Carabantes Alarcón, D.; De Luca, M. P.; Dussel, I.; Fairlie Reinoso, A.; Ferrante, P.; Gallego, G. A.; Herrera Rubio, E.; Martínez Samper, P.; Leopoldo Mercado, L. P.; Milagros Portocarrero, J.; Yépez, S. P.; Pedró, F.; Pulfer, D.; Zoraida Sanabria, I.; Sanahuja, J. A. y Xarles i Jubany, G., *La educación superior en Iberoamérica en tiempos de pandemia. Impacto y respuestas docentes* (pp. 22-38). Madrid: Fundación Carolina.
- Rivoir, A.; Escuder, S. y Rodríguez Hormaechea, F. (2017). Usos percepciones y valoraciones de Wikipedia por profesores universitarios. *Innovación educativa*, 17(75): 169-187.
- Serres, M. (2013). *Pulgarcita. El mundo cambió tanto que los jóvenes deben reinventar todo: una manera de vivir juntos, instituciones, una manera de ser y conocer...* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Silva, J.; Morales, M. J.; Lázaro, J. L.; Gisbert, M.; Rivoir, A. y Onetto, A. (2019). La competencia digital docente en formación inicial: Estudio a partir de los casos de Chile y Uruguay. *Revista Education Policy Analysis Archives*, 27(93). <https://epaa.asu.edu/ojs>
- Sonsoles, S.; González, N. y García, R. (2010). Utilización de las TIC por el profesorado universitario como recurso didáctico. *Comunicar*, XVIII(35): 141-148.

Parte VI  
**Territorio y desigualdades**



# Miradas feministas sobre las cadenas globales de valor: feminización, descalificación y precarización del trabajo en la citricultura

*Lorena Rodríguez Lezica,<sup>1</sup> Julieta Krapovickas,<sup>2</sup> Joaquín Cardeillac,<sup>3</sup> Alicia Migliaro<sup>4</sup> y Matías Carámbula<sup>5</sup>*

Grupo de Investigación Acción sobre Desigualdades en el Medio Rural (IADR)

---

## Introducción

En este trabajo compartimos algunos resultados de la línea de investigación en la que hemos profundizado estos últimos años como Grupo de Investigación Acción sobre Desigualdades en el medio Rural (Grupo IADR). En esta introducción, presentamos nuestra línea de trabajo y la perspectiva que hemos adoptado. Luego, en un primer apartado, abordamos el tema de la desigualdad de género en las cadenas globales de valor (CGV), con particular foco en América Latina, en cultivos no tradicionales de exportación y en cómo se ha abordado el problema de la precarización y descalificación del trabajo desde una perspectiva feminista. En un segundo apartado, analizamos estas problemáticas a partir de nuestros hallazgos en torno a la feminización, descalificación y precarización del trabajo en la CGV cítrica. Cerramos compartiendo algunas reflexiones finales.

---

1 Magíster en Estudios Latinoamericanos y en Desarrollo Territorial Rural. Doctoranda en Estudios Sociales Agrarios. Asistente del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: lorena.rodriguez.lezica@gmail.com

2 Doctora en Estudios Sociales Agrarios. Asistente del DS-FCS-Udelar. Correo electrónico: julieta.krapovickas@cienciassociales.edu.uy

3 Doctor en Sociología. Profesor adjunto del DS FCS-Udelar. Correo electrónico: joaquin.cardeillac@cienciassociales.edu.uy

4 Magíster en Psicología Social. Doctoranda en Ciencias Sociales. Asistente del Instituto de Psicología Social de la Facultad de Psicología, Udelar. Correo electrónico: alicia.migliaro@gmail.com

5 Doctor en Estudios Sociales Agrarios. Profesor agregado del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Udelar. Correo electrónico: maticarambula@gmail.com

Conformamos el Grupo IADR en 2016 a partir de la elaboración de un proyecto<sup>6</sup> que integraba las trayectorias de cada integrante, potenciando experiencias previas de confluencia ocurridas en el marco de proyectos de investigación y extensión. Nos propusimos el desafío de formular interdisciplinariamente y mediante un abordaje epistemológico-metodológico feminista las desigualdades de género en el mundo del trabajo y en el sindicalismo rural. Entre nuestros hallazgos, observamos que la conformación del mercado de trabajo, la organización del trabajo y el aumento del trabajo temporal y el contratismo incidieron desfavorablemente en la estructuración de organizaciones sindicales rurales fuertes (Migliaro *et al.*, 2019; Rodríguez Lezica *et al.*, 2020).

Por otro lado, desde una perspectiva interdisciplinaria y feminista, compartimos la preocupación por innovar metodologías orientadas a coconstruir conocimiento, reconociendo las capacidades analíticas críticas de los propios sujetos. Eso se concretó en instancias participativas de análisis donde participaron mujeres con amplia trayectoria sindical (Rodríguez Lezica *et al.*, 2018). Como resultado de estas instancias, elaboramos una cartilla para ser socializada con asalariados y asalariadas rurales vinculados y vinculadas a distintos sindicatos (Rodríguez Lezica *et al.*, 2019) y a partir de ella propusimos espacios de difusión, reflexión y discusión, los cuales se enmarcan en diferentes proyectos del Grupo IADR.<sup>7</sup>

Nuestra acumulación llega hasta nuestros últimos proyectos de investigación, en los que profundizamos en el mundo del trabajo rural y, en particular, en la precarización de la fuerza de trabajo, para desde allí comprender tanto la debilidad que ha caracterizado a las organizaciones sindicales como las desigualdades que se reproducen en ellas. En efecto, en uno de nuestros proyectos<sup>8</sup> (ya concluido) analizamos dos cadenas de valor dentro de un sistema agroalimentario globalizado, desde una perspectiva feminista. Focalizamos el problema de estudio en la producción citrícola y en la lechería del Uruguay, representativas de cadenas con una creciente participa-

6 Proyecto “Desigualdades en la participación sindical de asalariados y asalariadas rurales en Uruguay: hacia una innovación organizacional”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Udelar. Período de ejecución: abril de 2017-setiembre de 2018.

7 Proyecto de Fortalecimiento de Grupos Interdisciplinarios “Abordaje interdisciplinario de las desigualdades de género en sindicatos rurales uruguayos”, financiado por el Espacio Interdisciplinario-Udelar. Período de ejecución: agosto de 2019-julio de 2020. También el proyecto de extensión relativo a derechos humanos, convocatoria 2020 de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, “Y las mujeres ¿Dónde están? Abordaje de desigualdades de género en sindicatos rurales”. Período de ejecución: abril a diciembre de 2020.

8 Proyecto I+D “Procesos de trabajo y desigualdades de género en dos cadenas de valor agroindustriales: citrus y lechería”, financiado por CSIC-Udelar. Período de ejecución: abril de 2019-marzo de 2021.

ción de mujeres en los procesos productivos (fases agraria e industrial). La selección de estas dos cadenas se justificó, además, por la presencia de dos formas distintas de trabajo femenino: en la fase agraria de la citricultura hay una fuerte presencia de mujeres contratadas como mano de obra zafra, mientras que en el caso de la lechería la presencia de mujeres se asocia al trabajo permanente.

Las cadenas de valor escogidas se destacan, además, por su participación en las exportaciones nacionales. Así, por ejemplo, la citricultura (rubro analizado en el presente trabajo) es considerada el rubro hortifrutícola más importante del Uruguay, ocupando una superficie de 14.000 hectáreas con casi siete millones de plantas y, al ser intensiva en el uso de mano de obra, involucra aproximadamente 20.000 puestos de trabajo (alrededor de 1,2 trabajadores por hectárea) (Bruno *et al.*, 2009; INIA, 2020). Se trata de una cadena exportadora que tuvo un fuerte impulso en la década de los setenta, aprovechando el potencial del litoral norte del país para producir contraestación las frutas que se consumen en los mercados del hemisferio norte. Las principales especies de cítricos producidas en Uruguay son: naranja, mandarina, limón y pomelo.

Para el análisis que sigue, optamos por centrarnos en la cadena citrícola, utilizando datos provenientes de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) que lleva adelante el Instituto Nacional de Estadística (INE). Así, aprovechando que las ECH se realizan con base en una muestra representativa a nivel nacional independiente año a año, procedimos a unir las observaciones de tres años consecutivos, con la finalidad de lograr un número de casos suficiente para el análisis que pretendemos ejemplificar. En esa línea, y para delimitar la población, trabajamos con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) en su revisión 4. Esta permite identificar códigos que se corresponden razonablemente bien con la fase agraria (0123) e industrial (1030) de la citricultura. Posteriormente, seleccionamos a quienes declararon estar trabajando como asalariadas o asalariados en empresas de alguno de esos códigos y procuramos evidenciar algunas de las discusiones revisadas en el siguiente apartado, dedicado a los antecedentes.

## **Desigualdades de género en las cadenas globales de valor**

Desde hace más de tres décadas, gobiernos y agencias internacionales vienen promoviendo el desarrollo de cadenas de valor como pilares fundamentales en las estrategias de desarrollo, haciendo hincapié en la competitividad y destacando la necesidad de profundizar en el vínculo entre estas y la sustentabilidad e inclusión social (UNIDO, 2015). Basándose en investigaciones recientes sobre las CGV, Gereffi se pregunta “¿cómo puede un país explotar sus actuales ventajas comparativas laborales

específicas y utilizarlas como escalones en las actividades de mayor valor agregado, incluyendo la mejora en las habilidades de la mano de obra?” (2018, p. 17).<sup>9</sup> Así, las CGV han sido promovidas como una oportunidad para los países en desarrollo —y para los sectores más pobres dentro de estos—, con significativos impactos para el sector de los trabajadores (Hollweg, 2019). Ello se debería al aumento en el número de empleos y en mejoras salariales en distintos sectores.

De todos modos, al mismo tiempo se reconoce la necesidad de evaluar la distribución de dichos empleos, es decir, de preguntarse dónde se han generado, de qué tipo de empleos se trata y quiénes pueden acceder a ellos. En este sentido, se ha observado que la generación de empleos ha tendido a focalizarse en trabajadores calificados y si bien se ha demostrado que las mujeres incrementan su participación en CGV, ello no se ha traducido en lo prometido: una mayor equidad de género.

La desigualdad de género puede manifestarse en la segregación ocupacional entre los distintos sectores y dentro de estos, en la medida en que las mujeres se ubican en las actividades de menor valor agregado y suelen recibir salarios más bajos que los hombres y enfrentar peores condiciones de trabajo (Hollweg, 2019). En consecuencia y en el marco de mercados agrícolas cada vez más globalizados, en los cuales las CGV suelen estar controladas por corporaciones y supermercados nacionales o multinacionales, se presenta un desafío: ¿Se constituyen estas CGV en oportunidades de empleo de calidad tanto para hombres como para mujeres o, por el contrario, son “canales para transferir costos y riesgos a los eslabones más débiles de la cadena, particularmente las mujeres” (FAO, FIDA y OIT, 2010)?

Puesto el foco en las cadenas de valor modernas en la agricultura, se identifica una serie de problemas: si bien estas cadenas están generando un cambio en la estructura de género del mercado, las mujeres más pobres predominan en los empleos de menor calificación, peor remunerados y más inseguros de la cadena de valor. Las mujeres predominan en las industrias agrícolas y dentro de estas en ciertos eslabones de la cadena, como en el procesamiento y el empaque, eslabones que suelen requerir mano de obra relativamente poco calificada. La asignación de escasa o nula calificación respondería a estereotipos culturales que asignan roles y capacidades diferenciadas a mujeres y a hombres.

Tanto en las cadenas de valor tradicionales como en las modernas, mientras las mujeres son empleadas para tareas manuales, de baja calificación y pobremente remuneradas, los hombres acceden a puestos de mayor paga, como el manejo de maquinaria y otros de mayor calificación, y mientras los hombres predominan en los puestos permanentes, las mujeres suelen acceder a empleos temporales u ocasionales,

---

<sup>9</sup> Traducción de los autores.



empleos inestables y flexibles, y cuando ocurre una desaceleración económica tienden a ser las primeras en perder su empleo (FAO, FIDA y OIT, 2010).

Bamber y Staritz (2016) analizan las CGV desde un enfoque de género con el fin de evaluar las mejoras económicas y sociales. Las autoras concluyen que los posibles beneficios de la participación en las CGV se ven opacados por la segregación basada en género y las limitantes que enfrentan las mujeres en todas las sociedades. Las autoras encuentran que el incremento de las oportunidades de empleo para las mujeres podría llevar a un empoderamiento económico, pero no se traduce necesariamente en una reducción de las desigualdades, debido a la permanencia de la segregación de género en los tipos de ocupación y actividades, las brechas de género en salario y en condiciones de trabajo, y las limitantes específicas en cuanto al acceso a capacitaciones. En esa línea y a partir de evidencia que arrojan estudios de caso en distintas partes del mundo, las autoras encuentran que, por un lado, las CGV han creado nuevas oportunidades para las mujeres, pero, por otro lado, las empresas proveedoras enfrentan gran presión y requieren combinar bajos costos, buena calidad, cortos plazos de entrega y una alta flexibilidad, presión que se traslada a trabajadores y trabajadoras en la forma de salarios, condiciones de trabajo y contratos precarios (Bamber y Staritz, 2016).

De acuerdo con su interpretación, las CGV conforman estructuras de género, dadas las diferencias estructurales entre las posiciones y roles que ocupan hombres y mujeres en la economía en general, en el mercado de trabajo, en el hogar y en la comunidad. Dichas diferencias tienen sus raíces en estructuras sociales, normas y roles, dentro de las cuales las CGV están arraigadas y con las cuales interactúan. Según las autoras, las CGV podrían o bien eliminarlas, o bien reforzarlas, ello dependerá del tipo de prácticas que las empresas líderes lleven a cabo en cuanto a la contratación, la promoción, la capacitación y las condiciones de trabajo. Dependerá, además, de la posibilidad que tengan las mujeres de conciliar el empleo con el resto de responsabilidades en la vida, principalmente familiares.

Al colocar el foco en la producción y el procesamiento de cultivos no tradicionales de exportación en América Latina, encontramos que la problemática de la feminización del trabajo asalariado ha sido ampliamente abordada en otros países de la región (Valdés Subercaseaux, 1988; Mingo, 2015; Trpin y Brouchoud, 2014). Estos estudios han evidenciado que se trata de una característica del proceso de reconversión productiva de la agricultura latinoamericana, resultado de la nueva división internacional del trabajo y el reordenamiento del sistema agroalimentario mundial. Los nuevos cultivos de exportación (frutas, vegetales y flores) generaron oportunidades de empleo para las mujeres, ya que las empresas del sector agroindustrial tienden a preferir emplear a mujeres debido a ciertas características que les son asignadas: i) mayor

disponibilidad; ii) mayor disposición a trabajar en una base estacional; iii) mayor disposición a aceptar salarios más bajos; iv) menor tendencia a organizarse en comparación con trabajadores varones, y v) sus aptitudes en relación con tareas que requieren un manejo cuidadoso de los productos (Lara Flores, 1995; Lastarria-Cornhiel, 2008; Soto Baquero y Klein, 2012).

La nueva organización del trabajo ligada a los cambios que operaron dentro del sistema agroalimentario global significó también —en conjunto con el proceso de feminización de la mano de obra asalariada— un proceso de precarización e incremento de la demanda de mano de obra transitoria en los establecimientos. Dicho proceso se caracterizó por una nueva gestión de las empresas agropecuarias y agroindustriales, donde el rol de los contratistas y empresas tercerizadoras pasó a cobrar gran importancia. En ese sentido, es de interés para esta propuesta la compilación de estudios sobre trabajadores y trabajadoras en el agro rioplatense de Aparicio *et al.* (2010), en la que se identifican algunas características generales del tipo de trabajo transitorio. Una de estas es la calificación, que varía según el tipo de trabajo, cambiando de manera correspondiente el salario percibido. Otra característica es la existencia de contratistas laborales intermediarios en la relación de trabajo, identificándose como una estrategia de gestión y control de la fuerza de trabajo y tratándose de una figura que ha sido potenciada para las tareas estacionales, intensivas en mano de obra. Una tercera característica identificada tiene que ver con la informalidad en el contrato, la inexistencia de marcos regulatorios que registren estas modalidades de contratación (la inexistencia de contratos) y los bajos niveles de sindicalización, que hacen a la precariedad del trabajo asalariado agrícola. A continuación desarrollaremos algunos aportes de estudios antecedentes en relación con la calificación y la precariedad del trabajo asalariado rural, ya que en este capítulo analizaremos empíricamente estos aspectos.

En relación con la calificación, como vimos anteriormente, una de las explicaciones detrás de la preferencia por contratar a mujeres radica en sus supuestas “cualidades” para manipular los productos. Como Lara Flores (1991) sostenía, no hay tareas típicamente femeninas ni masculinas, sino que a las mujeres (que en general, además, son indígenas, migrantes y personas racializadas) les son asignados los trabajos más precarios porque enfrentan una mayor dificultad para hacer valer su fuerza de trabajo.

En efecto, investigaciones que se han ocupado del incremento del empleo de mano de obra femenina vinculado a la expansión de los complejos agroindustriales y a la agricultura de exportación en América Latina, plantean que la división del trabajo en el capitalismo está relacionada con construcciones de género que adjudican a las mujeres tareas más “delicadas” —lo que las haría propicias para emplearse en el sector industrial— y a los hombres tareas que requieren el uso de la fuerza —razón por la

que predominan en los trabajos en el campo—. Lastarria-Cornhiel (2008) plantea que la agricultura de cultivos no tradicionales y de alto valor para la exportación estaría segregada según género, lo que se manifiesta en todas las áreas de la agroindustria: en el campo, en la fase de procesamiento y en la de empaque. Como resultado de la asignación de tareas diferenciadas para hombres y mujeres solo los primeros son considerados mano de obra calificada, por ejemplo, al ocuparse en el manejo de maquinaria. La desigualdad suele manifestarse también en el acceso a entrenamiento y capacitación, ya que el entrenamiento formal es ofrecido a trabajadores permanentes, que suelen ser hombres, de manera que las mujeres no contarían con la posibilidad de acceder a trabajos mejor remunerados como mano de obra “calificada”. La descalificación de la fuerza de trabajo de las mujeres, como la de otros sujetos sociales, es producto de criterios sexistas detrás del propio concepto de calificación, entendido por Lara Flores (1991) como una construcción social sesgada por relaciones sociales de clase y de sexo. De acuerdo con la autora, el concepto de calificación es elaborado desde una lógica patronal y masculina, que no reconoce el valor de la fuerza de trabajo femenina como tal y que habilita que se justifique que las mujeres reciban una remuneración aún menor.

En un estudio de caso sobre la producción vitícola en Mendoza, Argentina, Elena Mingo (2010) explora las inserciones laborales de las mujeres desde un enfoque de género. La autora analiza la organización y distribución de las tareas en el mercado de trabajo, encontrando una participación diferencial de mujeres y hombres producto de una división sexual del trabajo. A partir de entender la calificación laboral como una construcción social, analiza la manera en que esta determina la asignación de puestos de trabajo, destacando que la jerarquización por género de la mano de obra está fuertemente vinculada a los aspectos que explican el rol de las mujeres en la esfera reproductiva. Encuentra que el lugar que las mujeres ocupan en la esfera reproductiva es reinterpretado por la agroindustria, desde la esfera productiva, con el fin de lograr una mayor eficiencia en la organización del trabajo.

En cuanto a la segregación ocupacional por género vinculada a la reestructuración productiva, se identifica una preferencia por parte de las empresas por contratar a mujeres para cierto tipo de tareas. En concordancia con otros antecedentes, Mingo identifica el origen de dicha preferencia en nociones culturales acerca de las habilidades que poseen las mujeres, siendo así que se les asignan tareas que requieren atención, cuidado, paciencia y prolijidad, razón por la cual predominan en las tareas de atado de vid, raleo manual y selección de frutas, mientras los trabajadores varones acceden a puestos que implican el manejo de maquinarias o distintas herramientas, pudiendo desempeñarse como tractoristas, podadores, encargados de riego y otra gran variedad de puestos de trabajo en la agricultura a lo largo del año. La autora

encuentra que a esas “aptitudes o habilidades femeninas” se suman la responsabilidad y el compromiso con el trabajo, todas ellas funcionando como una herramienta de trabajo. Desde el sector empresarial se espera que las mujeres desplieguen estas habilidades y aptitudes, a las que consideran naturalmente femeninas, lo que constituye un obstáculo a la hora de intentar acceder a otros puestos de trabajo.

En relación con la precarización del trabajo asalariado rural transitorio, otra de las características señaladas en la compilación realizada por Aparicio *et al.* (2010) encontramos también abundantes reseñas y antecedentes. Se ha identificado que el sector agroexportador y agroindustrial en América Latina posee una serie de ventajas comparativas relacionadas precisamente con la presencia de mano de obra flexible, la cual se vincula a su vez con la creciente presencia de mujeres como población económicamente activa (FAO, CEPAL y OIT, 2010). Los hallazgos en distintos estudios de caso evidencian la estrecha relación entre la situación laboral de las mujeres y la pobreza rural, las condiciones de precariedad que caracterizan al empleo temporal y la creciente participación de las mujeres en este tipo de empleo, tanto en la fase de producción primaria como en su posterior procesamiento (Soto Baquero y Klein, 2012).

En una investigación sobre los cambios producidos en las plantaciones de cultivos no tradicionales para la exportación en América Latina, Lastarria-Cornhiel (2008) encuentra que detrás de la preferencia de los empleadores por contratar a mujeres hay una mayor flexibilidad en aceptar las precarias condiciones de trabajo, flexibilidad que es producto de la necesidad y urgencia por aceptar este tipo de trabajos. Como explicara Lara Flores (1991), las mujeres no tienen más facilidad para adaptarse a procesos flexibles y tampoco una preferencia por este tipo de empleos, sino que se ven obligadas a conciliar el empleo con su trabajo reproductivo y de cuidados. La flexibilidad laboral estaría diseñada para que las mujeres continúen haciéndose cargo de todas las tareas domésticas y de cuidados.

Tomando como ejemplo nuevamente el caso de la producción de vid en Argentina, Mingo (2010) encuentra que frente a la estacionalidad de la producción, que lleva a una discontinuidad de la inserción laboral a lo largo del año, trabajadoras y trabajadores se ven en la necesidad de recurrir a diversas estrategias ocupacionales. Una de las estrategias es la combinación de tareas agrarias y extraagrarias, como puede ser el empleo en la construcción. Pero para las mujeres las posibilidades de empleo se reducen al empleo doméstico y en comercios, si bien aquí también encuentran limitantes, ya sea por la distancia respecto de la zona de residencia o por el nivel de instrucción que se exige para la tarea. A ello se debe añadir las obligaciones domésticas de la vida familiar, viéndose en la necesidad de combinar distintas formas de contratación y de pago para poder conciliar su empleo con el trabajo reproductivo.

Así, los ciclos de ocupación que pueden construir las mujeres son más breves que los de los hombres. Además de no poder acceder a tareas consideradas calificadas y, por lo tanto, mejor remuneradas, tampoco pueden acceder a puestos de trabajo permanentes. Las posibilidades de las mujeres se reducen principalmente al trabajo agrícola estacional, en tareas manuales, como sucede con la cosecha de frutales y vid.

La precariedad del trabajo rural asalariado en las cadenas agroindustriales también se evidencia en la forma de pago, que puede ser a destajo o por jornal. El pago es por jornal cuando se requiere mayor cantidad de tiempo para la tarea, como sucede con el atado de vid. En las cosechas y también en la siembra de hortalizas el pago es a destajo. Si bien mujeres y hombres reciben el mismo salario cuando realizan la misma tarea, la diferencia salarial se presenta cuando miramos algunas tareas puntuales donde las mujeres son altamente representativas, como en el caso de la atada de vid. Al ser pagada por jornal, no tienen posibilidad de percibir salarios más altos.

Uruguay no es ajeno a las tendencias observadas para América Latina en cuanto al incremento en la participación de la fuerza de trabajo femenina en la fase agraria y al predominio en la fase industrial de la mano de la expansión de los complejos agroindustriales de exportación. Coincidiendo con antecedentes en la región, Cardeillac y Rodríguez Lezica (2018) encuentran que la precarización del empleo y la feminización de la mano de obra en la fase agraria de las cadenas agroindustriales son características del mercado de trabajo rural en Uruguay. Encuentran diferencias entre varones y mujeres según rubro, tipo de contrato y categoría laboral, un aumento generalizado del trabajo zafral, pero con mayores índices de zafralidad en los rubros con mayor participación relativa de mujeres, y una presencia desproporcional de mujeres en tareas no calificadas.

En cuanto a la fase industrial citrícola, Dominzain (2003) e Ipsen (2007) se centran en describir las condiciones de trabajo de las mujeres en el sector de empaque. La investigación de Ipsen (2007) muestra que el incremento en la participación de la mano de obra femenina es acompañado por una división genérica del trabajo, adaptando las tareas reproductivas a la producción. En un estudio posterior, la autora analiza el caso de uno de los empaques de cítricos más grandes de Uruguay y muestra que tanto el acceso a los trabajos agroindustriales como la cualidad de los trabajos obtenidos están estructurados a partir del género, la edad o la experiencia laboral. Observa que los gerentes de la agroindustria han organizado un proceso laboral apoyándose en una división sexual de las tareas. Pero observa también que el proceso tiene mayor complejidad, ya que, aunque los extremos de la escala son fieles a una división sexual de trabajo tradicional, los puestos laborales en el centro de la escala, ocupados por hombres y mujeres, no responden a ese criterio y requieren de un análisis más profundo (Ipsen, 2010).

Coincidentemente, Dominzain (2003) encontraba que las empresas se basan en fundamentos biologicistas para mantener una división del trabajo de acuerdo con las concepciones de género predominantes sobre cuáles tareas son femeninas y cuáles masculinas. Desde la perspectiva empresarial, la división del trabajo en la agroindustria del citrus asigna a las mujeres tareas relacionadas con el cuidado y la delicadeza. Las tareas que les son adjudicadas son principalmente de limpieza, selección y empaque de citrus para la exportación. El trabajo cuidadoso de las mujeres en la selección de la fruta sería la explicación detrás de un mayor porcentaje de mujeres en las tareas de industrialización. Además, argumentan, porque tienden a ser más cumplidoras y más responsables, y porque la deserción femenina es prácticamente nula (Dominzain, 2003).

En cuanto a la fase agraria citrícola, un estudio llevado a cabo desde una perspectiva feminista en los departamentos de Salto y Paysandú sobre trabajo rural y organizaciones sindicales rurales (Rodríguez Lezica, 2014) describe el tipo de empleo en la cosecha como trabajo temporal y un medioambiente de trabajo y salarios precarios. Al igual que los casos relevados anteriormente, aquí se identifica: i) que las mujeres predominan en los trabajos zafrales y los varones en los permanentes; ii) una segregación ocupacional tanto vertical como horizontal (el llamado “techo de cristal” y el “piso pegajoso”, respectivamente); iii) estereotipos de género en los que se basa el sector empresarial para adjudicar a las mujeres ciertas tareas, asociadas a “habilidades o aptitudes” consideradas femeninas y a los hombres otras, lo cual genera que las mujeres no puedan acceder a ciertos escalafones, predominando en las categorías inferiores sin posibilidad de ascenso y con los salarios más bajos; y iv) falta de oportunidades laborales en la zona que, junto a los bajos niveles de escolaridad, el lugar de residencia y la composición familiar, principalmente en relación con la cantidad de hijos a cargo, incide de manera negativa en la posibilidad de acceder a otros empleos, viéndose en la necesidad de aceptar este tipo de trabajos precarios.

Los antecedentes revisados recogen evidencia que demuestra cómo las CGV se aprovechan de las desiguales relaciones de género existentes al usar mano de obra femenina para la elaboración de productos de bajo costo. Así, las desigualdades de género se convierten en un recurso posible para obtener esa ventaja comparativa de segundo orden (Gereffi *et al.*, 1994) que constituye el abaratamiento del costo de la mano de obra. Ello podría explicar por qué la agricultura no tradicional de exportación en países llamados “en desarrollo”, así como otros sectores intensivos en mano de obra, caracterizada por el aumento en la demanda de mano de obra femenina, ha experimentado un rápido crecimiento de su capacidad de exportación.

El análisis de las CGV desde una perspectiva feminista para dar cuenta de las desigualdades de género nos llevaría, entonces, a preguntarnos por el tipo de empleo

generado para hombres y mujeres, por los sectores, ocupaciones y fases de las CGV en donde se emplean mujeres y hombres, e identificar los términos de contrato y las retribuciones que reciben unos y otras. El análisis que sigue pretende ejemplificar un modo posible de abordar empíricamente estas discusiones y, al hacerlo, aportar una actualización de algunos de los resultados discutidos en trabajos antecedentes del equipo.

## Discusión: La dimensión de género en el trabajo de la CGV del citrus

### La fase agraria

Con base en el análisis realizado, encontramos que las mujeres pasaron de representar un 30% del trabajo asalariado total en el trienio 2011-2013 a representar un 26,6% en promedio en el trienio 2017-2019. En este sentido, el proceso de feminización que hemos reportado en otros trabajos para el período 2000-2011 (Cardeillac y Rodríguez Lezica, 2018; Cardeillac *et al.*, 2020) no se habría profundizado y más bien habría algunos indicios de que se estaría revirtiendo, en el marco de cierto deterioro de los indicadores del mercado de trabajo.

En el Cuadro 1 presentamos alguna información sobre la edad de esta población.

**Cuadro 1. Estadísticos de resumen de la edad, por sexo**

	2011-2013			2017 2019			Variación %		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
<b>Media</b>	37	35	36	39	39	39	4,9	11,5	6,6
<b>Desvío estándar (DS)</b>	14	11	13	14	10	13	-2,0	-3,8	-2,3
<b>Percentil 75</b>	48	43	47	49	46	48	2,1	7,0	2,1
<b>Mediana</b>	35	36	35	38	40	38	8,6	11,1	8,6
<b>Percentil 25</b>	24	25	24	27	33	28	12,5	32,0	16,7

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH de los años mencionados (bases fusionadas).

Se observa que en los últimos años se dio un proceso de envejecimiento de la mano de obra, especialmente en el caso de las asalariadas mujeres, cuya distribución por edad se hace, además, también más homogénea. En este sentido, es interesante profundizar en si se trata de mujeres que están haciendo sus primeras experiencias laborales a edades relativamente avanzadas o si son personas con trayectoria y antigüedad en la fase y el rubro.

**Cuadro 2. Antigüedad laboral por sexo**

	2011-2013			2017-2019			Variación %	
	Media	DS	Mediana	Media	DS	Mediana	Media	DS
<b>Hombre</b>	6,45	8,62	3	6,79	8,70	3	5,2	1,0
<b>Mujer</b>	5,10	6,20	3	6,49	7,97	3	27,1	28,5
<b>Total</b>	6,08	8,05	3	6,71	8,52	3	10,3	5,8

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH de 2011 a 2019.

El Cuadro 2 presenta información sobre la antigüedad de varones y mujeres en la fase agraria del citrus y permite apreciar que las asalariadas han ido constituyéndose en un colectivo con una antigüedad muy similar a la de sus pares varones. Así, si bien tenían en promedio más de un año menos de antigüedad que sus pares varones en el trienio 2011-2013, hacia el trienio 2017-2019 la diferencia es de apenas unos cuatro meses. En ese sentido, el aumento de la edad promedio que observamos en el Cuadro 1 estaba expresando, efectivamente, un aumento en la antigüedad de las mujeres en el trabajo asalariado de la fase agraria del citrus. Este aspecto es concordante también con los resultados que comentamos antes sobre la reversión del proceso de feminización. En suma, consideramos que el significativo aumento de la antigüedad que observamos entre las mujeres asalariadas (y no entre los varones) está expresando, justamente, las dificultades que han tenido para acceder a trabajo en este rubro en el último período, signado por una retracción de la demanda en varios sectores de la economía.

El Cuadro 3 presenta información sobre los tipos de trabajo según nivel de calificación a los que acceden varones y mujeres.

**Cuadro 3. Tipos de trabajo según calificación, por sexo**

	2011-2013			2017-2019		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
<b>Directivos, profesionales y técnicos</b>	2,3%	2,0%	2,2%	3,8%	3,4%	3,7%
<b>Oficinistas y servicios</b>	3,7%	16,0%	7,1%	5,1%	12,0%	6,9%
<b>Trabajos calificados u oficios</b>	31,1%	24,7%	29,3%	30,7%	13,7%	26,2%
<b>Trabajos no calificados</b>	62,8%	57,2%	61,3%	60,4%	70,8%	63,2%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH de los años mencionados (bases fusionadas).



En cuanto al tipo de trabajo en el que se insertan las mujeres, resulta claro que hay una sobrerrepresentación en los trabajos de oficina y servicios y en tareas no calificadas. Esta tendencia ya era notoria en el trienio 2011-2013, pero se hace más marcada en el trienio 2017-2019, cuando la participación femenina empieza a retroceder. Así, para estos últimos años es posible corroborar que más del 70% de las mujeres asalariadas de la fase agraria de la citricultura acceden a los puestos menos calificados, mientras que el porcentaje de varones en igual situación apenas supera el 60%.

**Cuadro 4. Valor hora promedio percibido por sexo, según tipo de tareas**

	2011-2013			2017-2019		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
<b>Directivos, profesionales y técnicos</b>	226,47	67,65	187,04	263,93	249,09	260,31
<b>Oficinistas y servicios</b>	99,26	80,95	87,95	164,08	160,49	162,43
<b>Trabajos calificados u oficios</b>	80,30	39,92	70,98	118,83	86,24	114,34
<b>Trabajos no calificados</b>	45,43	35,21	42,81	83,32	70,80	79,62
<b>Total</b>	62,47	44,37	57,51	105,22	89,85	101,17

Fuente: elaboración propia con base en las ECH de los años mencionados (bases fusionadas).

Los resultados que muestra el Cuadro 4 permiten observar que las brechas salariales entre varones y mujeres fueron mayores en el primer trienio, cuando la participación femenina alcanzó su mayor nivel, y desde entonces han venido decayendo. No obstante, los cuadros corroboran también que las tareas en las que predominantemente se insertan las mujeres en la fase agraria de la citricultura (trabajos no calificados) son las tareas peor remuneradas.

Luego, construimos un indicador de informalidad que resume la información de tres variables: si la persona recibe aguinaldo, si aporta a la caja de jubilaciones y si aporta por el total de sus ingresos. En este caso, se observa que ha habido una mejora en los resultados y también se corrobora que la situación de las mujeres (solo un 9,8% estaría vinculado informalmente) sería en este aspecto mejor que la de sus pares varones (entre los que un 16,6% se encuentra en la informalidad). Estos últimos, pues, se insertan en mayor proporción en tareas con mejores pagas, pero también sufren mayor informalidad.

Por último, intentamos aproximarnos a la estabilidad del trabajo de varones y mujeres, analizando sus respuestas frente a la pregunta de si estuvieron desocupados en los últimos doce meses. Así, para el trienio 2011-2013, un 5,1% de los asalariados

varones de la fase agraria declaraban haber estado desocupados en los doce meses previos, mientras que las mujeres en esa condición alcanzaban a ser un 20,1%. Y luego, para el trienio 2017-2019, el porcentaje de varones en esa situación fue de 10,1%, mientras que las mujeres llegaron a 15,3%.

En este sentido, nuevamente observamos que en el período de apogeo de la participación femenina (trienio 2011-2013) la brecha entre varones y mujeres era mucho mayor, quedando reservada a las mujeres la peor situación en términos de inestabilidad laboral y también de remuneración (Cuadro 4). Y, en cambio, cuando la participación femenina tiende a disminuir en el marco de un proceso de deterioro generalizado de las opciones laborales tanto para varones como para mujeres, las brechas por sexo disminuyen, tanto en lo salarial (Cuadro 4) como en relación con la inestabilidad o desempleo reciente.

## La fase industrial

En cuanto a la participación de mujeres en la fase industrial del citrus, se observa una tendencia similar a la de la fase agraria, aunque más radical. Así, mientras que en el trienio 2011-2013 las mujeres representaban la mayoría (más del 50%), en el trienio 2017-2019 apenas llegan a ser un tercio del total del trabajo asalariado de la fase industrial del citrus (33%). En este sentido, desde una perspectiva feminista y tejiendo con lo discutido para la fase agraria, un aspecto a destacar es que la participación de las mujeres en la cadena se ha ido reduciendo y, además, concentrando en aquella fase en la que las condiciones de trabajo y empleo son peores.

**Cuadro 5. Estadísticos resumen de la edad**

	2011-2013			2017-2019			Variación % estadísticos de edad		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
<b>Media</b>	36	38	37	37	38	38	3,6	2,3	2,4
<b>DS</b>	13	13	13	12	12	12	-4,6	-3,2	-3,8
<b>Percentil 75</b>	45	46	46	50	48	48	11,1	4,3	4,3
<b>Mediana</b>	34	38	36	34	39	38	0,0	2,6	5,6
<b>Percentil 25</b>	25	27	26	27	25	26	8,0	-7,4	0,0

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH de 2011 a 2019.

En cuanto a la edad, se observa la misma tendencia al envejecimiento que en la fase agraria, lo cual redundaba en que el promedio de edad de los asalariados y las asa-

lariadas de la cadena esté muy próximo al de los asalariados y asalariadas privados en general.<sup>10</sup>

Ahora bien, si nos centramos en la antigüedad en el trabajo (Cuadro 5), los resultados son más interesantes.

**Cuadro 6. Antigüedad laboral por sexo**

	2011-2013			2017-2019			Variación %	
	Media	DS	Mediana	Media	DS	Mediana	Media	DS
<b>Hombre</b>	8,87	9,37	4	8,36	9,72	4	-5,8	3,7
<b>Mujer</b>	5,84	7,46	2	7,43	8,95	4	27,2	20,0
<b>Total</b>	7,35	8,60	3	8,05	9,48	4	9,5	10,3

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH de 2011 a 2019.

Así como en la fase agraria, en la fase industrial del citrus se repite la tendencia por la que la antigüedad promedio de las mujeres aumenta mientras que la de sus pares varones disminuye levemente. Podemos observar que la edad media de las asalariadas de la fase industrial del citrus aumenta 27,2%, un guarismo muy similar al 27,1% que obtuvimos en el Cuadro 2 para el caso de la fase agraria.

**Cuadro 7. Tipos de trabajo según calificación, por sexo**

	2011-2013			2017-2019		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
<b>Directivos, profesionales y técnicos</b>	11,4%	3,2%	7,3%	11,5%	5,2%	9,4%
<b>Oficinistas y servicios</b>	21,8%	15,9%	18,8%	16,3%	13,4%	15,3%
<b>Trabajos calificados u oficios</b>	52,0%	35,3%	43,6%	45,9%	29,8%	40,5%
<b>Trabajos no calificados</b>	14,8%	45,6%	30,3%	26,3%	51,6%	34,8%
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH de los años mencionados (bases fusionadas).

El Cuadro 7 presenta la distribución por tipo de tarea de asalariadas y asalariados de la fase industrial de la citricultura. Un primer aspecto muy claro es que la inserción de varones y mujeres es marcadamente distinta. Así, mientras que los varones se insertan mayoritariamente en tareas calificadas de algún tipo, la mayoría de las mujeres que logran acceso a un trabajo en esta fase de la cadena lo hacen en trabajos

<sup>10</sup> 39 y 40 años respectivamente.

no calificados. A su vez, resulta relevante resaltar que esta es una tendencia que viene incrementándose, ya que la reducción de la participación de mujeres ha sido mayor en las tareas calificadas que en las no calificadas.

**Cuadro 8. Valor hora promedio percibido por sexo, según tipo de tareas**

	2011-2013			2017-2019		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
<b>Directivos, profesionales y técnicos</b>	166,94	382,61	214,09	276,39	241,68	269,97
<b>Oficinistas y servicios</b>	103,45	78,41	92,83	212,75	181,95	203,73
<b>Trabajos calificados u oficios</b>	76,54	59,90	69,77	177,71	117,99	163,01
<b>Trabajos no calificados</b>	82,92	44,36	53,71	129,21	91,34	110,44
<b>Total</b>	93,67	65,96	79,74	182,01	119,28	161,04

Fuente: Elaboración propia con base en las ECH de los años mencionados (bases fusionadas).

En cuanto a la remuneración, se observa que también en la fase industrial ha habido un proceso por el que la brecha tiende a cerrarse. Sin embargo, debe destacarse que esto no es cierto para el caso de los “trabajos calificados u oficios”, en los que la brecha salarial de varones y mujeres se amplía en la comparación intertrienio. Y, por último, resulta claro también que las mujeres se insertan de modo desproporcionado en las tareas menos calificadas y remuneradas.

En cuanto al indicador de informalidad, en el caso de la fase industrial resulta muy claro que las mujeres están más expuestas a condiciones de trabajo informales. Así, en el trienio 2011-2013, cuando la participación femenina en el trabajo asalariado de la fase superó el 50%, la informalidad alcanzó a un 21,1% de las mujeres y solo a un 1,8% de los varones. Y luego, cuando la participación femenina cae a un 33% en el trienio 2017-2019, observamos que un 14,2% del total de asalariadas está en esa situación, mientras que en el caso de los varones, el porcentaje es 7,2%.

Por último, analizamos para esta fase también el desempleo reciente. Al respecto, pudimos establecer que en el trienio 2011-2013 un 20,1% de las asalariadas declararon haber estado desempleadas en los doce meses previos, frente a solo un 5,1% de los varones. Y luego, en el trienio 2017-2019, un 15,3% de las asalariadas declaró haber estado desempleada en el año previo, frente a 10,1% de los varones.

## Conclusiones

Para terminar, retomaremos la pregunta que nos hicimos al inicio: ¿Se constituyen las CGV en oportunidades de empleo de calidad para varones y mujeres o, por el contrario, son “canales para transferir costos y riesgos a los eslabones más débiles de la cadena, particularmente las mujeres”?

Para responder esa pregunta, optaremos por un camino que siempre es fecundo: la comparación. En este caso, aun cuando las fuentes de información tienen importantes limitaciones, la perspectiva adoptada habilita al menos dos conjuntos de comparaciones: uno “sincrónico” y otro “diacrónico”.

En relación con el primero, cabe mencionar que en el caso de la CGV del citrus se observa, para los dos trienios estudiados, un proceso de concentración del trabajo asalariado de las mujeres en la fase agraria, es decir, en la fase en la que las condiciones laborales son peores. Adicionalmente, tanto en la fase agraria como en la industrial de esa cadena, las mujeres se concentran siempre en las tareas menos calificadas y peor remuneradas. Además, se observó cómo en la fase industrial del citrus las mujeres están más expuestas a la “informalidad”, al menos en términos del cumplimiento de los aportes y beneficios legalmente reconocidos. Y, por último, se evidenció también que la inestabilidad y el desempleo recientes son realidades en todo momento significativamente más frecuentes para las mujeres que para los varones que trabajan de modo asalariado en el citrus (ya sea en la fase agraria o en la industrial).

Luego, si ponemos el foco en las comparaciones diacrónicas, hay algunas conclusiones que se refuerzan. En ese sentido, la desproporcionada disminución de la participación femenina en la fase industrial de la CGV del citrus que se dio entre 2011-2013 y 2017-2019 redundó en una profundización de la concentración de mujeres en el eslabón que genera menos valor de la cadena (fase agraria). Sin embargo, al mismo tiempo disminuyó varias de las brechas estudiadas entre varones y mujeres. Entonces, ¿cómo comprender la “reversión” del proceso de feminización de la mano de obra y el concomitante declive de las brechas de género (en términos salariales, de antigüedad, de calificación, de informalidad y de desempleo) a la luz del marco conceptual movilizado?

Un primer asunto a destacar aquí es la vigencia y primacía teórica de los postulados de Lara Flores (1991, 1995). Para la autora, un abordaje feminista no se realiza estudiando a “las mujeres” asalariadas, sino comprendiendo el modo en que el sistema se aprovecha de la fuerza de trabajo sexualmente diferenciada (Lara Flores, 1995, p. 8). Siguiendo esa pista, consideramos que es necesario no perder de vista el contexto más general que atravesaba el mercado laboral uruguayo en los períodos estudiados. En ese sentido, el período 2011-2013 está aún dentro de lo que fue un

ciclo expansivo de la economía nacional, y en particular del agro, mientras que, por el contrario, el período 2017-2019 se ubica dentro de un período de deterioro y estancamiento relativo que se inició entre 2014 y 2015.

Estos ciclos claramente se reflejan en el mercado de trabajo y, en este sentido, nuestra hipótesis es que la reversión del proceso de feminización en el citrus resulta sintomática del deterioro de las oportunidades laborales, un deterioro que habría disponibilizado nuevamente una mano de obra masculina que en el trienio anterior habría encontrado mejores oportunidades en otros sectores.

Luego, también resulta interesante analizar estos vaivenes en la demanda de trabajo de mujeres. Desde nuestro punto de vista, este análisis cuestiona las fundamentaciones basadas en estereotipos de género para justificar el trabajo femenino (o para excluirlo) y contribuye a arrojar luz sobre los mecanismos reales que están en juego. En este sentido, nuestros hallazgos aquí resultan concurrentes con los antecedentes (Migliaro *et al.*, 2022; Cardeillac *et al.*, 2020; Rodríguez Lezica, 2020; Cardeillac y Rodríguez Lezica, 2018; Rodríguez Lezica y Carámbula, 2015). Estos muestran que las oportunidades de empleo brindadas por esta CGV a las mujeres están lejos de ser una solución a las desigualdades que experimentan. Por el contrario, el modo en el que su inserción resulta condicionada a cierta etapa y a cierta fase de la cadena, a cierto tipo de tareas (no calificadas) dentro de cada fase y a una sistemática peor remuneración y condiciones de empleo, concreta algunos de los mecanismos mediante los cuales este modelo de “desarrollo” se aprovecha de la opresión experimentada por estas mujeres en el trabajo y en el hogar, y luego también la refuerza.

De este modo, el análisis preliminar que hemos realizado a partir de los datos secundarios disponibles en las ECH confirma algunos de los hallazgos de la literatura internacional y regional para el caso uruguayo. Estos abundan en la persistencia y la reproducción de mecanismos de segregación basados en el género, que minan las oportunidades que podrían abrirse para muchas de las mujeres que se emplean en el citrus. Por el contrario, las oportunidades que el avance de las CGV en el agro uruguayo abren para la mayoría de esas mujeres parecen en muchos casos justamente aprovechar las desigualdades de origen experimentadas por ellas. En este sentido, la segregación por género en las dos fases de la cadena del citrus, en los tipos de tareas que predominantemente se asignan dentro de cada fase, en las remuneraciones que se reciben a cambio, en el grado de informalidad y en la mayor inestabilidad no responden a que sean portadoras de cualidades innatas que las hacen más idóneas para ciertas tareas o a una “preferencia” por el trabajo flexible. Por el contrario, se aprovechan de una situación y condición de desigualdad preexistente (a nivel social) porque resulta funcional a la búsqueda de ventajas comparativas que rigen a las CGV en el Sistema agroalimentario globalizado. Y en tanto resultan funcionales a esos impera-

tivos, difícilmente se resuelvan apostando a un modelo de desarrollo conducido por ese tipo de iniciativas, especialmente en la medida en que se apueste a él, además, sin realizar esfuerzos importantes de intervenciones específicas de política pública orientados a paliarlas.

## Referencias bibliográficas

- Aparicio, S.; Neiman, G. y Piñeiro, D. (2010). *Trabajo y trabajadores en el agro rioplatense. Nuevos temas y perspectivas*. Montevideo: Letraeñe Ediciones.
- Bamber, P. y Staritz, C. (2016). *The gender dimensions of global value*. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Bruno, Y.; Mandado, J.; Blasi, C. y Grosso, S. (2009). Cadena citrícola. Informe fase I. En Gabinete Productivo, *Cadenas de valor (II): bio y nanotecnología, avícola, porcina, cítricos, textil-vestimenta*. Montevideo: Gabinete Productivo.
- Cardeillac, J.; Krapovickas, J.; Rodríguez Lezica, L.; Migliaro, A. y Carámbula, M. (2020). Flexibilización y feminización de la mano de obra en la fase agraria de la citricultura uruguaya. *Mundo Agrario*, 21(48): e152.
- Cardeillac, J. y Rodríguez Lezica, L. (2018). Exclusión en la inclusión por descalficación: análisis de la situación de las asalariadas rurales en Uruguay. *Revista NERA*, 21(41): 138-164.
- Dominzain, S. (2003). Las mujeres trabajadores del citrus en Uruguay: Sus condiciones de trabajo, sus derechos laborales y sindicales desde la perspectiva de género. *Revista Historia del Hombre*, 16: 243-267.
- Bolzani, D.; De Villard, S. y Dey de Pryck, J. (2010). FAO, FIDA y OIT (2010). *El desarrollo de las cadenas de valor agrícola ¿amenaza u oportunidad para el empleo femenino?* s. l.: FAO, FIDA y OIT.
- Gereffi, G. (2018). Políticas de desarrollo productivo y escalamiento: la necesidad de vincular empresas, agrupamientos y cadenas de valor. En Dussel, E. (coord.), *Cadenas globales de valor. Metodología, teoría y debates* (pp. 13-44). México: UNAM.
- Gereffi, G., Korzeniewicz, M. y Korzeniewicz, R. (1994). Introduction: Global Commodity Chains. En Gereffi, G. y Korzeniewicz, M., *Commodity chains and global capitalism* (pp. 1-14). Westport, CT: Praeger Publishers.
- Hollweg, C. (2019). Global value chains and employment in developing economies. En WTO, *Global value chain development report. Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world* (pp. 63-82). Ginebra: OMC.
- INIA (2020). *Informe especial. Desafíos de la citricultura en Uruguay y el aporte de INIA a su competitividad*. Montevideo: INIA.

- Ipsen, A. (2010). Ni peras ni manzanas: la transición de género en los puestos de trabajo en los empaques de cítricos en Uruguay. Ponencia presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Brasil.
- Ipsen, A. (2007). *Empleo temporal, condiciones laborales y género. Un estudio de caso de la agroexportación citrícola en Argentina & Uruguay*. Santiago de Chile: Oxfam Chile.
- Lara Flores, S. M. (1995). *Jornaleras, temporeras y Bóias-Frias: El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Lara Flores, S. M. (1991). Las obreras agrícolas: un sujeto social en movimiento. *Nueva Antropología*, XI(39): 99-114.
- Lastarria-Cornhiel, S. (2008). *Feminización de la agricultura en América Latina y África. Tendencias y fuerzas impulsoras*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Migliaro, A.; Cardeillac, J.; Rodríguez Lezica, L.; Krapovickas, J. y Carámbula, M. (2022). Discusiones feministas sobre el trabajo asalariado en la fase industrial de dos cadenas globales de valor en Uruguay. *Revista de Geografía Espacios*, 12(22): 1-24.
- Migliaro, A.; Rodríguez Lezica, L.; Krapovickas, J.; Cardeillac, J. y Carámbula, M. (2019). Los sindicatos rurales tienen género: un abordaje organizacional y feminista de un sindicato rural uruguayo. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 4 (7): 113-133.
- Mingo, E. (2015). Resistentes, comprometidas y conflictivas: obreras de la agroindustria frutícola en Argentina. Una mirada desde la demanda de mano de obra. En Riella, A. y Mascheroni, P. *Asalariados rurales en América Latina* (pp. 289-312). Montevideo: Doble clic · Editoras.
- Mingo, E. (2010). Las inserciones laborales de las mujeres en el mercado de trabajo agrícola del Valle de Uco, provincia de Mendoza, Argentina. En Aparicio, S.; Neiman, G. y Piñeiro, D. (2010), *Trabajo y trabajadores en el agro rioplatense. Nuevos temas y perspectivas* (pp. 161-175). Montevideo: Letraeñe Ediciones.
- Rodríguez Lezica, L. (2020). Precarious par excellence: a feminist view of the precariousness of rural work in Uruguayan citriculture. *ReLaER*, 5(9): 1-29.
- Rodríguez Lezica, L. (2014). *Entre la inclusión y el olvido. La cuestión de género en el trabajo asalariado rural: El caso de la citricultura uruguaya*. Tesis de maestría, FLACSO.
- Rodríguez Lezica, L. y Carámbula, M. (2015). Las olvidadas de la tierra: asalariadas rurales del Uruguay. Clase y género en cuestión. *Agrociencia*, 19(2): 93-100.
- Rodríguez Lezica, L.; Krapovickas, J.; Migliaro, A.; Cardeillac, J. y Carámbula, M. (coords.) (2020). *Asalariadas rurales en Latinoamérica. Abordajes teórico-metodo-*



- lógicos y estudios empíricos sobre procesos de organización y resistencia*. Montevideo: Udelar. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/30005>
- Rodríguez Lezica, L.; Migliaro, A.; Krapovickas, J.; Cardeillac, J.; Carámbula, M.; Alcoba, M. J.; Fontora, N.; Troche, S.; Flores, M.; Cúccaro, S.; Cúccaro, J.; Fagúndez, R. y Robledo, G. (2019). *Y las mujeres ¿dónde están? Guía para abordar desigualdades de género en sindicatos rurales*. Montevideo: Grupo IADR, Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/29985>
- Rodríguez Lezica, L.; Migliaro, A. y Krapovickas, J. (2018). Del papel al barro: Metodología feminista para el abordaje de las desigualdades de género en sindicatos rurales uruguayos. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 2(4). <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/lat/article/view/424/301>
- Soto Baquero, F. y Klein, E. (coords.) (2012). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo II*. Roma: FAO.
- Trpin, V. y Brouchoud, S. (2014). Mujeres migrantes en producciones agrarias de Río Negro. Aportes para abordar la interseccionalidad en las desigualdades. *Revista Párrafos Geográficos*, 13(2): 108-126.
- UNIDO (2015), *Global Value Chains and Development. UNIDO's support towards inclusive and sustainable industrial development*. Viena: UNIDO.
- Valdes Subercaseaux, X. (1988). La feminización del mercado de trabajo agrícola en Chile Central. En Centro de Estudios de la Mujer, *Mundo de mujer, continuidad y cambio* (pp. 389-430). Santiago de Chile: CEM.



# Ciudades intermedias uruguayas<sup>1</sup>

*Sebastián Aguiar,<sup>2</sup> Víctor Borrás<sup>3</sup> y Pablo Cruz<sup>4</sup>*  
Grupo de Sociología Urbana

---

## Introducción

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

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en contextos de globalización y bajo la influencia de las dinámicas impuestas por las grandes ciudades, la pertinencia en investigación y agenda de las ciudades pequeñas y medianas pareció aún más socavada. Sin embargo, como señalan Maturana y Rojas,

---

1 Este documento es el resultado del convenio “Desafíos y oportunidades para las ciudades intermedias uruguayas en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo - Uruguay 2050”, suscrito en setiembre de 2019 entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, a través de la Asociación Profundación para las Ciencias Sociales. El acuerdo implicaba un conjunto de actividades: una revisión de antecedentes relevantes, la descripción de las ciudades intermedias uruguayas en torno a dimensiones sociales en un sentido amplio y, finalmente, un análisis sintético de los aspectos más relevantes de los escenarios elaborados por OPP y condensados en la Estrategia Nacional de Desarrollo - Uruguay 2050, buscando identificar una agenda de discusión prospectiva sustentada en los apartados anteriores.

2 Doctor en Sociología. Profesor adjunto en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: [sebastian.aguiar@cienciasociales.edu.uy](mailto:sebastian.aguiar@cienciasociales.edu.uy)

3 Magíster en Sociología. Profesor adjunto en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DS-FCS-Udelar). Correo electrónico: [victor.borras@cienciasociales.edu.uy](mailto:victor.borras@cienciasociales.edu.uy)

4 Magíster en Estudios Urbanos. Coordinador de la Unidad de Gestión de Acceso al Suelo Urbano de la Intendencia de Montevideo. Correo electrónico: [p.cruz.fostik@gmail.com](mailto:p.cruz.fostik@gmail.com)

al mismo tiempo que la globalización profundiza su despliegue, un número importante de estudios ponía sobre la mesa la importancia del desarrollo local y regional, en particular de las ciudades pequeñas y medianas como centros de zonas dinámicas en el mercado del trabajo. (2015, p. 15)

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

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

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

El presente artículo se aboca a la descripción de las ciudades intermedias de Uruguay, para lo que, en primer lugar, se presenta una revisión de las distintas acepciones conceptuales y operativas de ciudades intermedias. A continuación, se exponen las metodologías, luego de lo cual se desarrolla la caracterización y clasificación de las CIU.

## Alternativas para una definición de ciudades intermedias

La expresión *ciudades medias* pone el objeto de estudio en un lugar difícil de definir. Implica aislar un estrato de ciudades que funciona como un sistema en un “gradiente

de urbanidad”, lo que supone dejar por fuera conjuntos urbanos que, por alguna razón (habitualmente la talla demográfica), no se consideran representativos de lo “mediano” (Taulelle, 2015).

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

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

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

El concepto de ciudad intermedia refiere a un contexto territorial definido por su relación con las jerarquías y redes urbanas, los espacios rurales y los sistemas ambientales naturales que, en su conjunto, condicionan el funcionamiento de los espacios urbanos (UCLG, 2016). Estas ciudades se consideran intermedias no solo con arreglo a su tamaño demográfico o físico, sino, fundamentalmente, con relación a las funciones que desarrollan.

El papel de mediación en los flujos (bienes, información, innovación, administración, etc.) entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y los otros centros o áreas, más o menos alejados. Funciones de intermediación entre los espacios locales/territoriales y los espacios regionales/nacionales e, incluso, globales. (Bellet y Llop, 2004, p. 2)

En el mismo sentido, Maturana y Rojas (2015) destacan la perspectiva relacional y funcional en la definición del concepto y enfatizan el rol de las ciudades intermedias como espacios de transición entre territorios adyacentes. Desde esta perspectiva, entonces, el pasaje del concepto de ciudad media al de ciudad intermedia implica la sustitución del sentido estático y notablemente jerarquizado que otorgaban las teorías

más clásicas al concepto de sistema urbano, por una nueva idea, más abierta, dinámica e interactiva.

Este desplazamiento en la conceptualización responde a cambios territoriales, asociados a la reorganización del sistema productivo impulsado por la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación, que ha dado lugar a un paulatino pasaje de un modelo urbano jerárquico a una organización más flexible, en forma de red. En este proceso, las ciudades intermedias actúan como nexo con la metrópolis y a la vez se vinculan con otras ciudades y territorios del mismo nivel jerárquico, con las que desarrollan funciones complementarias o similares en el espacio nacional (Gorenstein *et al.*, 2013).

De acuerdo con Domínguez Roca *et al.*, en particular en el caso uruguayo, se advierte “una sutil transformación, desde el modelo hegemónico primario jerárquico con alta concentración en Montevideo hacia la conformación de redes de ciudades, con una mayor desconcentración” (2019, p. 114). Ello puede sugerir un nuevo escenario para el desarrollo de las CIU.

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

## Hacia una definición operativa de ciudades intermedias

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

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

Sobre la primera, Boyer (2003), para las ciudades europeas, destaca que la ciudad intermedia o media tendría una población de entre 50.000 y 200.000 habitantes, pero claramente este aspecto dependerá del país o la región considerada. Según

Jordan y Simioni (1998), los intentos comparativos en América Latina y el Caribe que procuran ilustrar la evolución de las ciudades intermedias suelen tomar como criterio común un tamaño demográfico de entre 50.000 y 1.000.000 de habitantes.

En los antecedentes nacionales, el criterio demográfico también ha estado presente en la mayoría de los trabajos revisados. Martínez (2004) considera conglomerados urbanos con más de 5.000 habitantes. Idéntico criterio utilizan Ackermann y Cortelezzi (2019) en su trabajo *Cadenas agroindustriales y vocación productiva de ciudades intermedias de Uruguay: una aproximación por empleo*.

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

Para las CIU, Martínez (2004) suma al criterio demográfico uno morfológico, según el cual dentro de los límites físicos de las ciudades intermedias se encuentran todas las localidades en un radio de seis kilómetros desde la centralidad principal. Asimismo, es importante destacar que dentro de la delimitación espacial de las CIU es habitual que no sean consideradas las localidades que integran el área metropolitana de Montevideo (AMM), definida como

un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo, que a su vez contiene una red de vínculos transversales y un menguado protagonismo de y en entornos rurales agro-productivos. Incluye a Montevideo urbano y a 78 localidades INE en los departamentos de Canelones y San José. (Martínez et al., 2016, p. 23)

La AMM ha sido operativizada habitualmente como la suma de las localidades comprendidas en un radio de treinta kilómetros desde el kilómetro cero de Montevideo (DINEM, 2012, p. 211).

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

El análisis de áreas de influencia de las ciudades intermedias en el Uruguay se remonta a los aportes seminales de Gómez Gavazzo (1959, citado en Domínguez Roca et al, 2019). Recientemente, tal como señalan Domínguez Roca et al (2019), en el trabajo Sistema de Ciudades Sustentables, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Comisión Sectorial de Población (2015, citado en Domínguez Roca, et. al 2019), utilizan el criterio de área de influencia para la clasificación de los sistemas urbanos.

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

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

Por otra parte, los servicios prestados por las ciudades intermedias forman parte de una dimensión más general, la socioeconómica, que incluye el sector de actividad económica (importancia de concentrar actividades y servicios especializados y, en particular, de la actividad terciaria) y las redes y niveles de servicios y equipamiento. Ciudades con destacado papel regional concentran un buen número de equipamientos especializados (universidades, hospitales, centros deportivos, bibliotecas). Estos equipamientos han de dar cobertura a amplios territorios del área de influencia del núcleo urbano.

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



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

Para el caso nacional, Martínez *et al.* (2013) establecen como uno de los criterios de clasificación la capacidad de decisión local, a través de la eficacia al asumir roles en términos económicos, socioculturales, institucionales o político-administrativos.

El nivel de conectividad con el que cuentan las ciudades intermedias está relacionado con su capacidad de ejercer un rol de mediación entre la metrópolis, el sistema de ciudades y los espacios rurales. Esta dimensión es considerada en la mayoría de los antecedentes. Boyer (2003) incluye el grado de conectividad que pueda establecer una ciudad con diferentes áreas como una de las funciones espaciales diferenciadas que pueden tener estos centros. Bellet y Llop (2004) mencionan las redes de infraestructuras que conectan las redes locales como una dimensión relevante para definir el rol que juega una ciudad intermedia en su contexto territorial, local o regional.

Para las ciudades intermedias uruguayas, Martínez *et al.* (2013) señalan que su posicionamiento se define, en parte, por su grado de conectividad. En concreto, evalúan la fluidez en conexión vial y comunicaciones con Montevideo y otras localidades, y ponderan la densidad de comunicaciones digitales y movilidad de transporte (fluvial, aéreo, carretero o férreo). En el mismo sentido, el trabajo de Martínez *et al.* (2016) caracteriza el sistema urbano uruguayo y los niveles de conectividad entre las ciudades tomando como base la movilidad de pasajeros. Entre los hallazgos señalan la existencia de dos nodos que, si bien son dispares, son los protagonistas en el flujo de transporte de personas: el AMM y el área metropolitana de Maldonado-Punta del Este. Ambas áreas metropolitanas, sumadas a otros centros urbanos estrechamente vinculados a ellas, conforman un espacio que los autores identifican como la doble región metropolitana ampliada (DoRMA).

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

## Estrategia metodológica

### Fuentes de información

Para la confección de la base de datos se recurrió a información secundaria provista por el sistema estadístico nacional, en particular el Censo Nacional de Vivienda Hogares y Personas (CNVHP) 2011, el Censo de Entorno Urbanístico 2011 y las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) (2016, 2017 y 2018), e información de Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de Presidencia de la República.

### Delimitación de ciudades intermedias de Uruguay

En la caracterización se consideran 51 ciudades de 5.000 habitantes o más. Las ciudades se delimitaron en función de la extensión de su mancha urbana. Es decir, en algunos casos las localidades exceden la delimitación provista por el Instituto Nacional de Estadística (INE) e incluye localidades colindantes.

Cuando se trabaja con información de ECH no se tiene posibilidad de delimitar las localidades con criterios propios, por lo que se opta por la agregación de localidades de más de 5.000 habitantes tal como son presentadas en la encuesta. Esto resulta en un total de 46 localidades, quedando excluidas del análisis Las Piedras, Pando, Tala, Atlántida y Cardona.

### Técnicas de análisis

#### *Estadísticos descriptivos*

El primer paso del análisis fue la elaboración de una base de datos con 51 filas (una por ciudad) y más de 80 columnas, una por cada indicador propuesto. Como forma de resumen de la información a nivel de ciudad, se opta por promedios.

Adicionalmente, con el objetivo de testear relaciones entre variables, en algunos casos se presentan gráficos de dispersión y se estima el coeficiente de correlación R de Pearson. El estadístico varía entre - (relación inversa perfecta entre dos variables) y 1 (relación positiva perfecta entre dos variables). Para el análisis de la desigualdad se utilizan algunos índices conocidos, como el índice de Gini o el índice de disimilaridad, que varían entre 0 y 1. Cuanto más se alejan de cero, mayor es la desigualdad. Para el análisis de las relaciones de género se presentan distintas brechas, calculadas como es estándar como la razón de mujeres por hombres en cada variable. Esos y otros detalles de cálculo sencillos se presentan a medida que tienen lugar en el análisis.

### ***Análisis de clúster***

Una vez caracterizadas las ciudades intermedias, se presenta un análisis de clúster, que permite agrupar a las ciudades intermedias en función del parecido que hay entre ellas en un conjunto de múltiples variables estratégicas. En el caso de este trabajo, se evaluó el potencial clasificatorio de casi cuarenta variables utilizadas en la caracterización de las CIU.

Entre las distintas técnicas de agrupamiento o clúster, en este trabajo se utiliza el análisis de clúster de *k medias*. El procedimiento se basa en agrupar casos, ciudades en este trabajo, en función de la distancia que existe entre ellos en un conjunto de variables. La técnica comienza por elegir las *K* ciudades más alejadas entre sí y, a continuación, se comienza una lectura secuencial de los datos asignando cada caso al centro más próximo y se actualiza el valor de los centros a medida que se incorporan nuevos casos. La distancia entre los casos se mide a través de la distancia euclidiana, es decir, la longitud de la recta que une ambos casos. Dado que la distancia euclidiana es sensible a la unidad de medida de las variables, antes de aplicar la técnica se estandarizan los datos, transformándolos a puntajes *z*, con media 0 y varianza 1. Una vez que todas las ciudades han sido asignadas a un clúster, se comienza un proceso iterativo para calcular los centroides de esos clústeres.

En el presente trabajo se utilizó la técnica con fines exploratorios, por lo que se desconocía de antemano el número idóneo de grupos y se repitió el procedimiento para distintos números de clústeres hasta que se llegó a una solución que se consideró teóricamente deseable.

## **Caracterización y clasificación de ciudades intermedias en Uruguay**

A continuación se presenta la caracterización y clasificación de 51 ciudades intermedias de Uruguay. Para la delimitación de las ciudades se utiliza el siguiente criterio: se consideran todas las localidades de 5.000 habitantes o más, siguiendo el criterio utilizado de Martínez (2004) en adelante. A estas se suman las ciudades intermedias del AMM (definida como la suma de las localidades comprendidas en un radio de treinta kilómetros desde el kilómetro cero de Montevideo), habitualmente omitidas en los antecedentes reseñados. Se considera que estas constituyen una categoría específica de ciudad intermedia donde, si bien las áreas funcionales pueden solaparse con las de Montevideo, se generan al mismo tiempo tipos de interacciones, en términos de movilidad residencial y conectividad, tanto con la capital como con otras CIU metropolitanas y no metropolitanas, que es menester considerar.

Para la delimitación del polígono de las CIU se parte del criterio del INE<sup>5</sup> y se coteja con las manchas urbanas de cada ciudad, generando, de ser pertinente, nuevas delimitaciones que agrupan localidades INE colindantes.

Para la caracterización de las CIU se consideran seis dimensiones: i) demográfica, ii) morfológica, iii) socioeconómica,<sup>6</sup> iv) provisión de servicios, v) competencias administrativas y vi) área de influencia. A continuación se hace una breve descripción de cada una de ellas y luego se desarrolla un análisis de conglomerados, con el objetivo de proponer una clasificación de las CIU basada en sus principales atributos.

## Dimensión demográfica

### 1. Población

En Uruguay, en promedio en las ciudades intermedias viven 27.659 personas, sin embargo, la distribución de localidades según cantidad de habitantes presenta gran variabilidad.

La CIU con mayor cantidad de habitantes es Ciudad de la Costa, que, de acuerdo al criterio de agregación utilizado en este trabajo, cuenta con 111.000 habitantes. La siguen en tamaño Salto, Las Piedras (que también constituye una agregación de localidades INE dada la extensión de su mancha urbana, que incluye a La Paz y Progreso), Paysandú, Rivera y Maldonado.

Entre las ocho CIU más grandes, todas ellas con más de 50.000 habitantes, cinco se ubican al norte del río Negro, en lo que Domínguez Roca *et al.* (2019) llaman los subsistemas del alto litoral, norte y noreste. Estos se caracterizan por contar con un número menor de localidades que la región sur, pero con mayor cantidad de habitantes.

Rivera constituye un caso particular. Se encuentra conurbada con la ciudad brasileña de Santana do Livramento, la que cuenta con algo más de 83.000 habitantes, por lo que si se considerara la aglomeración de ambas localidades la población del polígono ascendería a algo más de 150.000 habitantes.

### 2. Área de influencia

El área de influencia de las ciudades es definida en función de un *buffer* de cinco kilómetros a partir de los límites de la localidad.<sup>7</sup> El *ranking* de localidades según tamaño

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

6 Salvo indicación específica, los indicadores se construyen a partir de información censal.

7 En el caso de las CIU cuya área de influencia se superpone con otras CIU (Maldonado, Ciudad de la Costa, entre otras), se considera como población del área de influencia solo aquella que no reside

no se altera al incluir el área de influencia, sin embargo, Ciudad de la Costa amplía su diferencia respecto al resto de las ciudades y Las Piedras, dada la cantidad de población comprendida en su área de influencia, pasa a ser la segunda ciudad intermedia más poblada del país.

Las CIU con mayor peso relativo de su área de influencia se ubican en su mayoría en el sur del país, mayoritariamente en la región metropolitana de Montevideo o cerca de ella. En Pando el peso relativo del área de influencia alcanza el 60% y en Atlántida un 40%.

### ***3. Estructura de edades***

La estructura de edades muestra un grupo de ciudades relativamente envejecidas, donde la población de 65 años y más supera el 15%, todas ellas ubicadas al sur del río Negro y con menos de 30.000 habitantes. Tala, Sarandí Grande, Rosario, Castillos, Piriápolis, Atlántida, Carmelo, Rocha, San Ramón, Sarandí del Yí, Minas, Trinidad, Juan Lacaze y Nueva Helvecia. Entre las CIU con mayor porcentaje de población de menos de 15 años, Ciudad del Plata, Tranqueras, Fray Bentos, Young, Guichón y Salto superan el 25%.

### ***4. Ascendencia racial***

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

### ***5. Migración interna***

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

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

---

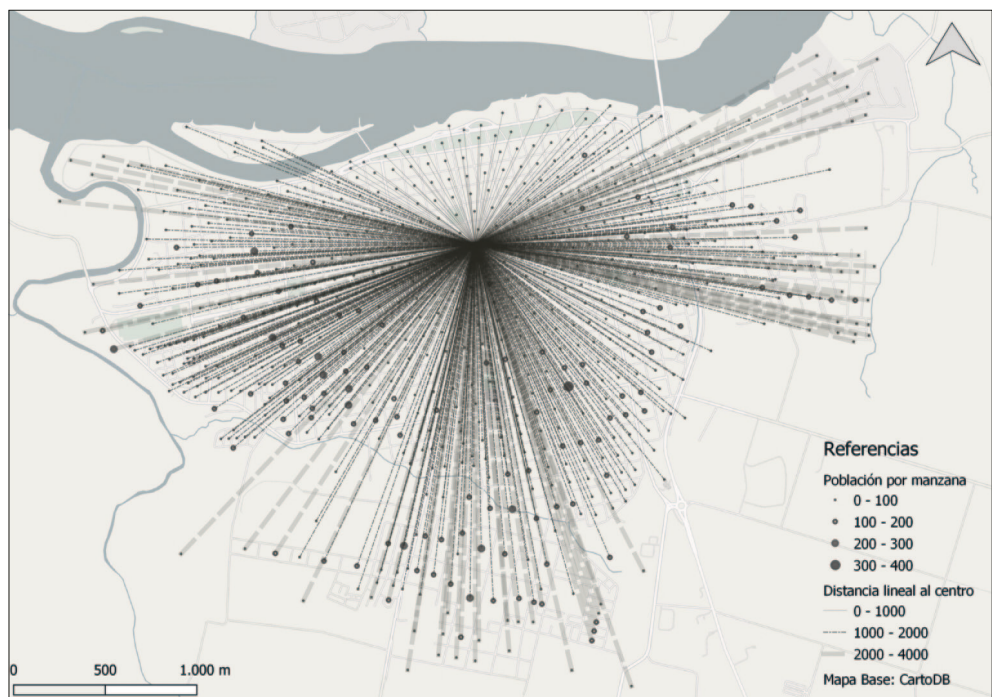
dentro de los límites de otra localidad.

## Dimensión morfológica

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

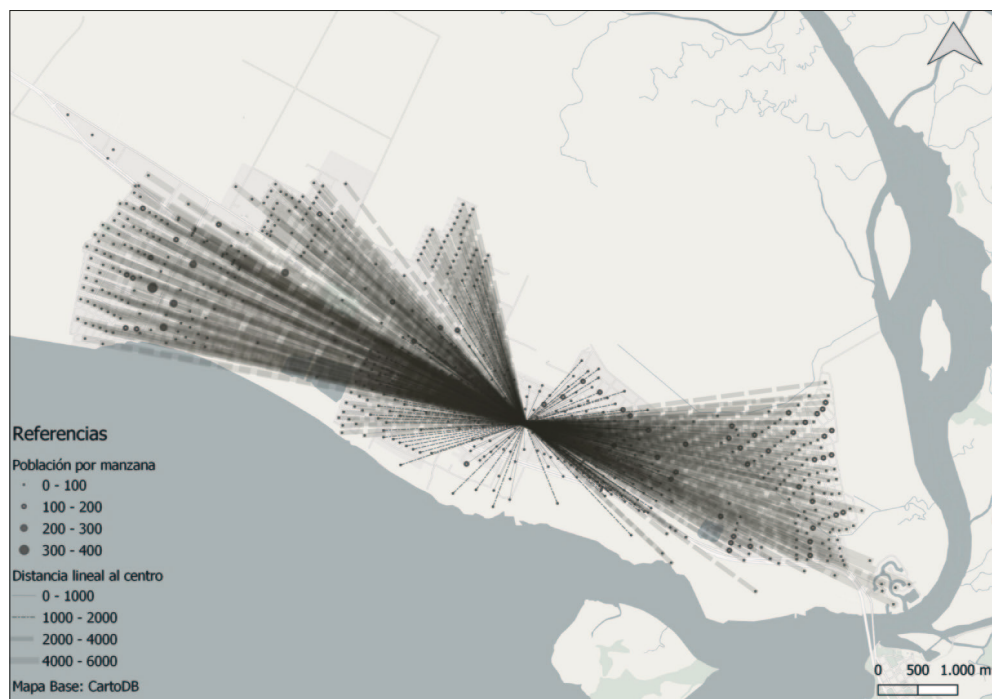
Existe una gran dispersión en la distribución de la población por anillos en torno al centro de las ciudades intermedias. En la mayor parte de los casos, la zona central de las ciudades tiene menos población que los anillos inmediatamente más cercanos (en promedio, a unos 500 o 600 metros del centro).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

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



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes aéreas de la IDE (2018) y CNVHP (2011).

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



Fuente: Elaboración propia con base en imágenes aéreas de la IDE (2018) y CNVHP (2011).

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

Un caso opuesto se aprecia en la aglomeración urbana de Ciudad del Plata, localidad con una morfología lineal, de menor tamaño en población, pero en donde un 20% de la población reside a más de 4800 metros del centro.

Los mapas 1 y 2 representan con los mismos parámetros las distancias y tamaños de población por zona censal, permitiendo apreciar gráficamente la comparación.

## **Dimensión socioeconómica**

### ***1. Actividad y empleo***

Los niveles de empleo más altos se registran en las CIU del sur del país. Las tasas de actividad más altas se dan en Maldonado y Libertad, seguidas por Ciudad de la Costa y Tarariras. Los niveles más bajos de actividad se registran en Castillos, seguida por Tranqueras, Tala, Lascano, Sarandí del Yí y Bella Unión, todas ellas, salvo la última, con población inferior a los 10.000 habitantes.

### ***2. Características del empleo***

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

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

### ***3. Calidad del empleo***

Nuevamente, se advierten patrones diferentes en la calidad del empleo entre las CIU ubicadas al norte y al sur del río Negro. Las 15 localidades con mayores niveles de cotización en la seguridad social se ubican en el sur. Entre las ciudades norteañas, Paysandú es la que registra mayores niveles de aportes, seguida por Tacuarembó. En las ciudades del noreste del país, ubicadas en departamentos limítrofes con Brasil, los niveles de cotización son los más bajos de todas las CIU.



#### ***4. Ingresos por ocupación principal***

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

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

#### ***5. Pobreza y desigualdad***

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

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

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

## Provisión de servicios

Los servicios públicos de que disponga una ciudad intermedia son un aspecto clave en la función de intermediación que pueda cumplir en su territorio.

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

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

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

## Área de influencia y conectividad

Para el análisis del área de influencia se presenta en primer lugar un indicador simple de proporción de población que reside en un entorno de cinco kilómetros respecto de los límites de la localidad. Así definidas, las áreas de influencia de las ciudades intermedias pueden albergar a una proporción importante o casi inexistente de población en relación con los habitantes de la propia ciudad, siendo 13% el promedio de las CIU, con una importante cantidad de casos por debajo de esa cifra y pocos (ciudades del área metropolitana) con proporciones mayores.

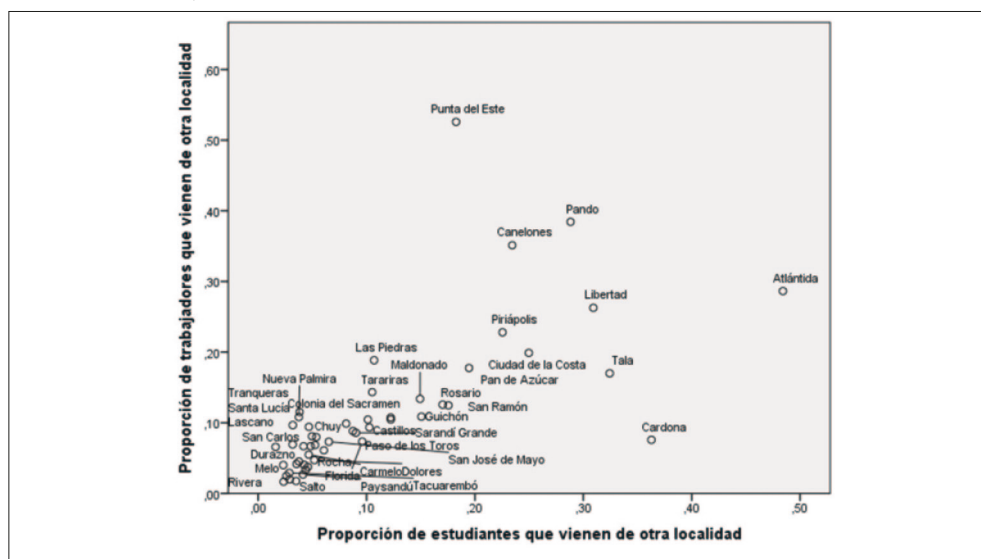
Para el análisis de la conectividad, se presentan indicadores sobre movilidad laboral y movilidad por estudio. Punta del Este es, por mucho, la ciudad que más atrae población por motivos laborales: más de la mitad de las personas que trabajan en allí residen en otra localidad. Además, sobresale el hecho de que las quince ciudades que más atraen personas por motivos laborales se ubican todas en departamentos costeros del sur del país. En todos los casos, la proporción de trabajadores que llegan desde

otra localidad supera el 10%, destacándose Pando, Canelones, Atlántida, Libertad y Piriápolis con más de un 20% de trabajadores provenientes de otras localidades.

En el extremo opuesto, las ciudades intermedias del norte, noreste y este presentan las proporciones más bajas de ocupados de otras localidades. Llama la atención que las tres ciudades con menor afluencia de trabajadores estén entre las CIU más pobladas del país: Salto, Rivera y Melo.

En el diagrama de dispersión (Gráfico 1) se aprecia una relación lineal entre los niveles de movilidad por trabajo y los de movilidad por estudio. El coeficiente de correlación  $R$  de Pearson entre ambas variables es 0,68, lo que ratifica la asociación entre la capacidad de las ciudades para atraer población por estudio y por trabajo.

**Gráfico 1. Diagrama de dispersión de porcentaje de personas que llegan a trabajar y a estudiar desde otras localidades, por CIU, 2011**



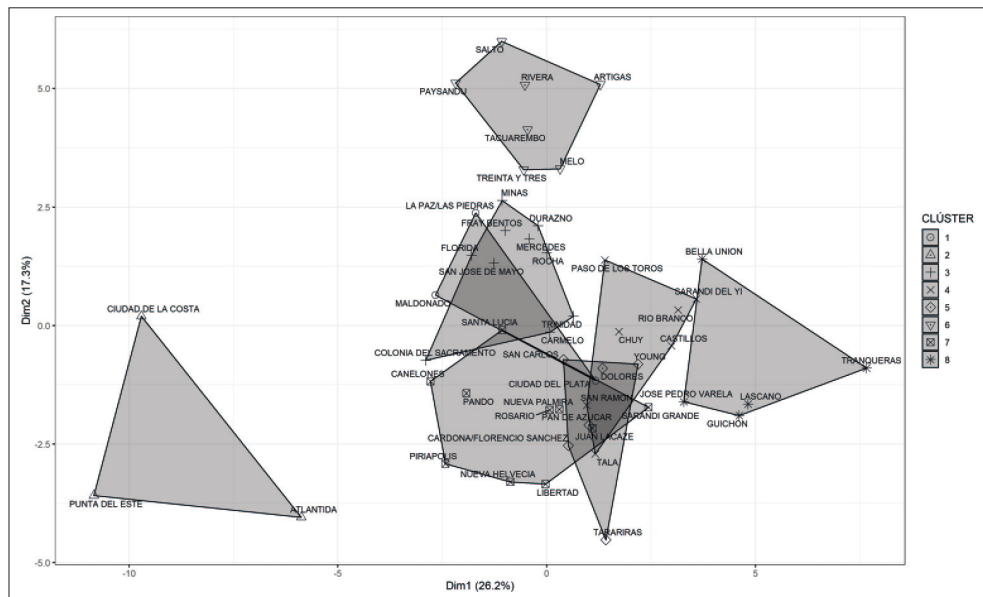
Fuente: Elaboración propia con base en CNVHP (2011).

## **Análisis de conglomerados. Propuesta de clasificación**

A continuación se presenta una clasificación de las ciudades intermedias de Uruguay basado en las variables descritas en los apartados anteriores.

Para la conformación de los conglomerados (clústeres) se optó por el procedimiento *kmeans*, que se basa en el cálculo de las medias entre todos los puntos en una matriz  $n$ -dimensional.

**Gráfico 2. Clasificación de ciudades intermedias del Uruguay utilizando análisis de clúster de k-medias**



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Vivienda Hogares y Personas (CN-VHP) 2011, Censo de Entorno Urbanístico 2011 y Encuestas Continuas de Hogares (ECH) (2016, 2017 y 2018) e información de Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de Presidencia de la República.

El primer grupo (número 2 en el Gráfico 2) está integrado por Ciudad de la Costa, Atlántida y Punta del Este, y puede denominarse doble región metropolitana próspera. Las dos primeras ciudades forman parte del área metropolitana y la segunda corona metropolitana de Montevideo, respectivamente. Su contigüidad a Montevideo puede hacer que su área funcional se vea solapada por la influencia de la capital. Punta del Este, por su parte, es una ciudad intermedia de suma singularidad. Se caracteriza por una fuerte relación tanto con Montevideo y su área de influencia como con otros países de la región, en particular con Argentina. Entre sus rasgos destacan ser un centro de atracción para trabajadores de otras localidades, contar con niveles de ingresos muy altos, así como con los mejores niveles de vida del país, de acuerdo con los indicadores socioeconómicos presentados antes. Ciudad de la Costa y Atlántida comparten con Punta del Este el presentar niveles altos de desarrollo social y económico y niveles altos de interacción con otras ciudades y áreas cercanas. Además, las tres forman parte de lo que Martínez *et al.* (2016) denominan la doble

región metropolitana ampliada, que incluye áreas urbanas de los departamentos de San José, Montevideo, Canelones y Maldonado.

Un segundo grupo (con el número 1 en el Gráfico 2) lo conforman Las Piedras, Ciudad del Plata y Maldonado, y puede denominarse ciudades periféricas de la doble región metropolitana. En términos geográficos y morfológicos comparten varias de las características del grupo uno (ceranía a Montevideo y niveles altos de intermediación y conectividad), sin embargo, en particular las dos primeras, muestran logros sociales y económicos magros en relación con los exhibidos por las del primer grupo. Podría decirse que en el grupo dos se aglutinan las ciudades periféricas de la doble región metropolitana.

El tercer grupo lo conforman seis ciudades del norte del país (Salto, Paysandú, Artigas, Rivera, Melo y Tacuarembó) y una del este (Treinta y Tres), numeradas con el 6 en el Gráfico 2, y puede denominarse ciudades grandes del norte y noreste del país. Sus rasgos distintivos son la lejanía de Montevideo, sus bajos niveles de desarrollo social, evidenciados en valores altos de pobreza y desigualdad, y una matriz económica asociada fundamentalmente a sectores de baja productividad y trabajos de poca calidad. Además, se trata en todos los casos de ciudades con niveles bajos de interacción con otros centros urbanos, como se señalaba en la sección de conectividad. En términos poblacionales, con excepción de Artigas y Treinta y Tres, se trata de ciudades con más de 50.000 habitantes, integrando así el grupo de las ciudades intermedias más pobladas de Uruguay.

El cuarto grupo lo conforman ciudades intermedias pequeñas, de fuerte vocación agropecuaria y bajos niveles de desarrollo (Bella Unión, Tranqueras, Guichón, José Pedro Varela y Lascano), núcleos urbanos en medios rurales, numeradas con 8 en el Gráfico 2. Estas localidades, en particular las tres primeras, conforman núcleos urbanos ubicados en amplias áreas rurales, distantes de otras localidades intermedias. Puede suponerse que cumplen funciones importantes de intermediación con los espacios rurales, dado el alto peso de la población agropecuaria que reside en estas ciudades y se moviliza a trabajar a áreas rurales, y por el porcentaje relativamente alto de trabajadores y estudiantes que llegan a estas ciudades desde otras localidades o espacios rurales, en particular en Bella Unión, Guichón y Tranqueras.

El quinto grupo lo conforman Dolores, Young, Cardona, Tarariras, Pan de Azúcar y San Carlos, ciudades secundarias de departamentos prósperos, con el número cinco en el Gráfico 2. Varias de estas localidades comparten con las del grupo anterior su fuerte vocación agropecuaria, sin embargo, estas ciudades presentan niveles de desarrollo social más altos y mayor diversificación productiva. Asimismo, en términos geográficos, se sitúan en regiones relativamente prósperas en el contexto nacional.

El sexto grupo lo conforman ciudades intermedias ubicadas en el sur del país: Sarandí Grande y Piriápolis, ubicadas en los departamentos de Florida y Maldonado, tres ciudades del departamento de Canelones (Santa Lucía, Canelones y Pando), una de San José (Libertad) y cuatro de Colonia (Nueva Palmira, Rosario, Nueva Helvecia y Juan Lacaze). Son nodos medianos del sur, con el número 7 en el Gráfico 2. La característica principal de este grupo está dada por sus altos niveles de intermediación y conectividad, lo que bien les podría valer el apelativo de subsistema urbano, en particular al subgrupo conformado por las ciudades de Colonia, a las que se suma Libertad, en estrecho vínculo a través de la Ruta 1. Además, en particular en los casos de Nueva Palmira y Piriápolis, destaca la conectividad, dada su condición de ciudades puerto.

El séptimo clúster es el de las ciudades intermedias propiamente dichas, con el número 3 en el Gráfico 2. Lo conforman diez ciudades, nueve de ellas capitales departamentales (Trinidad, Rocha, Fray Bentos, Colonia del Sacramento, Florida, Durazno, San José de Mayo, Minas y Mercedes), a las que se suma Carmelo. Este grupo de ciudades no comparte una misma ubicación geográfica, en cambio, se asemejan en atributos demográficos y en su perfil socioeconómico y laboral (ciudades de ingresos medios altos, con ocupados con niveles altos de calificación).

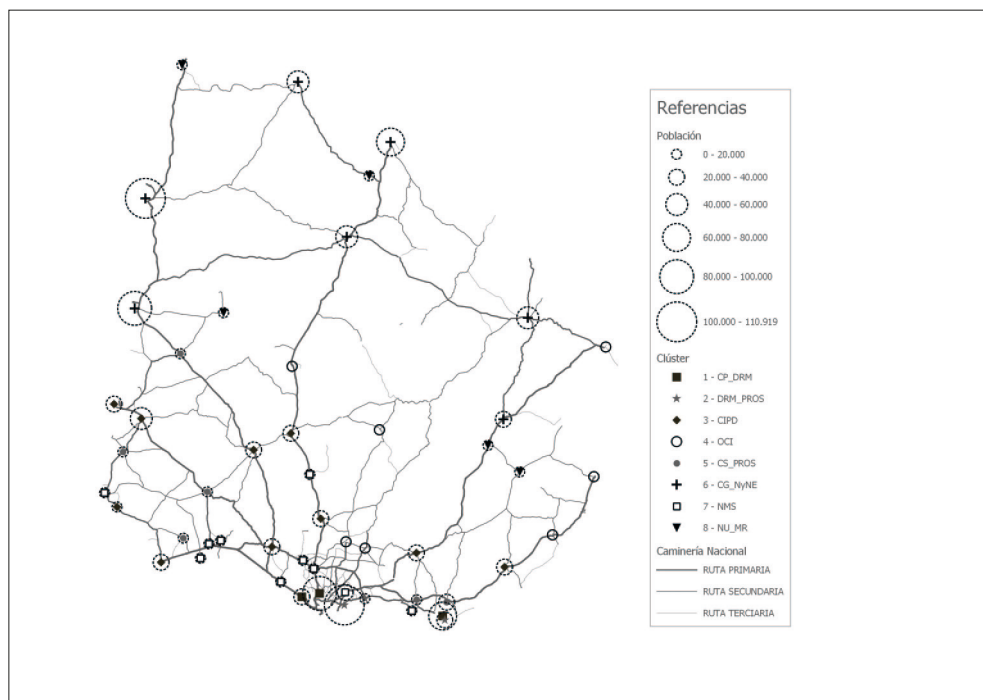
El octavo grupo lo conforman siete ciudades intermedias pequeñas, que podrían subdividirse en tres conjuntos: el primero conformado por Tala y San Ramón, ambas cercanas a Montevideo; el segundo por Castillos, Chuy y Río Branco, las dos primeras muy cercanas entre sí y tanto Chuy como Río Branco fronterizas con Brasil; y el tercer subgrupo lo conforman Paso de los Toros y Sarandí del Yí, ambas ubicadas en el centro del país. Todas presentan, además de un tamaño similar, un desarrollo social medio-bajo y ciertas potencialidades dado su contexto (fronterizo, cercano a Montevideo o nodo del centro del país). Están representadas por el número 4 en el Gráfico 2 y, aunque presentan características en común, pueden denominarse otras ciudades intermedias.

## Conclusiones

Del ejercicio de caracterización y clasificación de las ciudades intermedias uruguayas interesa marcar tres puntos a modo de consideraciones finales. En primer lugar, el territorio importa. Esto es así a tal punto que si clasificamos por métodos matemáticos a las ciudades sin incluir variables de localización, el algoritmo devuelve algunos grupos que podrían denominarse regionalmente, como es el caso de las capitales del norte del país. En segundo lugar, la facilidad o dificultad que pueda encontrarse para denominar o nombrar a los grupos indica que estamos frente a ciudades cuyas carac-

terísticas comunes no siempre resultan intuitivas para el análisis. Esto cuestiona las claves interpretativas que se consideran usualmente para comprender los fenómenos urbanos y regionales. Y, finalmente, en tercer lugar, cuando se disponga de nuevas variables o valores actualizados de las presentes, estaremos en condiciones de pensar dinámicamente estas clasificaciones, a la vez que podremos valorar de mejor forma su consistencia.

**Mapa 3. CIU según pertenencia a clúster y población**



Fuente: Elaboración propia con base en el sistema de información geográfica del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y CNVHP (2011).

## Referencias bibliográficas

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

- Artigas, A.; Chabalgoity, M.; García, A.; Medina, M. y Trinchitella, J. (2002). Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo. *Revista Eure*, XXVIII(85): 151-170.
- Bellet, C. y Llop, J. (2004). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII(165). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-165.htm>
- Bolay, J. C. y Rabinovich, A. (2003). Villes intermédiaires en Amérique Latine. Risques et potentiels pour un développement urbain coherent. En Charbonneau, F.; Lewis, P. y Manzagol, P., *Villes moyennes et mondialisation. Renouveau de l'analyse et des stratégies* (pp. 200-215). Montreal: Trames, Université de Montréal.
- Boyer, J. (2003). *Les villes européennes*. Edition Hachette Libre.
- Calvo, J. (coord.) (2013). *Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011. Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*. Fascículo 1. Montevideo: INE, IECON, OPP, MIDES, UNFPA, Programa de Población de Facultad de Ciencias Sociales.
- Calvo, J. (1999). *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*. Montevideo: Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Castro, L. (2009). *Desarrollo urbano en Uruguay: aportes para el diálogo sectorial*. Montevideo: BID.
- Dirección General de Estadística y Censo (1990). *Las necesidades básicas en el Uruguay*. Montevideo: DEGEC.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) (2012). Identificación y caracterización de la pobreza en unidades espaciales de Montevideo y Área Metropolitana. En Barbero, M.; Goinheix, S.; Píriz, M. y Serna, M. (eds.), *Uruguay Social, 5. Vulnerabilidad y exclusión: aportes para las políticas sociales* (pp. 203-222). Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social-Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Domínguez Roca, L.; Alvarado Quetgles, R. y Tabacco, B. (2019). *Sistema de ciudades y equipamientos. Avances hacia la construcción de una herramienta para la gestión de los servicios públicos*. Montevideo: Fondo de Población de Naciones Unidas, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- European Spatial Planning Observation Network (2006). *The rol of small and midium-sized towns. Final report*. Viena: The ESPON Monitoring Committee.
- Gault, M. (1989). *Villes intermédiaires pour l'Europe? París: Edition Syros alternatives*.



- Gorenstein, S.; Landriscini, G. y Napal, M. (2013). Trayectorias y funciones de ciudades intermedias en argentina. Algunas reflexiones y evidencias. *Geo UERJ*, 15(24): 339-370.
- Henríquez, C. y Azócar, G. (2007). Patrones de crecimiento en ciudades intermedias chilenas y su impacto en la sustentabilidad urbana. En Beltrão, M. (org.), *Cidades médias: espaços em transição* (pp. 283-312). San Pablo: Editora Expressão Popular.
- Iglesias, B. (2016). Las ciudades intermedias en la integración territorial del Sur Global. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114: 109-132.
- Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) (2019). *Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador*. Montevideo: DINOT-FADU.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2009). *Línea de pobreza e indigencia 2006. Metodología y resultados*. Montevideo: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2006). *Metodologías. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada*. Montevideo: INE.
- Jordan, R. y Simioni, D. (1998). *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana*. Santiago de Chile: CEPAL, Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana.
- Lombardi, M. y Altesor, C. (1987). *El cambio de las ciudades*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Martínez, E. (coord.) (2004). *Ciudades intermedias del Uruguay. Desarrollo local y sistema urbano*. Montevideo: Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.
- Martínez, E.; Altmann, L. y Rodríguez, C. (2013). Incidencia de las ciudades intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional. *R - Revista de la Facultad de Arquitectura*, 11. <http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciu-en-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional/>
- Martínez, E.; Delgado, M. y Altmann, L. (2016). *Sistema urbano nacional del Uruguay. Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Media Ambiente, Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.
- Maturana, F. y Rojas, A. (eds.) (2015). *Ciudades intermedias de Chile: territorios olvidados*. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Observatorio Territorio Uruguay (OTU) (2018). Índice de desarrollo humano por departamento. Síntesis metodológica y de resultados. Montevideo: OTU, Di-

- rección de Descentralización e Inversión Pública, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2018). *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo - Volumen 6 - Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay - Escenarios prospectivos*. Montevideo: Dirección de Planificación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016). Conferencia Hábitat III. La Nueva Agenda Urbana. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible. Quito.
- Taulelle, F. (2015). A la búsqueda de las ciudades intermedias. Algunos elementos de discusión. En Maturana, F. y Rojas, A. (eds.), *Ciudades intermedias de Chile: territorios olvidados* (pp. 15-20). Santiago de Chile: Ril Editores.
- United Cities and Local Governments (UCLG) (2016). *Documento marco de CGUL para ciudades intermedias. Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las ciudades intermedias*. Lérida: UCLG, Universitat de Lleid.
- Uruguay, Poder Legislativo (2017). Ley n.º 19.525. Aprobación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 19 de setiembre. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19525-2017>
- Veiga, D. (2015). *Desigualdades sociales y territoriales en Uruguay*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.

## Regar la voz

# Un estudio de las trayectorias migrantes de los dominicanos en Uruguay

*Irene Olveyra<sup>1</sup> y Felipe Arocena<sup>2</sup>*  
Grupo Sociología de la Cultura

---

### Introducción

Uruguay fue un país de enorme flujo migratorio a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Sobre todo arribaron italianos y españoles, que contribuyeron a crear su idiosincrasia, junto con muchísimos inmigrantes de otras nacionalidades, menos numerosos, pero no menos importantes. Sin embargo, luego de ese período, el país se caracterizó por recibir cada vez menos migrantes, hasta que comenzó a expulsar población, pues los flujos humanos, sobre todo a partir de los años setenta, fueron de uruguayos emigrando al exterior. Por esto, el fenómeno de los últimos años, que lo posiciona nuevamente como país receptor de inmigrantes, genera gran impacto en la agenda pública y la sociedad.

Estas nuevas corrientes migratorias tienen características muy distintas a las que tuvieron lugar en otros momentos históricos, ya que se trata de inmigrantes de nuevos orígenes, que antes no habían llegado: venezolanos, cubanos, dominicanos, por mencionar los más significativos y recientes. La información acumulada sobre estos nuevos habitantes, sus procesos de integración y los impactos en la sociedad uruguaya es reducida. A su vez, por tratarse de los primeros años de arribo al país y por las características del mundo actual, se trata de un fenómeno migratorio muy dinámico. Por ello resulta relevante trabajar la temática y su evolución.

Como resultado de este cambio en el volumen y la composición de la población que llega al Uruguay, se generaron algunos discursos xenófobos que circulan y se estructuran alrededor de la falta de información y empatía. Algunas de estas reaccio-

---

1 Licenciada en Sociología. Correo electrónico: irene.olveyra@gmail.com

2 Doctor en Sociología. Profesor titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Correo electrónico: felipe.arocena@cienciasociales.edu.uy

nes se ven reflejadas en los resultados del informe *Los uruguayos ante la inmigración* (Koolhas Gandós *et al.*, 2017), que destaca la competencia en el mercado laboral como una de las opiniones negativas más frecuentes.

Nos enfocamos en este trabajo específicamente en el estudio de la población que migra desde República Dominicana. En ella se entrecruzan diversas vulnerabilidades que dan lugar a desigualdades y discriminación: el componente racial, el ser migrantes y su nivel socioeconómico bajo. El origen nacional, al tratarse de un país del Caribe, también incide a la hora de observar la integración de esta colectividad, teniendo en cuenta el componente eurocéntrico que caracteriza a nuestra tradición cultural. No obstante, una parte significativa de la población ve con buenos ojos la llegada de inmigrantes extranjeros al país. Los resultados de la encuesta mencionada, realizada a fines del año 2015 y comienzos del 2016, muestran que un 40% de la población mayor de edad veía entonces la inmigración extranjera como un fenómeno positivo en términos generales, destacando su aporte en habilidades y conocimientos adquiridos en el exterior y en el enriquecimiento cultural.

Esto se relaciona con otro elemento que buscamos subrayar con el presente trabajo: la manera en que la afluencia de población migrante contribuye a enriquecer nuestro país. En la publicación *La contribución de los inmigrantes en Uruguay*, Arocena (2009) recopila los aportes de una serie de grupos llegados en distintas épocas al país. Con los flujos migratorios de los últimos años, el escenario cultural se ha diversificado, pero la tesis central de ese estudio continúa vigente: los aportes de los diferentes grupos que se instalan en un país contribuyen a enriquecerlo en las distintas esferas y deben llevar a la adopción de abordajes más inclusivos y tolerantes desde el Estado y la sociedad civil.

Un análisis profundo de la migración reciente puede ayudar a disipar las preocupaciones que surgen al respecto, a destacar sus aportes y a aproximarse a la experiencia de las personas que encarnan los procesos migratorios con sus preocupaciones y aspiraciones.

Existen diversos trabajos que documentan la presencia de migrantes de República Dominicana en otros países. Un destino tradicional de inmigración dominicana ha sido Puerto Rico, por la proximidad geográfica de los países y por el vínculo de este último con Estados Unidos. El trabajo *Trafficking discourses of Dominican women in Puerto Rico* (Alcázar-Campos y Cabezas, 2016) analiza las percepciones de la sociedad portorriqueña de las mujeres dominicanas y la problemática de la trata de personas. Las autoras ponen foco en los distintos ejes de vulnerabilidad que atañen a las mujeres que migran desde República Dominicana a Puerto Rico: componentes como raza, género, nivel socioeconómico, condición migrante y situación de irregularidad. Añaden que la percepción que tiene la sociedad portorriqueña de las domi-

nicanas está marcada por el colonialismo: “Las personas dominicanas experimentan discriminación porque están asociadas con la negritud, dado que los portorriqueños borran la herencia africana de su identidad nacional” (Rodríguez-Silva, 2012, citado en Alcázar-Campos y Cabezas, 2016, p. 37).

El trabajo *Madres que emigran sin sus hijos: experiencias de separación, reencuentro, acomodación e integración de adolescentes inmigrantes dominicanos después de la reunificación familiar* (Cabrera-Pérez, 2017) se centra en la experiencia de población dominicana que migró a Islas Canarias. Explica que esta corriente migratoria se caracterizó, en sus inicios, por ser predominantemente femenina y transnacional: mujeres dominicanas que se fueron de su país y dejaron a sus hijos a cargo de otras personas, generándose así una familia dividida geográficamente, pero conectada por las telecomunicaciones. Aunque la investigación pone foco en el impacto de esta decisión en la vida de los hijos que quedaron en Dominicana, el estudio menciona algunos aspectos a propósito de la experiencia migrante que resultan relevantes en nuestro trabajo. Entre ellos aborda los motivos de estas mujeres para migrar, fundamentalmente por la situación económica en Dominicana, impulsadas por la necesidad de dar sustento a su familia:

Además de ser las principales fuentes de ingresos económicos, estas mujeres tienen que mantener un modelo de hogar transnacional, dirigiendo sus casas en la República Dominicana desde la distancia. [...] Son las responsables económicas, cuidadoras y educadoras en la distancia, pero con mucho dolor y soledad. (Cabrera-Pérez, 2017, p. 104)

El trabajo *Dominican immigrants and discrimination in a new destination: The case of Reading, Pennsylvania* (Jensen y Oropesa, 2010) se enfoca en el trato que reciben los inmigrantes de origen dominicano en una localidad de Estados Unidos en donde representan una población más novedosa y menos numerosa que en las grandes ciudades cosmopolitas de ese país. Resaltan la incidencia del idioma y el color de piel en el trato que reciben las personas migrantes en diferentes contextos, analizando a su vez la incidencia de las variables de edad y sexo. El tema racial como definitorio en la experiencia de los migrantes de este origen surge tanto en este como en otros trabajos que estudian la temática, lo cual demuestra su importancia crucial.

Otro antecedente ineludible para nuestro trabajo es el estudio de Arocena y Sansone (2017) titulado *Los nuevos migrantes dominicanos en Montevideo*. Allí se proponen estudiar a la población que nos concierne específicamente centrándose en sus motivos de venida, la experiencia en los primeros momentos en el país, la inserción en el mercado laboral, las relaciones sociales entre sí y con la población local y la discriminación por parte de los locales. En cuanto a los motivos de venida, encuentran que están muy ligados a las pocas restricciones legales que pone Uruguay en la inmi-

gración, idea que se refuerza con la disminución del flujo migratorio cuando comenzó a exigirse la visa los ciudadanos de República Dominicana en julio del 2014. A su vez, Uruguay es elegido como destino por dar más posibilidades de acceso al empleo formal. Encuentran que este flujo de personas que migra desde Dominicana sigue una lógica de contactos. Retomando a Cachón, señalan la persistencia de los trabajos “triple p”:

La necesidad de encontrar un ingreso de forma inmediata los conduce a tener trabajos “triple p”: [...] puestos de trabajo más penosos, más peligrosos y más precarios (equivalente a las “3d” en inglés: *dirty, dangerous, demanding*, o las “3k” en japonés: *kitanai, kiken, kitsui*). Y si señalamos estas variantes lingüísticas es para destacar la similar “ley de hierro” a que están sometidos los inmigrantes en los diferentes países y circunstancias. (Arocena y Sansone, 2017, p. 8)

Los vínculos entre dominicanos son señalados como importantes a la hora de acceder al empleo y los autores reflexionan sobre el rol de las telecomunicaciones en el contacto entre los que migraron y los habitantes que quedaron en el país de origen —contacto en el cual las remesas también son un factor primordial—. A su vez, estudian los vínculos con los uruguayos, forjados principalmente en los trabajos, y las relaciones con otros inmigrantes, entre los que destacan a los cubanos, con quienes se relacionan con frecuencia. En lo relativo a la integración cultural de los dominicanos, comentan lo siguiente:

hay que destacar que a diferencia de los “viejos” inmigrantes, los dominicanos se asimilan menos. [...] Aunque es muy pronto para sacar conclusiones definitivas sobre este aspecto, más bien lo que se observa es lo contrario, una tendencia a permanecer con su propia cultura conservando sus relaciones sociales con su país de origen, manteniendo sus valores, sus costumbres y sus formas de vivir. (Arocena y Sansone, 2017, p. 180)

Este es un punto para profundizar y entender cómo ha evolucionado la integración de los inmigrantes dominicanos en los últimos años. De todos modos, por lo relevante de este trabajo para nuestro estudio, se resaltarán coincidencias y diferencias con los resultados encontrados por los autores.

## Marco teórico

Un enfoque que nos interesa utilizar a la hora de estudiar el fenómeno migratorio, es el relativo a las *trayectorias o carreras migrantes*. Lo atractivo de esta perspectiva, que tiene diferentes vertientes, es que permite superar algunos de los enfoques centrados únicamente en el análisis micro- o macroeconómico y social. El trabajo *Des flux mi-*

*gratoires aux carrières migratoires*, de Martiniello y Rea (2011), presenta la noción de carrera tal como la formula Becker, fundamentando por qué es relevante a la hora de estudiar los procesos migratorios. En la concepción de este autor, la carrera es un proceso de cambio de estatus o posición. Así, no se limita a una sucesión de posiciones ocupadas por un individuo, sino que implica un proceso de aprendizaje en el pasaje de una etapa a otra, acompañado de un cambio en la identidad social (Martiniello y Rea, 2011, pp. 1-2). La carrera migrante tiene, según estos autores, una dimensión objetiva (factores políticos, institucionales y macroeconómicos) y una subjetiva:

El concepto de carrera se adapta muy bien al estudio de las trayectorias de inmigrantes: por un lado, la carrera migratoria se construye objetivamente por un recorrido jurídico-institucional y socio-económico, y por otra parte, se construye también subjetivamente, en función de la confrontación entre las expectativas a la partida y las realidades vividas a través de la experiencia migratoria. (Martiniello y Rea, 2011, p. 2)

Destacan, dentro de este marco, algunos ejes o nociones importantes a tener en cuenta a la hora de abordar los procesos de las personas migrantes. Entre ellos, la noción de “éxito” se relaciona con esta dimensión subjetiva antes mencionada: para entender la carrera de un actor, resulta importante comprender los proyectos y objetivos que persigue y en qué medida el individuo y su entorno consideran que estos fueron alcanzados; así, la noción de éxito no es objetiva o unívoca, sino que está definida colectivamente. Se puntualiza que no se trata de poner el foco en el individualismo, pues los objetivos perseguidos no siempre están claros desde el inicio y no se mantienen necesariamente estáticos durante el proceso. Martiniello y Rea sostienen que es posible estudiar la migración como un oficio que implica la necesidad de adquirir ciertas competencias y saberes prácticos (incluso mencionan una tendencia a la “profesionalización” de las migraciones). Ligado a esto, resaltan lo importante de considerar las dificultades que se presentan en la carrera migratoria, que hacen necesaria la puesta en práctica de dichas habilidades o conocimientos. En este trabajo contrastaremos esta idea con la realidad de las personas que migran a Uruguay desde República Dominicana, retomando estas competencias y saberes al estudiar el grado de desinformación con que llegan al país. Hay tres tipos de factores a observar en las carreras de las personas migrantes: las características individuales, la estructura de oportunidades y restricciones (que engloba la coyuntura político-legal y económico-estructural), y la movilización de recursos en términos de redes sociales y capital social. Tener en cuenta este conjunto de factores permite un análisis que relaciona lo micro y lo macro, lo objetivo y lo subjetivo. En este trabajo, buscaremos dar cuenta de esta complejidad del fenómeno analizando las carreras de los migrantes.

A la hora de estudiar las trayectorias de las personas migrantes resulta fundamental detenerse en los procesos de interacción entre culturas que tiene lugar fruto del desplazamiento y, según esta perspectiva, impactan en la reformulación de las identidades sociales de las personas que migran. Nos interesa abordar el diálogo entre la cultura de origen y la local desde la perspectiva de la integración. El trabajo *Multiculturalismo en Uruguay*, de Arocena y Aguiar (2007), presenta en una tipología los diferentes modelos de integración de una minoría con el resto de la sociedad, distinguiendo entre asimilación, segregación y multiculturalismo. Los autores expresan:

La utilidad de estos tres conceptos puede representarse en un continuo que sería el siguiente: en un extremo estaría la segregación, que en realidad no es una manera de integrarse, sino de estar inserto como en una suerte de isla cultural dentro de una cultura mayor; en el otro extremo de ese continuo estaría la asimilación, cuando una cultura minoritaria tiende a diluirse en la mayor perdiendo sus propios rasgos identitarios; y en el medio de estos dos extremos ubicamos el multiculturalismo, es decir una estrategia de integración (por eso no es diferenciación) que procura adoptar algunas pautas de la cultura dominante sin perder los propios (por eso no es asimilación), desarrollando una doble identidad o un sentido de pertenencia hacia su cultura original o de sus antepasados y a la cultura que lo acoge. (Arocena y Aguiar, 2007, p. 13)

Un aspecto interesante a señalar es que estos esquemas pueden aplicarse tanto para entender la actitud del grupo que busca integrarse como la que adopta la sociedad receptora, o incluso el Estado en cuestión. Así, las medidas institucionales pueden promover distintas formas de adaptación, lo cual repercute en cómo se dan los vínculos y la convivencia.

La perspectiva de las carreras migrantes pone de relieve la movilización de recursos sociales como uno de los factores claves en dicho proceso: *el capital social* o la red social que el actor puede movilizar con el fin de optimizar los recursos que tiene a su disposición. La forma en que los individuos ponen en juego sus vínculos para actuar o perseguir objetivos ha sido ampliamente conceptualizada. Pierre Bourdieu desarrolló el concepto dentro del marco de su estudio de las distintas formas de capital, para dar respuestas a los mecanismos que reproducen las inequidades en el acceso y acumulación a los diferentes capitales (económico, cultural, simbólico). En su libro *Poder, derecho y clases sociales* (2001), define el concepto de la siguiente manera:

El capital social está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos. Expresado de otra forma, se trata aquí de la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo. El capital total que poseen los miembros individuales del grupo les sirve a todos, conjuntamente,



como respaldo, amén de hacerlos —en el sentido más amplio del término— merecedores de crédito. En la práctica, las relaciones de capital social sólo pueden existir sobre la base de relaciones de intercambio materiales y/o simbólicas, y contribuyendo además a su mantenimiento. (Bourdieu, 2001, pp. 148-149)

James S. Coleman (2011) formula una acepción diferente del término, que se centra en identificar la forma en que los individuos utilizan sus vínculos para cumplir metas que no hubieran podido lograr sin estos. En el marco de este estudio, apuntaremos a observar el entramado de lazos que repercute en las condiciones de vida de los migrantes y la manera en que se sirven de estos vínculos para establecerse o perseguir diferentes objetivos. Nos interesa, a su vez, estudiar si las personas que migran desde República Dominicana solo cuentan en su red de apoyo con otros inmigrantes coterráneos o si además forman vínculos de ese tipo con habitantes de origen local e inmigrantes de otras nacionalidades. Las diferentes configuraciones de estos vínculos entre migrantes y otros habitantes podrán ser ubicadas en el continuo de los modelos de integración de los que hablan Arocena y Aguiar (2007), identificando qué aspectos se aproximan a un modelo de asimilación, segregación o multiculturalismo.

Para estudiar la postura frente a los inmigrantes dominicanos adoptaremos una perspectiva decolonial. En *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*, Aníbal Quijano (2014) explica cómo la configuración del sistema-mundo que por siglos estuvo caracterizado por una dominación política y económica de Europa resulta en un patrón de poder mundial marcado por la colonialidad. Esto tiene como consecuencia una cultura e intersubjetividad fuertemente eurocéntricas. El autor resalta el papel fundamental de la idea de “raza” en la forma de clasificación social de la población mundial:

Uno de los ejes fundamentales de ese patrón de poder es la clasificación social de la población mundial sobre la idea de raza, una construcción mental que expresa la experiencia básica de la dominación colonial y que desde entonces permea las dimensiones más importantes del poder mundial, incluyendo su racionalidad específica, el eurocentrismo. (Quijano, 2014, p. 777)

Los procesos históricos que tuvieron lugar en la época de la dominación colonial europea tienen consecuencias vigentes en la manera en que interpretamos y valoramos a las distintas culturas y grupos, que se caracteriza por un eurocentrismo que lleva a menospreciar y considerar lo no europeo como menos valioso. A la hora de estudiar la inserción y el recibimiento de los inmigrantes dominicanos en Uruguay, no podemos perder de vista el componente eurocéntrico que permea la forma de pensar de nuestras sociedades, hasta en sus gustos y preferencias, y establece lo europeo como lo deseable, despreciando tradiciones y grupos de otros orígenes.

## Metodología

La metodología seguida es de tipo cualitativo, basada en entrevistas en profundidad. El objetivo general consiste en estudiar las trayectorias y procesos de integración de los inmigrantes dominicanos en Montevideo. Se busca dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué factores inciden en las trayectorias de los inmigrantes dominicanos desde su llegada al país? ¿Qué aspectos responden a sus características individuales y cuáles a la estructura de oportunidades y restricciones en la que están insertos? ¿Qué lugar tienen, en términos de capital social, los vínculos entre inmigrantes de este origen en el proceso de llegada y establecimiento en el país? ¿Cómo se dan los vínculos con la población local? ¿Se encuentran formas de discriminación, conflictos o segregación? ¿Cómo puede interpretarse el aspecto cultural de la “carrera” migrante? ¿A qué modelo de integración se aproxima el diálogo entre la cultura de origen y la local?

Durante 2019 se realizaron 20 entrevistas, algunas de ellas grupales, con inmigrantes de origen dominicano.<sup>3</sup> El muestreo fue de tipo bola de nieve, que

consiste en identificar a los sujetos que se incluirán en la muestra a partir de los propios entrevistados. Se parte de una pequeña cantidad de individuos que cumplen los requisitos exigidos, y que se utilizan como informadores para localizar a otros individuos con características idénticas. (Corbetta, 2007, p. 288)

Para compensar las limitaciones de esta forma de muestreo, se puso atención en las características de los entrevistados, con el objetivo de poder captar los diversos perfiles de esta población (género, año de llegada, edad).

En el transcurso del trabajo de campo, se realizaron numerosas observaciones en los distintos espacios y actividades que surgieron como relevantes por la participación de inmigrantes provenientes de República Dominicana. Entre ellos, espacios públicos de Aguada, Idas y Vueltas, iglesia de La Aguada, práctica de béisbol y campeonato en el Parque Rivera, pensión clausurada en Ciudad Vieja y actividad organizada por la Asociación de Dominicanos Juana Saltitopa. Además de permitirnos un panorama

---

3 Los entrevistados fueron los siguientes (pseudónimo, edad, año de llegada, zona): Walter, 34, 2019, Barrio Sur; Gastón, 35, 2014, Casavalle; Octavio, 32, 2016, Casavalle; Fabián, 42, 2014, Paso Molino; Nadia, 35, 2014, Curva de Maroñas; Leticia, 33, 2016, Casavalle; Graciela, 30, 2014, Casavalle; Dalia, 44, 2014, Centro; Valentín, 43, 2014, Ciudad Vieja; Sergio, 36, 2018, Aguada; Joel, 2014, Ciudad Vieja; Rita, 36, 2014, Aguada; Nerena, 50, 2015, Barrio Sur; Olivia, 33, 2018, Aguada; Lisa, 31, 2014, Casavalle; Yanaina, 44, 2014, Reducto; Raquel, s. d., 2018, Casavalle; Rodrigo, 29, 2014, Aguada; Iris, 38, 2014, Ciudad Vieja; Juan, 31, 2014, Ciudad Vieja; Alicia, 40, 2014, Ciudad Vieja; Marcela\*, 52, 2017, Ciudad Vieja; Sandra\*, 34, 2013, Ciudad Vieja; Yvonne\*, 29, 2016, Ciudad Vieja. \*Las personas señaladas con un asterisco participaron en una misma entrevista, que en el análisis se referencia como entrevista grupal.

y entendimiento más íntegro de la situación de los dominicanos en Montevideo, muchos de estos espacios fueron clave para acceder a las entrevistas realizadas.

Para ahondar en algunos aspectos fueron relevantes también las entrevistas realizadas a informantes calificados. Se consultaron, además, documentos relevantes, como la vigente Ley de Migraciones n.º 18.250, los registros de programas estatales en la temática y los documentos que detallan los requisitos de las residencias temporarias y definitivas, con el objetivo de comprender el marco institucional actual del país. Se acompañó con una breve revisión de prensa, para captar el panorama de la presencia del fenómeno de la inmigración reciente en la agenda pública.

## **Regar la voz. Las trayectorias de los migrantes dominicanos**

### **Un aterrizaje forzoso**

La llegada de un inmigrante a un nuevo país es un momento que se caracteriza por una gran vulnerabilidad. Abrirse camino en un lugar nuevo, desconocido, con una cultura diferente, dejando atrás los afectos, suele ser muy desafiante. El arribo depende de la coyuntura nacional e internacional, así como del capital económico y social con el que cuentan los individuos cuando llegan. Los inmigrantes dominicanos vienen a buscar oportunidades laborales más favorables. En sintonía con lo planteado por Cabrera-Pérez (2017) acerca de la inmigración dominicana en Islas Canarias, lo mismo ocurre en Uruguay, vienen para superarse, mejorar la calidad de vida y enviar remesas para contribuir con el núcleo familiar. Estos elementos forman parte de los factores macroeconómicos que inciden en el fenómeno migratorio, tal como lo conceptualizaron las distintas perspectivas teóricas, y es tenido en cuenta a la hora de pensar las trayectorias como “carreras migrantes”. Sin embargo, hay distintas causas que hacen que Uruguay sea el país al que llegan.

Una de las más problemáticas está vinculada a los delitos de la trata y el tráfico de personas, ya que existen organizaciones delictivas que utilizan esta coyuntura desfavorable de República Dominicana para lucrar aprovechando la vulnerabilidad de algunos de sus habitantes. Sandra Perroni y Magdalena Bruzzone, especialistas en el trabajo con víctimas de trata, explican:

en particular la trata de personas es un fenómeno que se da en tres etapas, uno es el reclutamiento de las personas en su país de origen, ese es un primer momento, el otro es el traslado o el tránsito y el tercero es la explotación en sí misma, la acogida, la recepción, con el fin de determinado tipo de explotación. (Entrevista a Perroni y Bruzzone, Inmujeres-MIDES, 2019)

Las características que Perroni y Bruzzone enumeran coinciden con muchos de los casos relatados en las entrevistas: engaño a través de un vínculo directo, paquetes de viaje que incluyen pasajes, documentos apostillados y promesas incumplidas de un alojamiento o trabajo al llegar:

Y las personas, después de ese día no los volví a ver más... [...]. Eran dominicanos, pero yo no los conocía. [...] nos convencieron porque nos dijeron que aquí se gana en dólares y, bueno, en Dominicana estaba ganando ocho mil pesos, en ese tiempo te hablan de dólar, tú dices, bueno, pues... (Entrevista a Yanaina)

Aunque este elemento de venta de un paquete de viaje por medio del engaño es frecuente en los relatos, la tercera fase de explotación no está tan clara en las entrevistas realizadas. Esto puede deberse a lo sutil y encubierto de esta forma de explotación, que dificulta que las víctimas se perciban como tales. Por otra parte, aunque las mujeres son las principales víctimas de trata a nivel mundial, el venir engañados, pagando más de la cuenta por una serie de servicios que luego no se concretan, son situaciones que aparecen también en relatos de varones. Otro factor que aparece mucho en las entrevistas es el endeudamiento. El tener una deuda que pagar es frecuente entre los entrevistados y muchas veces afecta las condiciones en que se establecen en el país, aumentando la urgencia por conseguir trabajo y el malestar de la llegada.

Los primeros tres meses fue... horrible, porque yo estaba aquí pero también los hijos, mi esposa, estaban esperando por mí, y eso me tenía con más problemas, claro. Porque yo vine con un dinero prestado, entonces, esa persona que me prestó el dinero estaba pensando en su dinero, y ya tan pronto yo llegué aquí estaba pensando que yo tenía que estar pagando... y no fue así. (Entrevista a Valentín)

Resulta claro que existen distintos grados de engaño; en los casos más extremos, encontramos personas que ni siquiera pensaban que venían a Uruguay, sino que habían acordado otro destino o viajaban con alguien más que terminó en otro lugar. Una de las entrevistadas cuenta la experiencia de su amiga:

cuando ella salió de allá del país, en verdad su objetivo era ir a Chile, que tiene allí familia, y le hicieron una jugada mal, fue esta gente que hacen esos viajes, te venden una cosa y es otra. Y le dijeron que la iban a llevar a Chile y la dejaron acá, en Uruguay. (Entrevista a Dalia)

Este engaño que los trae a Uruguay queda muy bien plasmado en la expresión “te venden un sueño”. Sin embargo, este hecho no se limita al engaño al que son sometidas las víctimas de trata, a veces quien les convence de venir es alguien cercano que está viviendo en Uruguay. En estos casos el engaño no suele ser tan abismal, pero la realidad puede estar maquillada o contada a medias. Un hermano o amigo que ya

está aquí los convence de que se gana bien, de que hay empleo y posibilidad de conseguir dos trabajos, pero excluye del relato las dificultades que está pasando.

Te venden un sueño de que aquí tú vas a ganar dólares, porque el dólar está más barato aquí que en Dominicana. [...] que vas a poder comprar dólares y mandar dólares, el tema es que... no te dicen, qué CARO es esto. (Entrevista a Leticia)

Enriquito vino primero que yo, uno de allá del mismo barrio [...]. Y yo me contactaba por Facebook, y me decía “¡Sí, aquí se gana bien!”. La gente que estaba aquí le LLENABAN LOS OJOS a uno, el que estaba allá, de que estaba bien, de que... y cuando tú venías aquí era OOTRA realidad. (Entrevista grupal)

Puede que haya una idea en el imaginario colectivo de algunos sectores de la población que vive en dominicana —alimentada por los discursos de quienes venden los viajes y por las historias de éxito de los inmigrantes que tuvieron mejor suerte— de un Uruguay de prosperidad acentuada, que impulsa a algunas personas a venir con pocos reparos. Así, para sumar a la frustración de la que hablan Arocena y Sansone (2017) por la desarticulación entre las expectativas de salario y los ingresos que perciben, encontramos en algunos casos gran desilusión por un desfase expectativa-realidad en varios aspectos. Los inmigrantes se enfrentan a un panorama mucho más hostil del que esperaban encontrar cuando llegan al Uruguay y pueden sentirse atrapados o varados en circunstancias que no necesariamente eligieron. Esto puede interpretarse, desde la perspectiva de las carreras migratorias, como su factor subjetivo, la confrontación entre lo esperado y lo encontrado, que luego afecta en la noción de éxito de las personas frente a su situación. Es importante puntualizar que por los motivos que suelen impulsar a las personas de República Dominicana a venir a Uruguay —enviar remesas, generar ahorros, mejorar calidad de vida—, su concreción está muy atravesada por la dimensión temporal, ya que esta incide en la coyuntura internacional y nacional.

Provenientes de un país caribeño, las temperaturas del Uruguay les causan fuerte impacto, especialmente cuando llegan en los meses de invierno. Aunque el factor climático es un problema que a veces perdura en el tiempo, los primeros momentos son los más duros, por la falta de hábito y de ropa de abrigo, especialmente cuando vinieron engañados o poco informados sobre la realidad del país:

¡Ay! Sufrí mucho. Bastante, lloraba como una niña. A ver, cuando uno llega..., nosotros no andábamos con campera... ni con buzo, sabes que... allá no se usaba esto..., las sandalias de nosotros son diferentes... Sí, sufrimos mucho, de ese lado. (Entrevista a Alicia)

Dejar atrás a los afectos y llegar a un lugar nuevo también tiene un impacto emocional que es especialmente intenso en los primeros meses.

Lejos de mi familia, que yo compartía con mucha gente, tan cerca toda mi gente, mis hijos... y cuando vine, tuve que estar en una habitación sola, no hallaba con quién compartir, con quién hablar... y eso me afectaba. Yo lloraba todos los días, sufría mucho por eso. (Entrevista a Alicia).

Las dificultades en los primeros momentos se ven reflejadas en la forma en que los inmigrantes aluden a estas vivencias, los relatos están llenos de imágenes que contribuyen a acercarnos a la carga emocional de este período. La expresión “pasar trabajo” aparece con frecuencia para hacer alusión a las dificultades vividas en Uruguay.

### **El receptor**

Claro que no todas las personas que migran desde República Dominicana a nuestro país vienen engañadas. En algunos casos vienen para reunirse con algún familiar o amigo que está instalado en Uruguay o incluso a probar suerte en el país asesorados debidamente por conocidos que migraron antes. Este fenómeno recurrente en que un inmigrante que vino anteriormente al país asesora a otro en la llegada y etapas previas permite retomar la figura del “receptor” que Arocena y Sansone describen de la siguiente manera:

Una vez llegado el nuevo inmigrante dominicano siempre hay alguien que lo espera y lo acompaña rumbo a su lugar de residencia. Denominamos a esta persona como el receptor, persona que guía y aclimata en Uruguay al recién llegado. Los receptores por lo general son dominicanos que se han asentado en Uruguay de manera satisfactoria, esto quiere decir, tienen cédula de identidad, trabajo, un lugar para vivir, más allá de la precariedad, y pueden ser familiares o no. (2017, pp. 180 y 181)

El receptor suele estar presente desde antes de la llegada del inmigrante al país, en algunos casos motivando y alentando a la persona a venir —a veces con medias verdades o versiones benévolas— y asesorando (bien o mal) en los preparativos del viaje. En ocasiones, la figura del receptor está presente hasta en el símbolo de ir a buscar al recién llegado al aeropuerto. Como plantean los autores, muchas veces acompaña en los trámites y asesora sobre cómo conseguir empleo y moverse en la ciudad. La situación del receptor tiene gran incidencia en la primera vivienda del nuevo habitante. En el mejor de los casos, puede alojar al recién llegado en sus primeros momentos, brindando tranquilidad y permitiendo la inserción en el mercado laboral con menor urgencia. Cuando no está dentro de sus posibilidades, aunque no proporciona una

solución habitacional, el receptor asiste en la búsqueda, ayudando a eludir las pensiones menos convenientes por sus condiciones y precios.

Es fuerte el contraste en los casos en que no hay receptor. Esta posibilidad acentúa la vulnerabilidad en muchos sentidos y dificulta especialmente el acceso a la primera vivienda, pudiendo llevar a dormir en la calle, según el capital económico con el que cuenten los inmigrantes a la llegada.

Esa noche nosotras duramos hasta las doce y media de la noche buscando, con la valija en la mano a ver dónde íbamos a dormir... Mi primera experiencia acá en Uruguay fue esa. [...] y nosotras esa noche amanecimos en una pensión que, ¿qué te cuento?, tuvimos que dormir con la otra, así, tapada por la cucaracha, la inmensidad de cucaracha que habían ahí, aparte que nos cobraron pila de plata por esa noche a las dos. (Entrevista a Yanaina)

Desconocer aspectos del nuevo país es un elemento típico de la migración, que se encuentra acentuado en esta primera etapa de llegada. Suele repercutir en una mayor exposición al abuso —tanto en pensiones como en empleos— y a veces se acompaña con un sentimiento de temor que dificulta a la persona el hacer valer sus derechos. Como desarrollaremos más adelante, los vínculos con otros habitantes del país y el papel de algunas instituciones se vuelven claves a la hora de asesorarse y evitar estos maltratos.

Los hallazgos en este punto permiten discutir la idea de “profesionalización” que sugieren Martiniello y Rea (2011) al conceptualizar la migración como un oficio, ya que en gran parte de los casos las personas emprenden el viaje en las condiciones que pueden, sin estar necesariamente preparadas para lo que van a encontrar. De todas formas, resulta interesante analizar este eje propuesto en la perspectiva de las carreras migrantes, las competencias y saberes que se ponen en juego, entre los que se encuentra la información sobre el nuevo país. Así, la figura del receptor funciona como una especie de “maestro” o “asesor”, pero al tratarse a su vez de un inmigrante de mayor antigüedad en el país también cristaliza esta idea de aprendizaje a la que se refiere Becker ([1963]1985) al desarrollar el concepto de “carrera” (citado en Martiniello y Rea, 2011).

## **Estructura de oportunidades y restricciones**

La estructura de oportunidades y restricciones en cuanto a los factores políticos, legales y económicos repercute en las trayectorias los migrantes. En esta dimensión encontramos la legislación migratoria, la normativa de alquileres, la oferta y demanda del mercado laboral y el acceso al aparato de seguridad social, que se detallan en el presente apartado.

## Documentación

Aunque Uruguay tiene una legislación que apunta a poner pocas restricciones a la inmigración, hay algunos elementos que complican el acceso efectivo a la documentación. Uno de los requisitos para obtener la cédula de identidad es probar “medios de vida”, es decir, probar que se tiene una forma de sustento en el país. Es posible superar esta dificultad para el acceso a la documentación con la constancia de residencia en trámite, comprobante que pueden solicitar las personas que no cumplan con todos los requisitos a la hora de tramitar la residencia. A partir de 2014 se empezó a exigir visa a la población de nacionalidad dominicana. Esta decisión marca una fluctuación en el escenario jurídico en el cual se desarrollan las trayectorias de los migrantes de este origen. Varias de las personas entrevistadas tienen la percepción de una saturación del sistema que lleva a demoras en la obtención de la cédula de identidad: “Sí, porque era rápido antes, ¡ahora te tarda hasta tres meses!” (Entrevista grupal). Al consultar con la Dirección Nacional de Migración (DNM), afirman que no se registran mayores demoras en los plazos a nivel general, pero que puede haber casos particulares en que el proceso se alargue por dificultades relacionadas con la visa o la reunificación familiar. La cédula es un elemento esencial porque constituye una primera puerta para empezar a hacerse un lugar en el país, importante para facilitar la inserción en el mercado laboral formal y poder luego acceder a una garantía de alquiler. De alguna manera, la trilogía primera vivienda, cédula y primer empleo es un conjunto fundamental para empezar a sentir cierta tranquilidad.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> A continuación, se presenta el detalle de los trámites que debe hacer una persona que migra desde República Dominicana al llegar a Uruguay: Se inicia el trámite de solicitud de residencia en línea en el portal del Estado (<https://www.gub.uy/tramites/>). Se abonan 557,30 unidades indexadas (UI) y se agenda una cita en las oficinas de Migración. Se acude a la cita con los documentos solicitados. En caso de cumplir con los requisitos y tener toda la documentación probatoria, queda iniciada la solicitud de residencia. La persona solicita un certificado de residencia en trámite, abona 55,70 UI y puede agendarse para obtener la cédula en la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC). Cuando se tramita la cédula de identidad con la residencia en trámite, el documento tiene un año de vigencia. Una vez que la cédula se expide como residente legal, tiene una vigencia de tres años. En diálogo con el personal del Departamento de Residencias, nos explicaron posibles motivos de las demoras: en caso de que falte alguno de los documentos solicitados para iniciar el trámite de residencia, se otorga un comprobante de residencia en trámite y la persona tiene un plazo para completar los requisitos y volver a las oficinas a continuar con el trámite. Esto puede retrasar la obtención de la cédula de identidad. Un ejemplo de esta situación se da cuando la persona no tiene aún forma de probar “medios de vida”. A su vez, desde la implementación de la visa para el ingreso de personas de esta nacionalidad, en algunos casos el trámite se alarga: hay personas que ingresan al país sin visa, alegando calidad de refugiados y luego tienen que desistir a esa calidad para poder solicitar la residencia legal. Por otro lado, las personas que ingresan con visa de reunificación familiar recorren un proceso administrativo que puede resultar más extenso. Cuando indagamos al respecto de los motivos en que una residencia puede ser denegada, la respuesta fue que en la mayoría de estos casos se trata de personas que no siguieron adelante con el



## Vivienda

Uruguay presenta una característica normativa que dificulta el acceso a la vivienda a los inmigrantes: las garantías de alquiler, que exigen, entre otras cosas, un mínimo de tres recibos de sueldo (es decir, tres meses con ingreso estable en un empleo formal). Así, el acceso a la vivienda está directamente relacionado con la inserción en el mercado laboral formal y fuertemente restringido en los primeros meses en el país.

Si tú no tienes trabajo aquí no puedes pensar en alquilar, entonces, ¿cómo tú vas a vivir? ¿Me meteré debajo de un puente hasta que consiga trabajo? Siento que son un poco duros con los alquileres. [...] ¿cómo tú quieres que yo pueda conseguir un trabajo, si ni siquiera tengo dónde dormir ni dónde descansar, ni dónde bañarme ni nada? Si tú no tienes un familiar, tú no tienes dónde..., ¿entiendes? (Entrevista a Raquel)

La imposibilidad de alquilar un apartamento conduce a la mayoría de los recién llegados a vivir en pensiones, edificios en los que se puede alquilar un cuarto o una cama sin necesidad de contar con una garantía de alquiler. Los problemas de las pensiones son variados y pasan tanto por sus condiciones físicas —materialidad e higiene— como por el trato y el tipo de acuerdo con los encargados y dueños. En ocasiones, las pensiones no alquilan habitaciones, sino que se paga por una cama dentro de un cuarto compartido. Estos casos suelen caracterizarse por albergar a muchas personas hacinadas.

Eran 3500 pesos por cada cama, cada cucheta, por mes. Ya tú sabes, en esa sola habitación donde yo estaba, éramos catorce hombres, cuando tú divides... 3500 por 14 hombres, ves la plata que se sacaba. ¿Viste? (Entrevista a Valentín)

El estudio de Bengochea y Madeiro (2020) pone de manifiesto la existencia de esta problemática entre la población migrante y señala que afecta especialmente a las personas de origen dominicano. Esta condición de hacinamiento, además de ser poco saludable, implica una total ausencia de privacidad y presenta una dificultad grande para cubrir las necesidades básicas: al alojar cantidades de personas muy superiores a la capacidad de las instalaciones, en muchos casos se ve afectada la posibilidad de descanso, aseo y alimentación adecuados. Lo mismo fue señalado por Fossatti y Uriarte (2018a y 2018b) y aparece con frecuencia en las entrevistas analizadas. Mugre, humedades y plagas son mencionadas al hablar de la vida en las pensiones como problemas recurrentes e incluso habituales:

---

trámite. Luego de unos meses sin presentarse en las oficinas a continuar con el proceso administrativo, se considera que no hay interés y se niega la residencia. De todas formas, no hay manera de verificar que esas personas abandonan el país.

y cuando vine me entré a la habitación, en una pensión en Ciudad Vieja. Cuando me acosté tuve que levantarme de madrugada... porque las chinches, las cucarachas me comían... En la espalda mía todavía tengo..., porque tú viste que las chinches te comen y tú te rascas, te rascas, te haces llagas y te rascas... y esas marcas no se te borran así..., con las chinches no... Toda la espalda llena, vos sabés... que parezco un perro de esos dálmata ahí. (Entrevista a Joel)

Además de los problemas edilicios y de condiciones higiénicas, son recurrentes los relatos de abuso por parte de los encargados de las pensiones. Maltrato, discriminación y aprovechamiento de la vulnerabilidad de migrantes que a veces desconocen sus derechos o no tienen alternativa. Esto, sumado a todo el conjunto de problemas que hacen desagradable la vida en las pensiones, puede vincularse a lo planteado por Fossatti y Uriarte (2018b) acerca de que por las condiciones de la vida en pensiones los inmigrantes se ven expulsados a usar el espacio público como espacio doméstico.

Otra alternativa que aparece en las situaciones de los entrevistados es adquirir una vivienda en la periferia. Esto se alinea con los hallazgos de Bengochea y Madeiro (2020), que señalan que algunos migrantes de origen dominicano tienden a desplazarse a la periferia luego del primer año en el país. Encontramos que los inmigrantes que optan por esta alternativa son los que están más asentados en el país, se establecieron con su familia y tienen perspectivas de quedarse por lo menos unos años más. Suelen explicar que prefirieron la tranquilidad de la casa propia, aunque eso implicara irse del centro a la periferia.

le dije “mira, mi amor, vamos a tratar de buscar una casa propia”. “Sí, pero que la plata no nos da”. “No, la plata no da si la buscamos en Carrasco [...] Busquemos una que sea en un barrio de esos más pobres, donde tenga una vivienda que podamos”. Y ta, y conseguimos por acá. Y compramos por acá, y ha sido la mayor tranquilidad. ¿Por qué? Porque ya estás en tu casa propia, lo que usabas de alquiler lo ahorras, y después, en un futuro, te puedes comprar en una zona mejor..., más linda, pero ta, estás en el TUYO, está en lo propio tuyo, ¿no? (Entrevista a Gastón y Graciela)

Los inmigrantes que llegan al país sin ningún tipo de capital económico ni social están fuertemente expuestos a la posibilidad de vivir en la calle por no poder acceder a ningún otro tipo de solución habitacional. “Al principio dormí en la calle, al lado de los seguridad ahí en Tres Cruces, muy bien, muy buena gente los seguridad...” (Entrevista a Walter). Esto pone de manifiesto lo fundamental de contar con contactos o con algo de capital económico a la llegada, para poder tener refugio cuando aún no se consigue trabajo.

## Empleo

La inserción en el mercado laboral formal, además de estar condicionada a la obtención de la documentación, resulta clave para permitir el acceso a la garantía de alquiler de vivienda. En las entrevistas realizadas aparecen alusiones a changas y otras actividades de la esfera informal, especialmente relevantes en ese primer período en el país. Además de la desprotección inherente a este tipo de actividades, es importante puntualizar que demorar el acceso al empleo formal alarga aún más el período necesario para acceder a una garantía de vivienda. Cuando se logra la inserción en el mercado formal, encontramos la recurrencia de los trabajos “triple p” –penosos, peligrosos y precarios– de la que hablan Arocena y Sansone (2017). Se evidencia tanto en los relatos de los inmigrantes sobre sus trayectorias laborales como en su percepción de la oferta laboral a la que pueden acceder:

Limpiadora, lo que más aparece es eso, por más que tú tengas profesión o lo que sea, lo primero que tú encuentras cuando tú estás buscando, eso es lo que tú agarras, ¿por qué? Porque, mira, aquí hay que pagar cuentas, aquí hay que pagar casa... y los dueños de las pensiones no te creen, tú no les puedes decir “No, yo no tengo hoy”, porque no es con el “yo no tengo” que tú no les vas a pagar. (Entrevista a Yanaina)

Los relatos de maltrato y abuso laboral son recurrentes, y suelen estar propiciados, en parte, por la necesidad de conservar el trabajo para asegurar el pago de la vivienda, el envío de remesas, el pago de deudas y la manutención. A su vez, la falta de conocimiento de los derechos de los trabajadores en el país, así como el miedo por no estar seguros de la postura del Estado frente a la inmigración, son factores que contribuyen a hacer perdurar el abuso y maltrato en el ámbito laboral.

Uno, como inmigrante, tiene como el temor..., cuando a uno le hablaban del Ministerio de Trabajo, uno tenía miedo porque uno decía “Bueno, si voy al Ministerio de Trabajo, después no me dan trabajo en otra parte..., van a creer que estoy armando quilombo...”. [...] y uno dejaba mucho pasar cosas, tres meses yo no fui a cobrar, por el temor. [...] porque le decían “No, porque tú eres inmigrante, que te pueden deportar”. [...] lo decían los mismos encargados, le hacían como el psicológico a uno, para que uno no fuera. (Entrevista grupal)

El riesgo de abuso puede verse potenciado en el área del trabajo doméstico, cuyas especificidades llevan a una mayor desprotección. La ausencia de compañeros de trabajo y el ámbito privado propician la falta de información y la exposición a situaciones de violencia e incumplimiento de los derechos de los trabajadores. Esto se remite a lo señalado por Alcázar-Campos y Cabezas (2016), quienes advierten sobre el riesgo de abuso sexual que sufren las mujeres empleadas en hogares privados. Algunas de las entrevistadas relatan haber vivido diferentes formas de transgresión de

sus derechos e integridad, y encontramos que el abuso alcanza su máxima expresión en los trabajos con cama, en que el aislamiento es mayor y los límites de la jornada laboral se desdibujan.

Otra característica que suele estar presente en la inserción laboral de los inmigrantes de este origen es el trabajar gran cantidad de horas. En muchos casos trabajan más de cuarenta horas semanales. Esto se relaciona, en parte, con salarios demasiado bajos en relación con el costo de vida del país, así como con las motivaciones de vida vinculadas al envío de remesas y la prosperidad económica. Sin embargo, también surge con frecuencia el trabajar “para salir del cuarto”, directamente relacionado con la problemática de las condiciones habitacionales anteriormente expuesta.

## El capital social en juego

Luego de discutir las dificultades a las que se enfrentan los inmigrantes para insertarse en los ámbitos de vivienda y empleo, resulta interesante trabajar las distintas maneras en que el capital social se pone en juego frente a estas situaciones. Como desarrollamos anteriormente, los lazos y redes sociales también son relevantes a la hora de estudiar las carreras migrantes, que Martiniello y Rea expresan como “movilización de recursos”.

## Vínculos con uruguayos

Los vínculos con uruguayos no están presentes en todas las entrevistas. Existen distintas percepciones sobre la actitud de los locales y su disposición a relacionarse con los inmigrantes. En ciertos casos algunos vínculos con nacionales son claves para insertarse en el mercado laboral. Esto es muy frecuente y está relacionado con lo antes mencionado, lo imprescindible de tener contactos y recomendaciones para poder conseguir empleo. Aunque son menos frecuentes, pueden darse casos en que un uruguayo facilita el acceso a la vivienda y otras cuestiones prácticas, y muchas veces pueden ser aliados contra la desinformación.

Pero, gracias al Señor, llegó una muchacha que iba y me ayudaba con los niños [...], entonces ella empezó hablando [...], empezó a orientarme y un día yo le dije a la señora: “Yo no me quiero ir, pero si no me aumentan me voy a tener que ir. (Entrevista a Rita)

En contadas ocasiones aparecen referencias a amistades profundas o vínculos de pareja con nacionales. Sin embargo, algunos dominicanos afirman que, a pesar de intentarlo, no han podido formar vínculos con uruguayos que trasciendan la cordialidad superficial de la vida cotidiana. Atribuyen esto a un modo de ser de los urugua-

yos —cerrados, distantes—, que por un lado se asemeja a lo trabajado por Arocena y Sansone (2017) sobre el rechazo expresado como indiferencia, pero que, a su vez, entendemos que puede estar ligado a diferencias culturales, trabajadas en el siguiente apartado.

Aunque la referencia de un uruguayo para conseguir un trabajo es frecuente, los vínculos fuertes con nacionales que potencien una solidaridad mayor son bastante excepcionales. Esto puede interpretarse desde la perspectiva de Granovetter (1973), que señala el papel fundamental de los lazos débiles a la hora de intercambiar información. Los vínculos con uruguayos muchas veces funcionan como “puentes”, conectando a los migrantes con otras redes donde encuentran otras oportunidades.

En cuanto a los lugares de relacionamiento donde surgen los lazos con uruguayos, se puede entrever que principalmente se da en los trabajos y en instituciones como la organización no gubernamental (ONG) *Idas y Vueltas* o las iglesias.

### Vínculos entre inmigrantes

Por la convivencia en las pensiones, la participación en iglesias y en *Idas y Vueltas*, y por aspectos culturales, es usual el contacto con inmigrantes de otros orígenes. En algunos casos, se consolidan lazos fuertes, de cercanía, como amistades y relaciones de pareja. Estos conllevan vínculos de confianza y ayuda mutua.

Inclusive cuando nosotros vivíamos en el Cerrito [...] una pareja de venezolanos vino a vivir con nosotros, en el anexo donde nosotros vivíamos, con la niña, y vivíamos con ellos. Y con otra dominicana. Un grupo de inmigrantes, sí [ríe]. (Entrevista a Leticia y Octavio)

Más allá de estos vínculos personales, puede darse una suerte de solidaridad migrante, propiciada por la empatía y la sensibilidad hacia las situaciones difíciles que afrontan quienes llegan al país.

Nos apoyamos unos a otros porque somos inmigrantes. [...] somos como una familia. Yo lo veo así. Porque todos estamos en la misma. Estamos que no estamos en nuestro país y tenemos que apoyarnos unos a otros. (Entrevista a Yanaina)

Sea dominicano, cubano, lo que sea. Porque si somos inmigrantes todos nos podemos ayudar ambos. Por mí en la calle no se queda. Y de lo que yo como, come también, ¿me entiendes? (Entrevista a Iris)

A diferencia de los vínculos con uruguayos, instituciones o inmigrantes de otros orígenes, los lazos entre dominicanos tienen un lugar importante en todas las entrevistas analizadas. Además del lugar del receptor, que orienta al recién llegado desde

la experiencia, encontramos que los inmigrantes forman redes, vínculos en los que se apoyan y a los que pueden acudir para diferentes cuestiones.

Así como el receptor a veces facilita el acceso a la vivienda, los inmigrantes se agrupan y comunican para asegurar que sus conocidos tengan dónde dormir. En la esfera laboral, en ocasiones los dominicanos ofician como contactos relevantes, recomendando a un conocido para el trabajo —esto concuerda con lo señalado por Arocena y Sansone (2017)—. Cuando no pueden realizar esta recomendación directa, contribuyen a la difusión y comunicación para facilitar el acceso de sus connacionales al mercado laboral. La imagen que usan para describir la puesta en acción de esta red con este objetivo es muy interesante:

por ejemplo, ya yo sé que Marcela está sin trabajo. Yo **riego la voz**, le digo a ella: “Mira, Marcela está sin trabajo, si tú sabes de cualquier trabajo que aparezca”, entonces ya ella por otra parte también, y así se va regando que de una vez dice “hay un trabajo”, ya ahí consigue trabajo. (Entrevista grupal)

La voz, que se riega como en un cultivo para poder cosechar; la información, que se esparce como gotas, se desparrama y permite llegar lejos; en esta expresión se ve claramente una situación en que los dominicanos movilizan el capital social con el que cuentan, poniendo en juego sus vínculos y contactos para solucionar un problema. Acuden a la red que se compone de sus conocidos y los contactos de estos, expandiéndose, haciéndose amplia.

La solidaridad organizada alcanza su máxima expresión en las asociaciones de dominicanos. Encontramos mención a dos distintas: Juana Saltitopa y Hermanas Mirabal. La primera fue fomentada por Idas y Vueltas y tiene representación en la Junta Nacional de Migración. Una vez más, puede interpretarse, desde la perspectiva de Coleman (2011), como la forma de capital social de “organizaciones intencionales”. Como el autor señala, más allá de los motivos por los que son creadas dichas organizaciones en un primer momento, estas pueden servir a otros propósitos luego de generados el espacio y las interconexiones entre personas. A su vez, remarca que aunque no todas las personas de una comunidad participen en ellas, suelen generar bienes públicos que benefician al conjunto, más allá del involucramiento en ellas. Ambas organizaciones de migrantes de República Dominicana parecen al menos servir como lugar de relacionamiento cuando organizan alguna actividad o reunión, e intentan trabajar para generar bienes públicos para el conjunto de los migrantes. Sin embargo, tienen grandes limitaciones que señalan tanto su vicepresidente como el ministro consejero de la Embajada Dominicana.

Otro aspecto en que se vuelven relevantes los vínculos, especialmente entre mujeres dominicanas, es en las estrategias de cuidado: cuando tienen hijos o nietos en el

país, suelen apoyarse en el esfuerzo de ocuparse de los menores a cargo y cumplir con las extensas jornadas laborales. Esto se vuelve especialmente significativo a la luz de los resultados de Fernández Soto *et al.* (2020), que afirman que la migración de este origen nacional cuenta con mayor presencia de menores a cargo y mayor frecuencia de hogares monoparentales con jefatura femenina. Los cuidados suelen delegarse a personas de confianza, por lo que se necesitan vínculos personales cercanos. Estos resultan a su vez fundamentales por brindar contención emocional. Por todo esto, algunas de las personas entrevistadas marcan un aspecto asociado a la dimensión temporal, explicando la diferencia en las trayectorias de los primeros que vinieron al país con los que llegaron en años posteriores:

Han tenido suerte porque han tenido personas dominicanas que nos hemos ayudado unos con otros. [...] pero el que vino en 2013, 2014... [...], mira, que no tenía a nadie quien lo cuidara aquí, que le diera una mano. (Entrevista grupal)

El compartir, forma en que se refieren a las juntadas de esparcimiento en las que se comparte una comida y un momento de ocio, permite consolidar vínculos, generar momentos amenos y dar lugar a la expresión de aspectos culturales del país de origen.

## Instituciones

Coleman (2011) menciona a las “organizaciones intencionales” como uno de las formas de capital social, por la organización y acción colectiva que generan. Las instituciones mencionadas a continuación son muy relevantes en algunas trayectorias migrantes porque dan acceso a redes fundamentales y suelen caracterizarse por brindar contención emocional y soporte en aspectos prácticos. Sin embargo, para acceder a estos beneficios es necesario que el individuo se inserte en dichas instituciones. Idas y vueltas es una ONG que provee apoyo y asesoramiento a los migrantes de distintas nacionalidades y retornados. Las personas suelen llegar a la organización por medio de otro inmigrante que le sugiere que acuda o los acompaña. Además de ser un lugar de relacionamiento que permite a quienes asisten generar contactos valiosos en términos personales y laborales, la ONG brinda ayuda en la elaboración de *curriculum vitae* y cuenta con una asesoría de empleo y una asesoría de vivienda, que apuntan a informar más en detalle para mejorar las posibilidades de inserción de cada persona, y prevenir y combatir situaciones de abuso:

nosotros a través de este tiempo vinimos, conocimos Idas y Vueltas, y acá nosotros veníamos trayéndonos las quejas, y aquí nos asesoraban, qué teníamos que hacer. (Entrevista a Valentín)

Se trata de un espacio de solidaridad organizada, donde se realizan donaciones de ropa de abrigo y otros artículos fundamentales a la llegada, y permite conectar y nuclear a los individuos para que estén contenidos y protegidos. Otras instituciones relevantes para parte de la población estudiada son las instituciones religiosas. La concurrencia a iglesias por parte de inmigrantes dominicanos es muy variada. Encontramos católicos, evangélicos, mormones, pastores brasileños, dominicanos y uruguayos, personas que acuden con frecuencia y otros de vez en cuando, algunos que participan en actividades y se vinculan con los otros miembros, y otros que simplemente van a realizar el culto. Cuando la participación es consistente, la iglesia puede brindar beneficios directos en forma de asistencia o caridad, o indirectamente, abriendo la puerta de acceso a una red de vínculos fundamentales en términos de capital social. Ligado a esto, para algunas personas representa un lugar de contención emocional y relacionamiento.

conocí gente de la iglesia, por medio del amor de Jesús Cristo. [...] La primera gente uruguaya que conocí, la conocí en la iglesia. [...] como a mí no me gusta estar sola, no me gusta sentirme que no tengo a nadie, comencé a hacer relaciones de amistades con las personas. Brasileños, con uruguayos, creo que hasta una colombiana, hay venezolanos, sí..., y trataré de no sentirme tan sola. (Entrevista a Raquel)

Aunque las iglesias tienen algunas consecuencias positivas en la vida de los inmigrantes, también aparecen ciertas exigencias asociadas a “ser una persona de fe”, que pueden dificultar la integración de la persona en algunos ámbitos:

porque en mi trabajo los compañeros míos que son dominicanos, hay mucha cosa que comparten más con ustedes, con los otros compañeros que son de acá, por la música. [...] siempre hacen reuniones..., en esas reuniones yo prácticamente no voy, porque como yo no tomo cerveza, esa música no es la música que yo escucho, muchas veces me cohibo de compartir con ellos por eso, porque capaz que hacen un video, suben a Facebook, no van a ver que yo estoy compartiendo con ellos, sino van a decir: “Ah, está tomando cerveza”. Nosotros como cristianos no podemos tomar, porque es algo de lo que Dios nos habla en la palabra. (Entrevista a Rita)

En el caso de la participación en las iglesias, las características personales repercuten en el acceso a redes y movilizan recursos, a veces de forma positiva, fomentando la construcción de vínculos, y a veces restringiendo la participación de las personas en algunos ámbitos.



## Asimilación, segregación, multiculturalismo

Arocena y Sansone señalan “hay que destacar que a diferencia de los ‘viejos’ inmigrantes, los dominicanos se asimilan menos” (2017, p. 180). Encontramos que dentro de la población que migra desde República Dominicana existen distintos perfiles, que configuran un juego de fronteras y desplazamiento de culpas para escapar de las generalizaciones y la discriminación que generan los conflictos con uruguayos.

Un factor importante de conflicto es la “bulla”, asociada a la música, costumbres y formas de uso del espacio público. Como analizan Fossatti y Uriarte en *Viviendo sin derecho* (2018b), esto es en parte consecuencia de las diferencias culturales, pero también deriva de la precariedad en la vivienda y lleva a problemas de convivencia entre vecinos.

tuve un problema con el uruguayo porque yo ponía música, mucha música. Entonces me dijo que no se podía poner mucha música, que si la iba a tener que tener bajita entonces. Como ustedes escuchan la música [...] es muy bajita, es como de fondo, una música como de fondo, así. Yo no escucho música así, o sea, nosotros, los dominicanos, es muy raro, tú no vas a encontrar un dominicano escuchando música bajito, no, porque ahí ya no se utiliza eso. Entonces, como es como la cultura de uno de allá es más alegre y es radio prendido a toda y cantando y todo eso, Dominicana es así. (Entrevista a Rodrigo)

Los conflictos, a su vez, exacerbaban la discriminación y el rechazo de los inmigrantes por parte de la población local, que tienen diversas formas de expresión. Algunos inmigrantes, frente a esta hostilidad, prefieren relacionarse entre dominicanos, manteniendo sus pautas culturales. Esta reacción al rechazo de los uruguayos se aproxima a la “segregación” que Arocena y Aguiar (2007) presentan como una de los modelos de integración:

nosotros siempre nos juntamos entre dominicanos, como somos dominicanos, siempre nos gusta compartir con la misma raza de nosotros..., nos quedamos entre nosotros. (Entrevista a José)

Por otro lado, algunos dominicanos sostienen que son diferentes, que son más tranquilos, y se esfuerzan por apartarse de las actividades y zonas que, según ellos, caracterizan a los “dominicanos problemáticos”:

nosotros no lo hemos vivido [habla entre risas] porque no vivimos ahí en la Aguada, pero vemos las noticias, y la voz se corre. Y aunque somos dominicanos, yo no soy como..., bueno, no soy como ciertos dominicanos. [...] ¿qué hace el dominicano? Es muy bullicioso, yo como dominicano lo reconozco, tienen la música a todo lo que da, dicen una tremenda palabra, que hasta los perros la entienden, se saben que no están diciendo cosas buenas... [...] entonces, esos dominicanos, ¡yo ni por ahí cerca,

muchachos! Ni que me digan “ven, vive aquí de gratis”, por ahí con esos barriarios... esos vinieron de canteríos, de allá de Dominicana, esos no son los educados. (Entrevista a Leticia y Octavio)

De alguna manera, esta es otra alternativa de reacción frente al rechazo y la discriminación que reciben: para escapar de las generalizaciones, resulta imperante distanciarse, marcar los límites y las diferencias con los otros dominicanos, “los malos”, “los del Centro”, que han “dañado la reputación” de todos. “Son dos o tres, que uno sabe quiénes son, maleducados, liosos. Entonces nos juzgan a todos” (Entrevista a Gastón y Graciela). Estos juegos de líneas y fronteras puede entenderse pensando en las “barreras simbólicas” de las que hablan Lamont y Molnár (2002), grupos que buscan trazar sus líneas para separarse de otros, definiendo y valorizando los rasgos que los distinguen, a su vez producto del rechazo externo.

Este modelo de dominicano “tranqui” se acompaña con una corrección, un deber ser, que parece de invitado en casa ajena. El portarse bien porque no estás en tu país, que lleva a afirmaciones como “tengo que adaptarme YO a ustedes” (Entrevista a Gastón y Graciela): el deber de asimilarse.

hacen como mucha música y muchas cosas y según entiendo a las personas no les gusta, ¿no? Yo no estoy de acuerdo, estoy de acuerdo con respetar, que si somos nosotros que estamos en un país, digamos, ajeno, ¿no?, donde somos recibidos, bien recibidos, yo digo que hay que respetar y respetar las reglas, y acoplarnos nosotros. (Entrevista a Nadia)

Asimilarse para integrarse y asimilarse para escapar al rechazo. Esto último se presenta de forma más evidente en algunos relatos sobre niños en el sistema educativo, que adaptan su forma de hablar y relacionarse para eludir el *bullying*.

Yo a mi hijo lo conozco, cuando nos juntamos en un evento de la escuela, que él se junta con sus compañeros de clase [...], él habla idéntico a como ellos hablan, tú no identificas el acento. Sin embargo, nuestro hijo, acá, habla como nosotros. Pero con los compañeros habla totalmente uruguayo. Porque aprendió a hacerlo así, porque antes lo discriminaban, le decían “paraguayo” y él se molestaba... “panameño”..., el técnico le decía [risas] “tucumán”, y él se enojaba pila, técnico de fútbol, que juega fútbol desde los seis años. “Tucumán, ven, tucumán, haz esto y lo otro”. Se quedaba callado pero se enojaba, por dentro estaba que explotaba, le hacían mucho *bullying*, sí. (Entrevista a Gastón y Graciela)

Esto contrasta con la impresión del alcalde del Municipio B: “En el sistema educativo me parece que es lo más lindo que se está dando, porque los gurises se integran perfectamente”, y con la experiencia favorable de un niño dominicano que asiste a la escuela en Ciudad Vieja. Es probable que la gran presencia de migrantes en esta zona

y el trabajo de las escuelas con el fenómeno faciliten el surgimiento del multiculturalismo sobre la segregación o asimilación.

Las expresiones de este rechazo por parte de la población local son variadas, como dicen Arocena y Sansone (2017), la hostilidad puede venir en forma de indiferencia. Esto se expresa en los relatos de los inmigrantes, que afirman la dificultad de formar vínculos con nacionales.

primeramente en las personas. Son muy antisociales, muy calladas, muy calladas. No sé si es porque ellos te ven, porque tú eres migrante, de menos, o algo así, pero te miran más o menos con esa onda. ¿Entiendes? Muy poca gente tú encuentras que... ¿cómo te digo?, como que te traten normal, como una persona [ríe]. (Entrevista a Lisa)

Sentir frialdad, distancia por parte de los “uruguayos cerrados”, lleva a segregarse: se sienten más cómodos entre dominicanos o con inmigrantes de otros orígenes. Estas y otras diferencias en los códigos de relacionamiento son motivo de encuentros y desencuentros, y pueden dar lugar a conflictos, desconcierto o problemas de comunicación.

Muchas veces no nos llevábamos bien porque muchas veces no nos sabemos entender, ¿viste? Hablamos todos el español, pero muchas veces no sabemos pronunciar, o muchas veces pueden ser la misma palabra con diferentes significados, entonces siempre pasaba eso. (Entrevista a Rita)

Tal como lo explican los antecedentes consultados, la discriminación a la población dominicana tiene muchas facetas relevantes, porque se entrecruzan varios componentes que generan vulnerabilidad. Por un lado, la xenofobia, que tiene un componente eurocéntrico: se rechaza los modos de vida de los caribeños, porque se acepta y valoriza lo europeo. Este elemento, que surge en las entrevistas realizadas, fue analizado en trabajos consultados: es abordado por Laborde (2011) vinculado al trato de inmigrantes de nuevos orígenes en la ciudad de Buenos Aires y por Alcázar-Campos y Cabezas (2016) en lo relativo a la percepción de las personas de origen dominicano en Puerto Rico. Aunque suele quedar implícito —ya que, como explica Quijano (2014), la colonialidad es una forma que permea el pensamiento en muchas esferas y actúa sin que nos demos cuenta—, en uno de los relatos aparece explicitado:

Me dice: “Ah, mis padres son italianos”. “Sí, pero tus padres son, ¿qué? Son extranjeros, ¿vinieron acá a qué? A buscar una vida mejor, y ¿qué me estás diciendo ahora?”. “Ah, no, pero... los inmigrantes...”. “Inmigrantes, ¿qué!?”. “¡Inmigrantes son tu raza!”. (Entrevista a Juan)

Esta cita ilustra otro elemento que es relevado por la bibliografía (Arocena y Sansone, 2017; Alcázar-Campos y Cabezas, 2016; Jensen y Oropesa, 2010) y que no se puede pasar por alto: la discriminación racial que sufre gran parte de la población dominicana. Insultos, malos tratos y alusiones a su color de piel son mencionados con frecuencia como parte de su experiencia en trabajos —tanto de parte de compañeros como de superiores— y espacios públicos.

Pero yo sé, claramente, que si no me aceptan a mí por extranjera o por negra, son personas que en el fondo no se aceptan ellos mismos. Pero sí, he tenido, he tenido. En lugares de trabajo he tenido discriminación. Pero no me he animado a hacer ninguna denuncia ni nada de eso. Yo entiendo de que Dios se encarga de todo y que tú recibes todo lo que das. (Entrevista a Nadia)

Había, mira, había un encargado que no me soportaba, “¡Esta negra!”. (Entrevista a Rita)

M: No a aguantar tanta humillación. Y: Discriminación: “¡Andate para tu país!” [...] S: Sí, es verdad, a mí me ha pasado [risas], en los ómnibus, a mí me ha pasado, que si yo estoy en el asiento, y por ser negra no se me sientan al lado. (Entrevista grupal)

Además de la discriminación racial y por origen nacional, la calidad de inmigrante suele ser motivo de agresiones, que se expresan principalmente vinculadas a lo laboral, en la típica expresión “vienen a sacarnos el empleo”. Muchos relatan que han recibido estas acusaciones en espacios públicos y por parte de compañeros de trabajo. Aunque esta es una forma bastante típica de discriminación a los extranjeros, resulta interesante la respuesta y las dinámicas que genera en torno a sí.

Pero nosotros no le sacamos el laburo a nadie..., el laburo yo encuentro que se lo sacan los mismos uruguayos. Porque yo he trabajado muchísimas veces con uruguayos, [...] y hay uruguayos, me perdonas que yo te diga, que se certifican, se certifican nada más por el simple hecho de que ellos no quieren ir a trabajar. Como hoy que había mucho viento: “Ah, no, yo no voy porque había mucho viento”. ¿Entiendes? (Entrevista a Yanaina)

Esta respuesta a la discriminación se vincula con la idea del “inmigrante trabajador”, perfilada en el trabajo de Arocena y Sansone (2017), que encontramos que está vinculada a las motivaciones y estructura de oportunidades y restricciones, trabajadas anteriormente. Por lo imprescindible y central del empleo en las vidas de los inmigrantes en el país, y por esta “corrección” de la que hablamos más arriba, los inmigrantes se muestran muy cumplidores y dispuestos en el ámbito laboral, generando tensiones con sus compañeros, que se sienten amenazados.

yo no falté nunca en dos años, ni nunca me enfermé tampoco, cuando estaba enfermo yo iba enfermo, y aun así, trabajaba un poco menos, pero igual estaba ahí, hacía el trabajo, no faltaba [...]. Entonces, los empleadores, ¿qué están haciendo? Están valorando eso. (Entrevista a Leticia y Octavio)

a mí se me hizo un poco conflictivo por eso. ¿Por qué? Porque yo trabajo en una empresa de queso y están acostumbrados a sacar trabajo de una manera, la producción. Capaz que yo la sacaba un poco más rápido, [...] muchas veces pensaban como que uno sacaba laburo por ganar categoría o por ganar puesto, y en realidad no era por eso, sino porque estamos dispuestos a trabajar rápido, acá tienen una manera de trabajo un poco más lento, y ta, siempre había conflicto. (Entrevista a Rita)

Parecería que la necesidad y disposición de los inmigrantes para trabajar muchas horas y con mucha energía lleva al resentimiento de algunos nacionales, que se sienten amenazados por verse en el aprieto de que los comparen con sus compañeros. En el ideario colectivo, la idea de que los inmigrantes están viniendo a ocupar puestos de trabajo está presente y genera incomodidad, que se hace presente en algunos mensajes políticos como “defender el trabajo de los uruguayos”. Esto contrasta con lo presentado en una nota de *La Diaria* que comenta resultados de un estudio a cargo de un grupo de investigación de la Universidad de la República expuestos en un encuentro sobre migración y ciudadanía, y encabeza el artículo con “Investigación indica ‘complementariedad sociodemográfica casi perfecta’ en empleo entre uruguayos y ‘nuevos’ inmigrantes”. La complementariedad vendría dada por el tipo de trabajos que realizan los inmigrantes, impresión que también está presente en la percepción de estos:

Y no es así, [...] una uruguaya no quiere trabajar en una limpieza o lo que yo estoy haciendo. Entonces, ya ve que jamás le quitamos el trabajo a otros. (Entrevista grupal)

En otra dinámica de desplazamiento de culpas, en las entrevistas también aparece la idea de que los problemas —de discriminación y saturación del sistema migratorio— surgen por la llegada de muchos cubanos y venezolanos:

Como que no estamos... gustando como antes. Y ya estamos todos como en la misma bolsa. Porque hemos colmado el país. (Entrevista a Gastón y Graciela)

Lo que pasa es que se ha congestionado la cosa por los cubanos que han venido... [...]. Vienen mucho cubano, venezolano..., tú sabes, entonces los trabajos ahora se los están dando a ellos porque los cubanos trabajan por muy poca plata... Nosotros hacemos trabajos de cien pesos y ellos lo hacen en cincuenta pesos. Lo que pasa es que allá en su país está complicado..., Venezuela. (Entrevista a Joel)

Las diversas formas de discriminación se cristalizan en la frase “¿y por qué te viniste?”. Aunque parece inocente —y en ocasiones puede serlo— el reiterado cuestionamiento de los motivos de venida genera incomodidad, porque pone en tela de juicio el derecho de la persona a estar en el país, o incluso en algunos casos hace alusión —de forma irrespetuosa y desde la desinformación— a las condiciones de vida en dominicana.

Porque a veces dicen: “Ay, ¿por qué te viniste de dominicana? ¿Está tan malo?”. ¡No! Si yo me crie allá y crie mis hijos allá [...]. “Ah, que no hay trabajo”, hay trabajo, porque el que está allá está trabajando. No andan pidiendo, ni de mendigo en la calle tampoco. Trabajan. Lo que pasa es que unos se quedan y otros quieren salir, ¿me entiendes? Porque aquí a mí no me va tan mal, pero yo no me voy a quedar acá. Me voy para otro país, capaz que me encuentro con otra persona que me va a preguntar lo mismo: “Ay, ¿de dónde venís?”. “Yo soy dominicana, vengo de Uruguay”. “¿Por qué te viniste?”. “Porque quise”. (Entrevista a Iris)

Esta cita refleja el sentir en torno a estos cuestionamientos y también frente al proceso migratorio y las perspectivas a futuro. Encontramos distintos componentes relevantes a la hora de analizar las costumbres y herencias culturales de los habitantes de República Dominicana en Uruguay. Estos ingredientes de ambas tradiciones se combinan y aparecen presentes de distintas maneras en la vida de los inmigrantes, aproximándose a los distintos “modelos de integración” explicados por Arocena y Aguiar (2007).

La gastronomía es la esfera en que el multiculturalismo se vuelve más evidente. La cocina dominicana suele ser parte de la vida cotidiana de los inmigrantes, que también adoptan sabores uruguayos. Existe una suerte de mixtura “obligada” que viene dada por la dificultad de acceder a los productos de consumo típico en la isla, porque no llegan al país o resultan muy caros.

Nosotros tratábamos de cocinar, es como, lo pondría como..., como entre dos. Porque realmente tampoco aparecen todos los ingredientes que uno usa allá, entonces uno como que se equilibra, es como mitad y mitad. (Entrevista a Leticia y Octavio)

Sin embargo, también se preparan y consumen comidas clásicas del Uruguay, por practicidad o por placer. El menú local que más entusiasmo suscita en todos los casos es el asado, elemento que a veces genera sorpresa en un principio, pero suele ser incorporado a la vida de los inmigrantes, en algunos casos dándole un toque caribeño.

Al estilo uruguayo, sazonado como dominicano, acá [...] lo sacan del refrigerador y lo ponen a asar. Nosotros lo sacamos del refrigerador, lo sazonomos y luego lo asamos. (Entrevista a Olivia)

Así, en la esfera gastronómica se ve parte de lo que Moreau y Schleyer-Lindenmann (citados en Martiniello y Rea, 2011) llaman “entre dos”, resultado de las imbricaciones entre las distintas maneras de hacer y las circunstancias sociohistóricas. Más allá de lo culinario, el asado no solo se adopta como plato, sino también como evento social: forma parte de los festejos y reuniones de los inmigrantes.

siempre que hacemos algún asado ponemos bachatica, tú sabes, Romeo Santos, nos identificamos con la música nuestra. (Entrevista a Gastón y Graciela)

Esta cita ilustra lo anteriormente mencionado: las reuniones sociales son momentos de expresión cultural. Suele estar muy presente la música, con ritmos caribeños, y con frecuencia se menciona el dominó como juego clásico del país de origen.

y así hacemos cuento ahí, y siempre hay dos o tres mesas de dominó, en la calle ahí, jugando dominó, y ahí uno se para a hablar, tratando de SENTIRSE EN CASA. (Entrevista a Valentín)

¡Ah! ¡Jugamos al dominó, sí, sí, claro! [...] cuando te digo que compartimos, compartimos todo, bailamos, comemos, jugamos dómimo, jugamos softbol. (Entrevista a Yanaina)

Los deportes son otro ámbito donde se expresa el multiculturalismo: a través del básquet, el softbol y el béisbol, los dominicanos comparten su cultura y se relacionan con uruguayos e inmigrantes de otros orígenes. El béisbol tiene un campeonato, organizado por un uruguayo, donde los dominicanos tienen un equipo llamado Pa’ Goza y participan de los partidos los domingos en el Parque Rivera. En la misma liga hay equipos de cubanos, venezolanos, y uno que integra a uruguayos e inmigrantes de diversas nacionalidades. El básquetbol aparece como una práctica más descontracturada, tiene lugar en las plazas en las horas de ocio luego de la jornada laboral.

Siempre con las amistades de ahí hacemos el equipo, entonces ya podemos decir “ah, que somos amigos...” y este puede ser dominicano pero ese era uruguayo, nos mezclamos. (Entrevista a Juan)

## Conclusiones

Nuestro trabajo, realizado en 2019, confirma en buena medida las conclusiones del trabajo de Arocena y Sansone publicado en 2017. Las trayectorias de los dominicanos en Uruguay siguen un patrón común con un arribo generalmente muy difícil por la precariedad económica y social; el malestar continúa al darse cuenta de que las diferencias del país con el de origen son tan radicales en cuanto a clima, carestía y discriminación racial; a medida que transcurre el tiempo el capital social en aumento

mejora las condiciones afectivas y materiales y los vínculos se estrechan con otros dominicanos; la integración que predomina es la segregación, puesto que los círculos son más bien endógenos sin la participación de uruguayos; no obstante, la fusión entre culturas es inevitable y se vive de manera más explícita y natural en la gastronomía y el deporte.

La estructura de oportunidades y restricciones (Martiniello y Rea, 2011) moldea las carreras migrantes. Los factores legales, políticos y económicos inciden directamente a la hora de plantearse las perspectivas a futuro. Todos ellos se ponen en la balanza, junto con la noción de éxito y el mundo de los afectos. Quedarse en Uruguay, volverse a Dominicana o seguir migrando, son todas posibilidades. Es frecuente que los migrantes que vinieron de República Dominicana tengan una meta establecida que pretenden alcanzar. La percepción del cumplimiento de estos objetivos es parte de lo que se evalúa cuando se consideran las posibilidades a futuro. Esto puede interpretarse como la noción de éxito, componente de las carreras migratorias en el que inciden las expectativas que tenían al llegar y la visión tanto del individuo como de su entorno sobre su situación en el país. Para las madres que migran sin sus hijos, la separación de la familia es un motivo recurrente de angustia. La división geográfica con los hijos genera estas dinámicas de hogar transnacional que implican tanto el envío de remesas como el intento de cumplir a distancia el rol parental, que enfrenta dificultades prácticas y afectivas. Estos hallazgos se condicen con los resultados de Fernández Soto *et al.* (2020), que señalan que estas configuraciones de familia transnacional son especialmente frecuentes entre las personas de origen dominicano en nuestro país. En los casos trabajados encontramos dos alternativas en términos de perspectivas a futuro: el proyecto de volver al país para reencontrarse con los familiares allí o la voluntad de traerlos a Uruguay, a través del mecanismo de la reunificación familiar.

En la normativa de la reunificación familiar se visualiza una suerte de vaivén en la esfera jurídica de la estructura de restricciones y oportunidades: la exigencia de visado, instaurada en junio de 2014, afectó a muchas personas que habían migrado proyectando traer a su familia posteriormente. No fue hasta fines de 2018 que se publicó el decreto 356/018, que reglamenta la Ley n.º 18.250 y especifica, entre los distintos tipos de visa, la “visa de reunificación familiar” (Gómez *et al.*, 2020, p. 37). Esta posibilidad facilita el acceso al visado para familiares cercanos de los migrantes con residencia permanente o en trámite que hayan probado medios de vida en el Uruguay.

Es importante puntualizar que, aunque muchas personas proyectan traer a su familia de República Dominicana, esto no necesariamente implica una voluntad de establecerse permanentemente en el país. Encontramos en los testimonios de varias



de las personas entrevistadas una voluntad de seguir migrando, e incluso en algunos casos se adopta la migración como constitutiva de la identidad:

Un día aquí voy para otro lado, si Dios quiere, no me quedo aquí tampoco. Más de un año, dos años no. (Entrevista a Iris)

Uno siempre dice que vuelve [ríe], uno siempre dice que vuelve..., porque ahí están nuestras raíces, nuestras cosas, pero... no sé si pueda volver a Dominicana a quedarme a vivir ya todo el tiempo. Mis planes son seguir para adelante, viajar a otro país, conocer otros horizontes. (Entrevista a Dalia)

Pero igual yo siempre he sido de migrar, entonces, ¡se me dio la oportunidad y vine! (Entrevista a Yanaina)

Esto se relaciona con la óptica del transmigrante de la que habla Lepratti Souza (2016), según la cual las personas no necesariamente buscan establecerse en el nuevo país, sino que, en el marco del mundo globalizado, se desplazan e insertan en diferentes lugares por distintos períodos de tiempo.

En esta línea vuelve a surgir como relevante el entorno jurídico del Uruguay: por las escasas restricciones que pone el país para conseguir la documentación, hay personas que llegan aquí con la intención de luego poder acceder a otros destinos más restrictivos, ubicando a Uruguay como país de tránsito. Muchos, entonces, consiguen la ciudadanía y la documentación y luego siguen curso hacia España o Chile.

Las perspectivas a futuro son variadas, un número significativo de dominicanos ya se fue del Uruguay y hay otro tanto que planea irse, los que se quedaron y se radicaron son una minoría.

## Referencias bibliográficas

- Alcázar-Campos, A. y Cabezas, A. (2016). Trafficking discourses of Dominican women in Puerto Rico. *Social and Economic Studies*, 65(4): 33-56.
- Arocena, F. (2009). La contribución de los inmigrantes en Uruguay. *Papeles del CEIC*, 2009/2(47).
- Arocena, F. y Aguiar, S. (2007). *Multiculturalismo en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Arocena, F. y Sansone, S. (2017). Los nuevos migrantes dominicanos en Montevideo. En Pucci, F. (coord.), *El Uruguay desde la Sociología XV* (pp. 177-192). Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Bengochea, J. y Madeiro, V. (2020). *Acceso a la vivienda adecuada de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo*. Montevideo: UNICEF Uruguay. <https://>

- omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/INFORME\_VI-VIENDA\_WEB.pdf
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Cabrera-Pérez, L. (2017). Madres que emigran sin sus hijos: experiencias de separación, reencuentro, acomodación e integración de adolescentes inmigrantes dominicanos después de la reunificación familiar. *MODULEMA. Revista Científica sobre Diversidad Cultural*, 1: 95-119.
- Coleman, J. (2011). *Fundamentos de teoría social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Fernández Soto, M.; Grande, R.; Bengochea, J. y Márquez Scotti, C. (2020). *Dinámicas familiares de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo*. Montevideo: UNICEF Uruguay. [https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/INFORME\\_FAMILIA\\_WEB.pdf](https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/INFORME_FAMILIA_WEB.pdf)
- Fossatti, L. y Uriarte, P. (2018a). *Informe acceso a la vivienda y población migrante en Montevideo*. Montevideo: NEMMPO.
- Fossatti, L. y Uriarte, P. (2018b). Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo. *Revista La Rivada*, 6(11): 42-60.
- Gómez, M.; Pizzarulli, L. y Vizcaíno, A. (2020). *Repositorio normativo sobre la movilidad e inclusión socioeconómica de la población migrante y refugiada en Uruguay*. Montevideo: UNICEF Uruguay. <https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Repositorio-normativo-movilidad-inclusion-migrantes-en-Uruguay.pdf>
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380. <http://www.jstor.org/stable/2776392>
- Jensen, L. y Oropesa, R. S. (2010). Dominican immigrants and discrimination in a new destination: The case of Reading, Pennsylvania. *City & Community*, 9(3): 274-298.
- Koolhaas Gandós, M.; Prieto Rosas, V. y Robaina Antía, S. (2017). *Los uruguayos ante la inmigración. Encuesta Nacional de actitudes de la población nativa hacia inmigrantes extranjeros y retornados*. Montevideo: FCS-UM, Udelar.
- Laborde, S. (2011). La alteridad inmigrante en la ciudad del siglo XXI: nuevas formas de construcción del espacio público. *Revista CS*, 0(7): 19-44.
- Lamont, M. y Molnár, V. (2002). The study of boundaries in the social sciences. *Annual Review of Sociology*, 28: 167-195.

- Lepratti Souza, P. (2016). *Fronteras líquidas trabajadores del mar peruanos en Montevideo. Contextos, sujetos y trayectorias de la inmigración en el Uruguay del siglo XXI*. Montevideo: Udelar.
- Martiniello M. y Rea A. (2011). Des flux migratoires aux carrières migratoires. *SociologieS*, Dossiers, Migrations, pluralisation, ethnicisation des sociétés contemporaines. <http://journals.openedition.org/sociologies/3694>
- Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En Quijano, A., *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.

## Documentos

- Uruguay, Poder Ejecutivo (2009). Decreto n.º 394/009. Reglamentación de la Ley de Migraciones. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 2 de setiembre.
- Uruguay, Poder Legislativo (2008). Ley N° 18.250. Ley de Migraciones. *Registro Nacional de Leyes y Decretos*, 17 de enero.

## Sitios web consultados:

- Idas y Vueltas: <https://idasyvueltas.org.uy/>
- Intendencia de Montevideo: <http://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/personas-y-ciudadania/migrantes/equidad-etnico-racial-y-poblaciones-migrantes>
- Ministerio del Interior: <https://migracion.minterior.gub.uy/index.php/estadisticas>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/contratacion-trabajadores-extranjeros-bajo-regimen-dependencia-laboral>

## Artículos de prensa

- La Diaria (2016). El extranjero. *La Diaria*, 12 de agosto. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/8/el-extranjero/>



La labor de investigación del Departamento de Sociología responde a criterios de exigencia teórica y metodológica, con una vocación de fuerte pluralismo de enfoques y perspectivas.

Las líneas de investigación se abren a múltiples posibilidades de aplicación, lo que permite el desarrollo de funciones de extensión que garantizan relaciones fluidas entre los investigadores y los actores sociales y políticos del país y vinculación directa con las demandas más urgentes de nuestra sociedad. Muchas de estas investigaciones se realizan mediante convenios de cooperación con instituciones públicas y privadas, ministerios, intendencias, organizaciones sociales, sindicatos, cámaras empresariales y cooperativas. A través de estas actividades de apoyo y cooperación, los investigadores del Departamento de Sociología llevan adelante estudios, diagnósticos, asesoramientos y evaluaciones.

Para la divulgación científica de los resultados de sus investigaciones, el Departamento cuenta con la *Revista de Ciencias Sociales*, editada por primera vez en 1971 con el nombre *Cuadernos de Ciencias Sociales*, lo que la convierte en una de las revistas arbitradas más antiguas del país en el área social. El trabajo académico supone, además, la integración a redes, grupos y equipos de carácter internacional.

Este libro es producto del esfuerzo colectivo materializado en las Jornadas Anuales de Investigación del Departamento de Sociología, que llegan a su edición 19 y nos encuentran pensando el futuro de la disciplina en clave abierta, participativa e innovadora.



**Sociología**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA