

Sur, migración y después

Juan José Calvo y Pablo Mieres

(editores)

Sur, migración y después

Propuestas concretas
de políticas de población
en el Uruguay

César Aguiar
Federico Bervejillo
Eduardo Errea
Adolfo Garcé
Jaime Mezzera
Adela Pellegrino
Joaquín Secco



RUMBO S

© Rumbos, 2008

© UNFPA, 2008

Edición y corrección: María Cristina Dutto

Diseño y armado: **manosanta** - gráfica editorial

Diseño de cubierta: Manuel Carballa

ISBN: 978-9974-8138-1-6

El análisis y las recomendaciones normativas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo de Población de las Naciones Unidas, su Junta Directiva ni los Estados miembros.

Índice

Introducción	9
Las políticas de migración y desarrollo <i>Adela Pellegrino</i>	13
Tendencias y razones del voto desde el extranjero <i>Adolfo Garcé</i>	33
Medidas económicas concretas que pueden reducir la tendencia a la emigración de jóvenes <i>Jaime Mezzera</i>	55
Tesis preliminares para una política inmigratoria <i>César Aguiar</i>	79
Las tendencias de las cadenas agroindustriales y los efectos sobre el empleo, la demografía y las migraciones <i>Joaquín Secco y Eduardo Errea</i>	89
El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos <i>Federico Bervejillo</i>	129
Inmigración en las márgenes de Maldonado y San Carlos <i>Jaime Mezzera</i>	191
Los autores	217
Lista de participantes en los diferentes talleres que discutieron los artículos que se presentan en el libro	219

Introducción

Este tercer libro que publica el Instituto Rumbos en conjunto y con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas completa una serie de reflexiones dirigidas a promover iniciativas que permitan elaborar políticas de población estables y duraderas en el Uruguay.

El primer libro de la serie, *Importante pero urgente*, llamaba la atención sobre la situación demográfica del país; a partir de ese análisis se señalaba la necesidad de elaborar políticas de población de largo aliento y se indicaban aquellos aspectos particularmente relevantes para su discusión.

En la segunda publicación de la serie, *Nacer, crecer y envejecer en el Uruguay*, se presentaba un conjunto de propuestas relacionadas con las tendencias demográficas referidas al ciclo de vida social. Se recorrían, entonces, asuntos vinculados a la fecundidad, la crianza de los niños, la distribución del gasto público intergeneracional, la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y las opciones de gasto público para la extensión de la vida. En todos los casos se presentaban ideas concretas para implementar políticas o programas orientados a mejorar las perspectivas de nuestro país en materia poblacional.

Esta tercera publicación se encarga de analizar y proponer iniciativas concretas referidas a los movimientos de la población en el territorio. En tal sentido, se trata de un conjunto de planteos complementarios a los de los primeros libros de esta serie y debe ser leído en continuidad con ellos.

Los artículos que aquí se presentan pueden ser organizados en torno a dos grandes capítulos. Por un lado, se analizan los movimientos poblacionales hacia fuera y hacia dentro de nuestro país; por otro lado, se estudian algunos casos específicos, considerados especialmente significativos, de movimientos de población dentro del territorio nacional.

Los cuatro primeros trabajos se encargan de la perspectiva migratoria internacional. Como se sabe, la dinámica de las corrientes poblacionales internacionales debería constituir uno de los motivos de mayor preocupación en la agenda de nuestras políticas públicas. La emigración continúa siendo, aun en tiempos de crecimiento económico, una tendencia instalada en la sociedad uruguaya que debe ser objeto de análisis, de serena

reflexión y, sobre todo, de discusión de iniciativas y propuestas a ese respecto. A su vez, la relación con los emigrantes desde la perspectiva nacional obliga a discutir iniciativas y propuestas concretas que los involucren.

En primer lugar, la demógrafa Adela Pellegrino, con la colaboración del sociólogo Daniel Macadar, analiza las posibles iniciativas y estrategias de vinculación entre el país y su diáspora emigratoria. Comienza analizando las principales referencias bibliográficas que configuran los marcos analíticos de la vinculación entre el *afuera* y el *adentro*. Luego se dedica al análisis sustantivo de las diferentes iniciativas y medidas que se pueden impulsar para promover y acercar a los uruguayos en el exterior con el país.

El trabajo destaca las medidas concretas que pueden desarrollarse para la construcción y consolidación de una política pública que desde el Estado se pueda impulsar o profundizar a fin de construir lazos más firmes entre los emigrantes y su país de origen. También explora estrategias orientadas a facilitar el retorno de aquellos emigrantes que tengan interés en hacerlo, pasa revista a las oportunidades existentes y a las medidas que pueden favorecer tanto la vinculación como el retorno.

El segundo artículo está a cargo del politólogo Adolfo Garcé y aborda la discusión sobre el derecho al voto de los ciudadanos en el exterior. Pasa exhaustiva revista a las soluciones que se han dado en distintos países y estudia el derecho comparado para exhibir un panorama nítido de los diferentes enfoques y soluciones que se han impulsado en las democracias modernas.

Por otra parte, Garcé da debida cuenta de las principales líneas argumentales a favor y en contra de consagrar el derecho al voto de los ciudadanos en el exterior. Se trata de un artículo muy fecundo para entender las raíces filosóficas que nutren las distintas visiones de la teoría política sobre el problema.

También se presentan los diferentes alcances de las soluciones que admiten el derecho al voto de los ciudadanos en el exterior, y se señalan sus límites, modalidades y formulaciones específicas. El texto deja abierto el tema y enriquece la discusión, levantando el nivel del análisis respecto al mero cálculo de las ganancias y pérdidas electorales correspondientes.

El tercer artículo, escrito por el economista Jaime Mezzera, está dedicado a presentar las medidas de carácter económico que se pueden impulsar a los efectos de reducir o revertir las tendencias emigratorias de los jóvenes uruguayos.

Mezzera analiza las causas económicas que influyen en las tendencias emigratorias de nuestros jóvenes y ofrece un estudio comparado de las perspectivas económicas del Uruguay con respecto a otros países del mundo que operan como mercados atractivos para nuestra población joven. Además, examina el perfil de los jóvenes emigrantes y su impacto sobre nuestra estructura poblacional y sus perspectivas de desarrollo.

El análisis de los movimientos poblacionales internacionales culmina con el artículo del sociólogo César Aguiar, que desarrolla una batería exhaustiva y muy interesante de instrumentos que pueden formar parte de una política inmigratoria, respecto a la cual el Uruguay no ha hecho esfuerzos significativos. Si en términos generales el país ha carecido de políticas de población, la preocupación por promover en particular las corrientes inmigratorias ha estado casi totalmente ausente de nuestro horizonte de debate público, excepto en un par de ocasiones, y en referencia a iniciativas muy puntuales.

El planteo de Aguiar es lúcido, innovador y desafiante. Demuestra que es posible pensar en un conjunto de medidas o iniciativas que, en función de los objetivos definidos, configuren una oportunidad favorable para los intereses del país.

Los tres últimos artículos se refieren a los movimientos migratorios internos.

Los ingenieros agrónomos Joaquín Secco y Eduardo Errea se hacen cargo de analizar los procesos migratorios del medio rural al medio urbano. Se detienen y profundizan en las enormes transformaciones vividas en el sector agropecuario —modernización, espectacular crecimiento y cambios en su cultura empresarial— y en sus consecuencias sociales y laborales.

Desde esa perspectiva los autores rediscuten el fenómeno migratorio rural-urbano, ya no desde el viejo marco teórico que explicaba la migración como resultado de un modelo de crecimiento expulsor, sino desde las nuevas oportunidades de trabajo rural que se hacen compatibles con un hábitat más urbano y moderno.

El estudio de Secco y Errea arroja nueva luz sobre esta temática desde la perspectiva de la economía agropecuaria, lo que permite una relectura de los fenómenos demográficos integrando factores multidimensionales.

El arquitecto Federico Bervejillo se ocupa de los movimientos de la población en la zona metropolitana y los cambios espaciales verificados. El enfoque toma como unidad de análisis a todo el territorio metropolitano, haciendo abstracción de los límites departamentales y observando la realidad desde las dinámicas urbanas y las corrientes de asentamiento.

El texto analiza en perspectiva diacrónica las tendencias ocurridas y las vulnerabilidades percibidas, y plantea los desafíos de los diferentes espacios subregionales, sus riesgos y sus oportunidades.

De cara al futuro, el estudio pone al descubierto la urgente necesidad de impulsar políticas de población y de territorio para arbitrar o enmarcar procesos sociales y urbanísticos que están ocurriendo con una dinámica muy fuerte pero sin marcos firmes y definidos que establezcan objetivos o finalidades acordes con un diseño urbanístico claro.

El libro se cierra con un segundo artículo del economista Jaime Mezzera, dirigido a estudiar los procesos de inmigración hacia el departamento de Maldonado. Como se sabe, esta zona se ha convertido en un destino de interés para población originaria de diferentes partes del país, por lo que indagar en los impactos migratorios, así como en los efectos que esta dinámica produce, es de gran importancia en la definición de propuestas concretas en materia poblacional.

El trabajo de Mezzera toma como referencia empírica un relevamiento de información dirigido a inmigrantes que hoy habitan los barrios y zonas de Maldonado y San Carlos que han recibido la mayor inmigración. Ese estudio permitió caracterizar las motivaciones de las decisiones migratorias, así como conocer las características sociodemográficas de los nuevos habitantes del departamento.

En síntesis, este tercer libro completa un panorama de propuestas concretas para elaborar políticas demográficas en Uruguay. Esperamos que sirva de inspiración para definir políticas que ubiquen la problemática demográfica en el nivel de preocupación que le corresponde.

Es gratificante, desde ya, reconocer que los medios de comunicación y los actores políticos y sociales han comenzado a fijar mayor atención en estos asuntos. Se observa que poco a poco estos temas ganan terreno en la preocupación pública y se convierten en centro de los debates cotidianos de nuestra sociedad.

Asimismo, resulta alentador sentir que el modesto aporte impulsado por Rumbos y el UNFPA ha contribuido en mayor o menor medida a que ello ocurra, lo que nos alienta a seguir avanzando en esta perspectiva.

Los autores de esta publicación provienen de horizontes profesionales diversos y sus trabajos fueron discutidos en ámbitos también plurales desde el punto de vista profesional, académico y filosófico. Todos los artículos fueron sometidos a la discusión de un conjunto de expertos de diversos ámbitos disciplinarios y profesiones, y como resultado de la discusión incorporaron novedades y puntos de vista enriquecedores.

Es, por lo tanto, al igual que los dos libros anteriores, una obra colectiva, no solo porque son múltiples los autores de los artículos, sino porque en cada uno de ellos está presente el aporte de más de sesenta personas de distintos campos de pensamiento y acción.

JUAN JOSÉ CALVO Y PABLO MIERES

Las políticas de migración y desarrollo

Adela Pellegrino*

1. Presentación

En materia de políticas, la migración internacional ha venido siendo objeto regular de discusión y de medidas diversas, en los ámbitos políticos, académicos y en la opinión pública. Básicamente la discusión se ha concentrado en el tema de las políticas de inmigración. No ocurre lo mismo con las políticas de emigración. De la misma manera, los estudios y debates sobre los efectos en los países de origen han sido escasos si se los compara con el impacto que ha tenido el tema de la incorporación de inmigrantes en las sociedades de recepción.

Si bien la migración ha sido una constante de las sociedades a lo largo de la historia, el fenómeno de la expansión del mercado de trabajo libre en Europa desde el siglo XVIII fue lo que la convirtió en el fenómeno que conocemos actualmente. La libertad de movimiento de las personas se volvió un principio básico de los estados liberales. Así, la Constitución de Francia de 1791 garantizaba a los ciudadanos la libertad «de salir [*d'aller*], de permanecer o de partir».

Desde hace dos siglos, tanto las salidas como las entradas de población han servido para definir la ciudadanía, como sostienen Green y Weil (2005). Los derechos y los deberes de los inmigrantes, así como la relación con sus estados de recepción, se han convertido en un tema fundamental para el debate contemporáneo. Las aproximaciones teóricas al tema están muy influidas por las discusiones en Estados Unidos acerca de la integración de los inmigrantes a la sociedad norteamericana, aunque a partir de la Segunda Guerra Mundial el debate incluyó a los países europeos de inmigración, donde se introdujo el tema de los derechos y los deberes como ciudadanos de las personas originarias de antiguas colonias europeas.

* Con la colaboración de Daniel Macadar en la revisión del texto y la organización de los argumentos presentados en el Taller.

En las últimas décadas del siglo xx se aceleraron los procesos que se han dado en llamar *de globalización*. Esto implica fundamentalmente la internacionalización de la producción, de las finanzas y del comercio, cuyos centros de decisión se desterritorializaron, al tiempo que se acentuaba la centralidad del poder económico de las corporaciones que tienen su gerencia en las *ciudades globales*.¹

La internacionalización de las actividades económicas y la movilidad del capital se generalizaron. Sin embargo, la movilidad de las personas fue restringida por factores culturales e institucionales (las políticas restrictivas). En palabras de Manuel Castells (1996: 232), «Mientras el capital circula libremente en los circuitos electrónicos de las redes financieras locales, la fuerza de trabajo está aún muy constreñida y lo estará en el futuro previsible, por las instituciones, la cultura, las fronteras, la policía y la xenofobia».

En este contexto, la situación de las personas es controlada por las medidas de los países receptores, que aplican políticas proteccionistas sobre la población que ingresa a su territorio. Estas incluyen cuotas para los permisos de residencia y programas de reclutamiento de personal con ciertas calificaciones, definidos en función de las necesidades y conveniencias de esos países.

El volumen de la migración internacional es aproximadamente el 2,9% (Naciones Unidas, 2007) de la población total del mundo (nos referimos al número de personas que viven en un país diferente de aquel donde han nacido). En las últimas décadas han crecido las corrientes que se orientan *del sur al norte* y en algunas regiones del mundo desarrollado el impacto es mayor que el indicado por ese valor promedio.² Además, se han diversificado los orígenes de los migrantes, con sus bagajes de culturas, modos de vida y religiones.

Los conflictos que surgen en las sociedades receptoras a propósito de la migración internacional están basados en contradicciones sustantivas. Por razones demográficas y económicas (reducción de la población económicamente activa, envejecimiento de la estructura de edades), la migración internacional es necesaria para ellas. Al mismo tiempo, la conflictividad entre los inmigrantes y las sociedades de acogida tienen como consecuencia medidas cada vez más restrictivas a su incorporación.

Desde el punto de vista del tipo de integración de los inmigrantes, las orientaciones asimilacionistas que predominaron en importantes países receptores —como Canadá, Estados Unidos y Australia— comenzaron a ser abandonadas y en su lugar han tendido a predominar las propuestas de incorporación de modelos multiculturales o de pluralismo cultural. Este debate, que tiene ya algunas décadas en los países tradicionales de inmigración, se ha extendido con matices también a los países europeos. En estos países —es el caso de Francia, por ejemplo— existe un rechazo a un tipo de integración de los inmigrantes que pueda afectar la identidad nacional.

La aceptación progresiva de la diversidad de identidades dentro de un estado ha dado lugar a una corriente de pensamiento que reconoce a los migrantes la posibilidad

1 Este término fue definido por Saskia Sassen (1991). Sostiene que en esta etapa de la globalización, en las grandes ciudades de los países centrales es donde se ha concentrado la investigación y la gerencia y también gran parte de la inmigración.

2 El promedio en Europa es 8,8% (España 11%, Francia 10,7%, Estados Unidos 12,9%). Para comparar, en Uruguay el porcentaje era de 8% en 1963.

de mantener simultáneamente múltiples lealtades y vínculos. Esa multiplicidad ayuda a fortalecer los lazos con las comunidades de origen y, a veces, esos rasgos se extienden a las segundas y terceras generaciones nacidas fuera del territorio de origen, dando fundamento al desarrollo de una propuesta teórica que se ha dado en llamar *transnacionalismo*.

La expresión *migración transnacional* responde a un patrón migratorio que se caracteriza por estar integrado por individuos que se desplazan a través de las fronteras, se establecen y entablan vínculos sociales en los estados de residencia, pero al mismo tiempo mantienen una relación intensa con sus comunidades de origen (Glick Schiller, 1999). De acuerdo con Linda Basch, este es un «proceso por el cual los transmigrantes, a través de sus actividades cotidianas, forjan y sostienen relaciones sociales, económicas y políticas que vinculan a las sociedades de origen y de asentamiento y a través de las cuales crean espacios sociales transnacionales que atraviesan las fronteras nacionales» (Basch et al., 1994: 6, cit. por Portes, 2001).

Los migrantes que se mantienen relacionados con los países de origen aun cuando hayan establecido vínculos fuertes en los países de recepción son quienes se sienten parte de más de una colectividad y buscan compartir los derechos y deberes de ciudadanos en el *espacio de vida* transnacional en el que transcurre su experiencia migratoria. También se ha observado que este tipo de migrantes suele tener una voluntad de retorno mucho mayor.

Basados en estos argumentos, algunos países de emigración han buscado fomentar mecanismos que estimulen la conservación de estos vínculos con sus poblaciones emigradas, de modo de conservar vivo el sentimiento nacional y de capitalizar positivamente las pérdidas ocasionadas a la sociedad por la emigración, ya sea mediante la canalización de las remesas de dinero, ya sea mediante la recuperación de especializaciones y conocimientos de que disponen los emigrantes como consecuencia de su inserción laboral o educativa en sociedades técnicamente más avanzadas.

La consideración del papel de las redes de migrantes es un poderoso instrumento de análisis del desarrollo y el mantenimiento de las corrientes migratorias. Son mecanismos destinados a maximizar las estrategias de sobrevivencia en la migración y amortiguar sus costos, utilizados también para preservar los vínculos con los países de origen.

2. El dominio de las políticas migratorias en los países de origen

El establecimiento de políticas en materia de migración ha estado asociado tradicionalmente a la cuestión general del volumen poblacional y a las concepciones sobre el carácter positivo o negativo de este que imperaron en el pasado. ¿Deben los países propender a tener una población numerosa o, por el contrario, deberían evitarlo? Y en una u otra alternativa, ¿deben recurrir a la migración para obtener sus propósitos en esta materia?

Este tema ha sido planteado una y otra vez en diferentes períodos históricos y circunstancias muy diversas, y las respuestas han tenido que ver con argumentos demográficos y económicos, aunque también con cuestiones de poderío militar o político, en épocas en que el número era un factor decisivo en el balance de poder entre las naciones o las regiones. Para el mercantilismo, el crecimiento de la población era la riqueza de los estados y, bajo formas diversas, una población numerosa aparecía como

uno de los pilares de la grandeza nacional, al menos hasta las primeras décadas del siglo XIX. A partir de la prédica de Malthus, la superpoblación se convirtió en un desafío para las sociedades que se industrializaban, y esa discusión acompañó los grandes cambios y confrontaciones ideológicas, instalándose como una controversia más o menos permanente en los últimos dos siglos.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la alarma por la superpoblación de los países subdesarrollados fue considerada un tema central en las discusiones sobre el desarrollo económico. Las políticas predominantes estaban basadas en la posibilidad de reducir el crecimiento de la población, lo que se consideraba un desafío tanto para los países desarrollados, que temían la *invasión de las masas hambrientas del sur* a sus territorios, como también para los gobiernos de los propios estados del Tercer Mundo, que buscaban en la emigración una válvula de escape a las tensiones sociales.

En los países del sur, en una fase de alto crecimiento de la población, la emigración se presentó como un alivio a las presiones en el mercado de trabajo y en la demanda de servicios. En ese período, lo que en realidad predominó en las políticas referidas a la emigración de los países de origen fue el *laissez faire*. Sin embargo, hubo algunas excepciones importantes, en que la migración fue acordada y organizada entre los países de recepción y de origen: ejemplos de esto fueron los programas entre algunos países europeos y sus ex colonias en materia de migración de trabajadores, o el de *trabajadores huéspedes* entre Alemania y Turquía en la década de los sesenta y principios de la de los setenta. También es un antecedente muy significativo el Programa Bracero, entre los Estados Unidos y México y con algunos países del Caribe.

En la misma época, un tema importante que suscitó atención y debate, tanto en los países de origen como en los organismos internacionales, fue el éxodo de personas con alta competencia, que ha sido llamado *brain drain*, aunque las medidas que se discutieron en aquellas circunstancias no alcanzaron a traducirse en acciones concretas.

A partir de los últimos años del siglo XX la preocupación sobre los ciudadanos que viven en el exterior es motivo de una discusión importante en los países de origen y en los organismos internacionales. Ello ocurre a partir de varios aspectos que inciden de manera directa en la cuestión.

En primer lugar, la propia situación de los emigrantes en los países de adopción, sus derechos como ciudadanos y trabajadores y las luchas contra la discriminación alentaron la prédica de las organizaciones de migrantes, de organismos no gubernamentales y de los partidos políticos, y ello alcanzó a los gobiernos y a los organismos internacionales.

Los derechos de los migrantes pasaron a ocupar un lugar importante en la agenda de las Naciones Unidas, de la Organización Internacional del Trabajo y, sobre todo, de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que es el organismo internacional que se ocupa de este fenómeno desde su creación, poco después de la Segunda Guerra Mundial.

En segundo lugar, la migración fue considerada progresivamente como un fenómeno económico importante para los países de origen. El volumen de las remesas de los emigrantes y su potencial influencia en las economías de dichos países se vincularon a las políticas llamadas de *migración y desarrollo*, que fueron identificadas como alternativas a

las tradicionales que se ubicaban entre los extremos del *laissez faire* y las restricciones a la emigración que algunos países establecieron para obstaculizar o impedir las partidas. Es sobre esta segunda visión que habremos de concentrarnos.

3. Las políticas de migración y desarrollo

Los efectos de la migración sobre el desarrollo de los países de origen, como indicamos, se han convertido en un tema importante en la discusión actual, y las propuestas de políticas al respecto están apoyadas en la idea de que los emigrantes conviven con las dos *lealtades* que sugiere el transnacionalismo: hacia su lugar de origen y hacia su lugar de residencia.

El impacto de la emigración sobre el desarrollo de los países de origen ha sido objeto de evaluaciones tanto positivas como negativas. En 1993, en un informe al Congreso de los Estados Unidos elaborado por académicos y especialistas en el tema, se concluyó que la relación entre migración y desarrollo) era *no resuelta* («*the unsettled relationship...*») (Papademetriou y Martin, 1993).

Desde entonces, el entusiasmo por el aumento de las remesas que envían los emigrantes a sus familiares y a sus comunidades ha alentado los argumentos positivos, apoyados especialmente por los organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como por la OIM y un sector importante del mundo académico.

Más allá de las aproximaciones doctrinarias, es indudable que existen diferentes posiciones según las disciplinas. Alejandro Portes (2007) sostiene que los sociólogos y antropólogos se ubican mayoritariamente en el campo *pesimista*, mientras que los economistas, en especial los neoclásicos y los de la *nueva economía*, apoyan una apreciación más positiva.

Las diferentes posiciones acerca de los efectos de la migración sobre el desarrollo pueden sintetizarse como sigue (Portes, 2007).

Argumentos optimistas:

- Las transferencias de dinero de los emigrantes (remesas) son un factor de importancia en las economías nacionales y regionales.
- Las remesas tienen efectos sobre la reducción de la pobreza y el incremento del bienestar de los hogares.
- Las remesas tienen como consecuencia el incremento de las inversiones domésticas, con sus efectos multiplicadores, directos e indirectos.
- La emigración permite aliviar las tensiones derivadas del crecimiento demográfico y sus consecuencias sobre el empleo.
- Los migrantes adquieren habilidades y capacitación que transfieren al país de origen, sea en caso de retorno o a través de sus vínculos y redes.

Argumentos pesimistas:

- No hay evidencia de que, por sí solas, las remesas *desarrollen* económicamente a un país que exporta fuerza de trabajo.
- Las remesas de los migrantes intensifican el consumo privado, pero no estimulan actividades productivas.

- La inversión de los migrantes en actividades productivas en sus países de origen ha tenido un efecto modesto en el crecimiento económico nacional.
- La emigración tiene consecuencias demográficas negativas: despoblamiento y envejecimiento.
- Los migrantes que retornan, en la mayoría de los casos, no encuentran ámbitos estimulantes donde volcar los conocimientos adquiridos.
- La emigración *descapitaliza* la fuerza de trabajo de los países de origen, que pierde personal calificado, esencial para el desarrollo económico.
- La emigración no reduce el desempleo porque no emigran los desempleados, sino aquellos que tienen posibilidades de incorporarse a los mercados de trabajo de los países receptores.

Es evidente que estos argumentos, presentados en una lista que seguramente no es completa, muestran a las claras que ambas posturas conducen a diferentes tipos de intervenciones políticas.

Sin embargo, y más allá de las posiciones doctrinarias, las políticas de emigración deben conocer y tomar en consideración las características de los migrantes y los tipos de traslados que realizan.

Un primer asunto es identificar la duración de los traslados: es importante saber si se trata de migrantes definitivos, temporales, circulares, pendulares, etcétera. Los vínculos que establecen en cada caso con sus países de origen pueden ser muy distintos y dan lugar, por lo tanto, a políticas diferentes.

La situación familiar de los migrantes también supone vínculos diferentes con el país de origen. Típicamente, las migraciones que se realizan de manera individual tienen consecuencias diferentes a las del grupo familiar.

Finalmente, un punto esencial es comprender la necesidad de tener políticas diferentes para, por un lado, los migrantes muy calificados o que tienen ciertas especializaciones demandadas en los países de destino y, por otro, la migración no calificada.

4. Migración y desarrollo en Uruguay

En la agenda de las políticas llamadas de *migración y desarrollo*³ hay dos temas que pueden ser considerados centrales: las remesas o transferencias económicas que envían los emigrantes a sus familias y los efectos de la emigración en la fuerza de trabajo. Trataremos de ver en qué están esos temas en Uruguay y plantear las medidas que consideramos apropiadas, en cada caso.⁴

3 Debe destacarse que estas están orientadas a los aspectos macro- de la emigración y el desarrollo y por tanto no refieren a los aspectos individuales ligados a la migración de las personas.

4 En la ponencia presentada al taller de reflexión sobre políticas de población realizado en el 2007, que fue publicada en el libro *Importante pero urgente*, editado por Juan José Calvo y Pablo Mieres, se incluyó un apartado sobre algunas líneas de políticas de migración internacional, los antecedentes de medidas aplicadas en Uruguay y sugerencias para la discusión de políticas, que habían sido propuestas por un grupo de estudiosos del tema.

4.1. Las remesas

Las transferencias económicas o remesas son la expresión de un vínculo fuerte entre los emigrantes y sus familiares y comunidades de origen, y constituyen uno de los efectos más tangibles del transnacionalismo.

En América del Sur, según evaluaciones del año 2005, el impacto de las remesas ha variado según los países. En Venezuela, Chile, Argentina y Brasil estas transferencias representan el 1% o menos del PBI; en Bolivia, Paraguay y Perú, menos del 2%. Es solamente en Ecuador y Colombia donde las remesas tienen un peso relativamente importante, aunque sus efectos son sensiblemente menores que en las economías centroamericanas y caribeñas (Canales, 2006, con datos del FMI, 2005).

Para el Uruguay, el valor de las remesas estimado por el BCU fue de 126 millones para el año 2006, aproximadamente el 0,5% del PBI. Borraz y Pozo (2007) han estimado que entre el 2001 y el 2005 las remesas se multiplicaron por cuatro (en un período relativamente breve). Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2006 muestran que el 2,8% de los hogares uruguayos recibieron al menos una remesa desde el exterior en el mes anterior a la visita del encuestador; 2,6% corresponde a la colaboración económica de un familiar en el exterior y 0,2% a una pensión alimenticia o contribución por divorcio o separación que proviene desde el exterior. El aporte de las remesas es 13,5% (en promedio) del total de los ingresos *de los hogares que las reciben* (Pellegrino y Koolhaas, 2008).

En un estudio realizado por Diego Hernández, centrado en hogares provenientes de los sectores sociales menos favorecidos, se concluyó que, en términos generales, la emigración afecta negativamente al bienestar de los hogares, debido a la pérdida de capital social que implica la salida de miembros del hogar. En esta investigación tampoco se encontraron mejoras significativas de los hogares que tienen emigrantes recientes, ya que «fue muy frecuente que los entrevistados marcaran lo dificultoso que era para su referente emigrado enviar dinero, debido a las erogaciones que significaban el pago de la vivienda y manutención en el país receptor» (Hernández, 2005: 12).

La ENHA 2006 permitió estimar cuánto ayudan las remesas a reducir el nivel de pobreza. Dado el relativamente bajo porcentaje de hogares que las reciben (2,8% del total), su efecto en la reducción del nivel de pobreza de la población total del país es escaso: de no mediar la existencia de remesas, los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza serían el 17,2% del total, mientras que contabilizando las remesas la incidencia de la pobreza desciende a 16,9%. Esto significa que solo un 0,3% de los hogares uruguayos supera la línea de pobreza gracias al aporte de las transferencias económicas recibidas desde el exterior. Ahora bien, si se considera únicamente a los hogares que reciben remesas, la disminución de la proporción de hogares pobres es significativa: sin remesas la incidencia de la pobreza entre estos hogares sería del 22,9%, mientras que con remesas el porcentaje baja a 14,8% (Macadar y Pellegrino, 2007).

La información disponible permite concluir que las remesas no tienen las consecuencias importantes que se observan en América y Central. La explicación sobre ese comportamiento de los emigrantes uruguayos —similar al de los otros países de

América del Sur, como Chile, Argentina y Brasil— debe asociarse al tipo de emigración en el que se inscriben.

Son características importantes de la emigración, a efectos de entender este tema, la duración y el carácter familiar o individual de los traslados. Actualmente, el conocimiento sobre estos rasgos en el caso uruguayo es limitado. Sabemos poco sobre la movilidad de la población y en qué medida los traslados son circulares o si se trata migraciones reversibles. Con respecto al carácter familiar o individual, no tenemos estudios precisos para el período reciente, aunque sí podemos afirmar que los flujos anteriores de la emigración uruguaya estaban fundamentalmente integrados por familias completas. Si esta estructura se mantiene, podría explicar la baja importancia de las remesas.

Una conclusión es que la poca relevancia de las remesas en el caso uruguayo, especialmente en comparación con otras regiones de América Latina, seguramente no da lugar a medidas políticas de gran porte. Sin embargo, hay algunos puntos vinculados que podrían ser objeto de intervención; por ejemplo, los gobiernos podrían tomar medidas para facilitar las transferencias económicas desde el exterior, que suelen tener un costo excesivo, tanto las destinadas a los hogares de origen como los aportes a actividades filantrópicas. En el caso de Uruguay, en el Departamento 20⁵ se planteó un convenio con el Banco de la República en esta dirección.

En otros países existen formas de canalizar las transferencias con el objetivo de invertir en actividades productivas. Un ejemplo es el programa mexicano Tres por Uno, en el que las asociaciones de emigrantes, el gobierno nacional y los gobiernos locales se asocian para aportar capital por partes iguales, con el objetivo de realizar inversiones u obras de infraestructura para las regiones de origen. Son ejemplos que se pueden estudiar y adaptar a la realidad uruguaya.

4.2. Los impactos sobre la fuerza de trabajo

Evidentemente los impactos sobre la fuerza de trabajo pueden ser evaluados tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. La evaluación cuantitativa hoy se vincula básicamente a la sustentabilidad demográfica y, en particular, de la fuerza de trabajo y la seguridad social; la cualitativa, a las pérdidas ocasionadas por la calificación de la mano de obra emigrada.

En este documento se hace hincapié en los aspectos referidos a la calificación de la mano de obra emigrada. La emigración uruguaya se ha caracterizado por ser selectiva en cuanto al nivel educativo y al estatus ocupacional, aunque esta afirmación debe ser matizada en función de los diversos países de destino.

La emigración hacia la Argentina tenía un comportamiento similar al de las migraciones internas. Los flujos que tuvieron ese destino incorporaban migrantes de todo tipo en materia de nivel educativo y de ocupaciones. En ese caso, el nivel educativo en

5 El Departamento 20 es un programa del Ministerio de Relaciones Exteriores para la vinculación con los uruguayos residentes en el exterior.

promedio fue similar (y solamente en algunos períodos algo mayor) al de la población residente en el territorio.

En cambio, en las corrientes que se orientaron a otros países, tanto de América Latina (Paraguay, Brasil, México y Venezuela) como de América del Norte (fundamentalmente Estados Unidos y Canadá) y luego a Europa, predomina una selección positiva en el nivel educativo y ocupacional.

En la emigración reciente —es decir, la que salió del país entre el 2000 y el 2006, que fue estudiada con los datos de la ENHA 2006— el nivel educativo promedio también es superior al de la población residente en Uruguay. Las personas con nivel terciario y universitario son el 20%, frente al 16% entre los residentes.

Sin embargo, el peso relativo conjunto de las categorías *personal directivo y profesionales y técnicos* es menor entre los emigrantes recientes (9,8%) que en la población residente (14,7%). Estos datos indican un cambio de tendencia con respecto a flujos migratorios previos. En particular, entre los emigrantes se aprecia una presencia importante de trabajadores de los servicios y vendedores antes de emigrar, que se incrementa una vez que las personas están en el país de recepción.

La evidencia presentada en la ENHA 2006 induce a rechazar la idea generalizada de que los emigrantes tienden a ocupar puestos de menor estatus que los que tenían en Uruguay, ya que en las ocupaciones se advierten distribuciones similares (Pellegrino y Koolhaas, 2008). De hecho, en términos generales se observa que el 85% de los emigrantes se mantiene, en su país de residencia actual, en una ocupación de estatus similar⁶ a la que desempeñaba antes de irse del Uruguay, mientras que el restante 15% se distribuye en partes iguales entre quienes *empeoran* y quienes pasan a desempeñarse en una ocupación de mayor estatus. No obstante, estos datos, que surgen de la ENHA 2006, no se refieren a todos los emigrantes *recientes*, sino solamente a aquellos cuyos hogares de origen permanecieron en Uruguay. La información por lo tanto puede no ser completa y contener algún sesgo.

En el caso de Uruguay, los trabajadores emigrantes pueden clasificarse, grosso modo, en tres grupos, si bien la información no permite identificar precisamente el nivel y el volumen de cada uno: 1) El primer grupo está conformado por especialistas profesionales, científicos, académicos o gerentes de alta jerarquía. 2) El segundo, que es importante en volumen (70%), lo integran trabajadores con formaciones intermedias o con experiencia tanto en la industria como en el comercio o en los servicios. Son estas personas las que dan el perfil general de la emigración uruguaya. En esas ocupaciones se encuentra el grueso de los emigrantes uruguayos, que constituyen un conjunto heterogéneo de calificaciones, habilidades y experiencias cuyo conocimiento se debería profundizar. 3) Finalmente, el 12% de los emigrantes se ubica en ocupaciones

6 Consideramos que el emigrante se mantiene a grandes rasgos en un mismo grupo ocupacional; si antes de abandonar el Uruguay se desempeñaba como directivo, profesional o técnico de nivel medio, en su país de destino se mantiene en alguna de estas categorías. Por otra parte, si un emigrante pasa de desempeñar una ocupación no calificada a ser empleado de oficina, técnico o directivo, consideramos que ha pasado a desempeñar una ocupación de mayor estatus.

no calificadas, porcentaje bastante menor que el que representa esta categoría en la población activa residente en Uruguay (20%).

Las políticas de recursos humanos tienen que estar orientadas a retenerlos y a recuperarlos. En Uruguay sabemos que tradicionalmente la emigración ha sido selectiva en lo que tiene que ver con el nivel educativo; esto supone una descapitalización de la fuerza de trabajo. Pero, por sobre todas las cosas, en un país como el nuestro, el argumento más importante para apoyar en todo lo posible medidas de retención y recuperación es la dimensión demográfica: el país necesita de su población para cualquier proyecto de desarrollo. En todo caso, si en otros lados se ha empleado el discutible argumento de que las remesas compensan la sangría de fuerza de trabajo, sabemos que ese no es el caso uruguayo.

Retener a la población en el país es una tarea compleja. No se debería pensar en medidas autoritarias, sean de prohibir la emigración o de castigar económicamente a aquellos que emigran. La retención debe ser consecuencia de medidas positivas, que creen alternativas que permitan alterar el propósito migratorio.

La recuperación de la emigración puede ser alentada con políticas de retorno y de vinculación, que en Uruguay en las últimas décadas han sido implementadas hasta cierto punto. Ambos tipos de acciones no deben presentarse como opuestos, como se ha planteado en algunos casos, sino como complementarios, atendiendo a situaciones diversas.

Vale la pena considerar la experiencia de ciertos países asiáticos, en las que se han basado de manera importante algunas evaluaciones de políticas dirigidas a los países de emigración. En la India, estimular los vínculos y la circulación es la modalidad predominante, mientras que en otros casos, como Corea del Sur, se optó por un modelo de política que privilegió el retorno.

En Uruguay, los programas de retorno que se llevaron a cabo después de finalizada la dictadura tuvieron un resultado positivo.⁷ La ENHA 2006 permitió obtener estimaciones recientes sobre la magnitud de la migración de retorno: en ese año los migrantes de retorno eran el 3,7% de la población uruguaya. Dado que la proporción de uruguayos que residen en el exterior es cercana al 15%, según esta fuente habría retornado aproximadamente uno de cada cuatro emigrantes.

Los datos de estas encuestas recientes y de las encuestas de hogares realizadas entre 1986 y el 2000 permiten constatar que la migración de retorno ha tenido una magnitud considerable en las últimas dos décadas, principalmente como consecuencia del alto flujo de emigrantes verificado históricamente a partir de la década de los sesenta.

En cuanto al perfil de los retornantes, se encuentra que tienden a concentrarse en los grupos de edades activas, poseen mayor nivel educativo e ingresos que los residentes y tienden a desempeñarse en ocupaciones más calificadas. Los retornantes procedentes de Argentina tienen en general un perfil educativo y ocupacional inferior al promedio, mientras que el perfil de los procedentes de Europa y Estados Unidos es superior a la media. Estas características coinciden con los datos sobre los flujos de emigrados

7 El Programa Nacional de Repatriación funcionó entre 1985 y 1990 y permitió el retorno de emigrantes y exiliados que habían partido durante la dictadura.

anteriores, obtenidos de los censos en los principales lugares de destino durante las rondas censales de los años 1980 y 1990. Al mismo tiempo, se observa una participación cada vez mayor de retornantes procedentes de España y Estados Unidos, dado que la emigración se ha reorientado en la última década hacia esos países.

En síntesis, la evidencia disponible permite concluir que una parte no despreciable de los emigrantes retornan, y que su perfil educativo y ocupacional es superior al de la población residente. Asimismo, puede afirmarse que carece de fundamento la idea de que el retorno es fruto de un fracaso en la emigración.

La ley de Migración que ha aprobado el Parlamento recientemente elimina algunos obstáculos para ingresar pertenencias personales y profesionales libres de impuestos y gravámenes.

Estoy convencida de que el retorno es un capítulo importante de las políticas, y que no se debe abandonar. La reversibilidad de la migración es una parte importante de la movilidad, y sus consecuencias pueden ser considerables, especialmente en un país con población escasa y una proporción tan elevada en el exterior.

Es difícil apreciar los resultados de los programas de vinculación. En realidad, todavía no se han concretado programas estables de carácter gubernamental que permitan evaluar sus resultados.

La ENHA 2006 permite aproximarse a los vínculos de los emigrantes con sus familiares. Además del tema de las remesas, que ya hemos reseñado, existe un capítulo sobre otros tipos de acciones. En síntesis, estos vínculos se pueden considerar como *fuertes*, con comunicaciones, frecuentes. Son muy pocos los emigrantes que no se comunicaron con sus familiares en Uruguay; solamente se observa un 11% en el caso de los residentes en Argentina. Sin embargo, las visitas a Uruguay no son muy frecuentes: algo más de la mitad de los emigrantes recientes no han podido volver de visita (Macadar y Pellegrino, 2007). Este es el caso del 86,5% de los emigrantes recientes a los Estados Unidos; es lógico suponer que, además de la distancia y el costo, una causa decisiva son las restricciones para reingresar y las dificultades que para una proporción significativa de los emigrantes derivan de la falta de documentos en regla.

Las comunicaciones del mundo de hoy permiten vínculos intensos, inimaginables hace algunas décadas, pero no se deben confundir los aspectos afectivos o familiares con las respuestas a políticas activas de vinculación. Más bien, se trata de un tema sobre el que sabemos poco. Tenemos la impresión de que las políticas de vinculación parecen ser aceptadas por los emigrantes, y este camino es importante para integrar a la población nacional en proyectos comunes, aunque habiten en territorios lejanos.

Es importante identificar políticas orientadas a cada tipo de emigrante. En cuanto al primer grupo, es necesario tener en cuenta que aquellos con el nivel más alto de formación y en los trabajos de más jerarquía gozan de un estatus privilegiado frente al resto de los migrantes laborales, especialmente porque tienen un lugar preferente en las legislaciones y las políticas que rigen la inmigración en los países receptores. En general, no encuentran problemas para obtener permisos de residencia y de trabajo; por el contrario, en muchos casos son invitados y se promueve su incorporación. Con la información disponible es difícil estimar con precisión el número de personas de este grupo, sus características y profesiones. De todas maneras, en el Ministerio de Relaciones

Exteriores existen bases de datos que permiten identificar a quienes han declarado su interés de involucrarse en proyectos en el país. Igualmente, la Universidad de la República ha identificado un número significativo de personas que han mostrado interés y han participado en proyectos conjuntos de investigación y de enseñanza.

Hay que señalar los esfuerzos realizados por la Comisión Nacional de Repatriación (hasta 1990), el PEDECIBA (en el mismo período) y la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República hasta la actualidad, si bien hasta ahora no se ha establecido una política de Estado que constituya un programa estable. El tema ha vuelto a ser planteado recientemente en los programas de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

La integración del segundo grupo de trabajadores es heterogénea, pero su bagaje es importante para los proyectos del país. Hay experiencias laborales valiosas que pueden ser transmitidas y enseñadas, y un tema no resuelto es cómo esto se puede recuperar en el sistema educativo y de formación, sea formal o no. Se debe explorar el establecimiento de líneas de crédito para aquellos que se proponen llevar adelante actividades innovadoras o que incorporan cambios tecnológicos que serían de importancia para el desarrollo. Pero lo más significativo de este grupo humano es el dinamismo que ha tenido que desplegar para abrirse camino en lugares difíciles y la experiencia que eso genera, en caso de que el país aprenda a utilizarla.

Como ya hemos señalado, las razones demográficas también impulsan a insistir en el objetivo principal: el país necesita población. No hay que olvidar que la pequeñez demográfica supone una limitación de masas críticas, de diversidad de proyectos y de opciones. Por lo tanto, crear las condiciones para que la población permanezca en el territorio, para que retorne si lo desea y para que se revincule si decide quedarse en el exterior, es una gran prioridad nacional.

5. Argumentos y líneas de acción emanadas de la discusión

La sistematización de los comentarios de los asistentes al taller se basó en las tres líneas que surgen del documento y sobre las cuales es factible realizar acciones destinadas a encaminar políticas que respondan al fenómeno de la emigración: la *retención*, la *vinculación* y el *retorno*.

5.1. La retención

La discusión se concentró fundamentalmente en indagar sobre factores que expliquen la actual oleada migratoria, en busca de elementos que permitan incidir para mitigar la predisposición migratoria y establecer medidas que apunten a la retención de población.

Los argumentos esgrimidos fueron de diverso tipo: algunos con énfasis en los aspectos económicos y otros con claros componentes de tipo cultural.

- En lo referido al contexto internacional, se considera que la globalización o mundialización económica, la revolución de las comunicaciones y el acceso masivo a los medios de transporte han incrementado el número de personas que circulan y se desplazan con menos obstáculos. El mercado de trabajo es cada vez más global,

- las posibilidades de circular son mayores y las políticas migratorias —a pesar de la intensificación de las barreras al ingreso— no operan en la misma dirección para los migrantes calificados, que continúan abandonando los países en desarrollo.
- En particular para Uruguay, se menciona la existencia de contradicciones entre la oferta y la demanda de trabajadores y profesionales. Si bien los niveles de desempleo han caído, ello se basa en el aumento del empleo de baja calificación. Se intuye que no es la ausencia de empleo la que está detrás de la emigración, sino la baja calificación del empleo, su baja retribución y, por tanto, las bajas oportunidades y perspectivas de satisfacción y realización. «Competimos con el mundo, y el mundo ofrece cosas que el Uruguay no ofrece en términos de perspectivas de futuro», más aún en un contexto de fomento del individualismo asociado a la sociedad de consumo.
 - El modelo productivo o la *matriz productiva* del Uruguay se ve como factor que explica en gran medida la dinámica demográfica y en particular la migración altamente calificada. «El modelo de inserción en el comercio internacional del país y su matriz productiva centrada básicamente en 'vacas y sol' no requiere más personas (de más mano de obra) y no requiere más personas calificadas... o requiere muy pocas». Se necesitarán algunos ingenieros agrónomos o algunos veterinarios más, pero el modelo no apunta a que la cadena productiva termine demandando más cantidad de otro tipo de personal calificado. El resto de las personas de baja calificación no van a beneficiarse ni siquiera del *commodity boom*, como ya se está viendo.

Si el Uruguay sigue generando empleo desde un modelo basado en exportación de materias primas, es muy difícil generar un empleo sustentable y de calidad. El que se va, si es calificado, recibirá más retribución en el lugar de destino.

La migración sería endógena al proceso productivo. Una mayor cantidad de personal calificado no va a provocar de por sí el proceso de desarrollo. Mucho personal altamente calificado solo sería necesario tras un cambio de la matriz productiva. Es decir, un cambio de matriz productiva requiere un crecimiento del personal calificado para su desarrollo, pero un crecimiento del personal calificado sin cambio de matriz solo lo lleva a la emigración.

- Muy vinculado a esto se presenta el tema de las remuneraciones. La sociedad uruguaya no está en condiciones de competir con los ingresos que pueden obtener los profesionales en otros países. En este momento el mercado de trabajo de profesionales está en pleno empleo. Con un 6% de desocupación en un sector ya se habla de pleno empleo, y en el sector profesional los índices de desocupación están en alrededor del 3%, la mitad del mínimo. A esto se suma que se están ampliando las brechas salariales entre los profesionales de alta y baja calificación (los más calificados están logrando un crecimiento en la adquisición del ingreso generado). Este escenario es muy positivo, y aún así hay alta emigración del personal calificado. «Se van porque los estímulos en el exterior sobrepasan a estos estímulos».
- Surge así la consideración de la necesidad de generar *otro tipo de estímulos*: una *remuneración no salarial* que retribuya el hecho de tener alta calificación.

«Los futbolistas tienen alta calificación en algo y emigran hacia un mercado cuyos estímulos económicos son mayores que los de acá. ¿Cuál es el estímulo que tienen en

determinado momento para retornar (y no quedarse ganando mucho dinero aunque sea en cuadros menores)? El estímulo es la satisfacción producida por el reconocimiento». Hay que pensar en volver a reconstruir el reconocimiento hacia los profesionales, artistas, etcétera, que hoy no está presente en nuestros valores. «Las encuestas a jóvenes muestran que el reconocimiento se lo llevan principalmente futbolistas y actores de telenovelas». En Uruguay el trabajo altamente especializado no es reconocido; en cambio, en otros países sí genera respeto.

Se entiende que, aunque no se puede hacer mucho más sobre los estímulos económicos, sí se podría hacerlo sobre este otro tipo de estímulos, que pueden evitar la emigración, apoyar el vínculo e incluso promover el retorno.

- Abordajes de índole cultural señalan la existencia de imaginarios sociales en los que la expulsión es una característica constante. «Expulsamos de las clases medias a la pobreza, expulsamos del campo a la periferia urbana, expulsamos de los más calificados a los menos calificados. . . La característica es la expulsión permanente».
- Desde una óptica aún más introspectiva se menciona la existencia de un problema de reconocimiento entre los uruguayos: «Algo nos pasa, que no nos queremos demasiado bien». Uruguay es un paraíso infernal o un infierno paradisiaco; hay algo que ahoga en el país, algo en el reconocimiento, en como nos vemos. Por ejemplo, hay escasez de premios nacionales. Cuando alguien recibe un reconocimiento en el extranjero, acá es poco acompañado». La autoestima de los uruguayos es muy baja, y esta imagen introspectiva se trasmite a los jóvenes. «¿Y qué querés, si estás en Uruguay?»
- En esta dirección se propone la necesidad de impulsar políticas públicas que ayuden a abrir espacios culturales de difusión que transmitan a los jóvenes otras imágenes y otros imaginarios. . . «Hay que transmitir a los jóvenes que el país tiene algo especial. Eso se debe transmitir a los jóvenes para que vean qué es lo importante en su vida y en la del país».
- Se entiende necesario trabajar también con la imagen que transmiten los medios de comunicación. Hay que trabajar fuertemente en la identidad nacional, construir un nuevo imaginario social dejando atrás el del pasado. Somos otra cosa que hay que construir; la migración puede contribuir a romper ese imaginario de país educado, exitoso, en crecimiento permanente, un país de Maracaná que no existe más que en el imaginario.
- Se reconoce la imperiosa necesidad de trabajar en el sistema educativo en torno a la propensión migratoria de los jóvenes: «Fomentar/orientar/facilitar que los jóvenes tengan inserción en algún lado. El país expulsor se cambia cuando se generan espacios de retención».
- La idea del reconocimiento también recibe cuestionamientos: ¿Son suficientes las retribuciones simbólicas? La base de la retención pasa por la construcción de oportunidades. El secreto estaría en la movilidad social y el dinamismo social. «Si construimos una sociedad dinámica, los jóvenes se quedan. Se deben construir políticas inteligentes de incentivos»
- Se recomienda trabajar desde la UDELAR en la formulación de políticas de apoyo a la orientación vocacional, para transmitir además las necesidades de formación profesional.

«El tema vuelve a ser que para ello debemos tener claro un modelo productivo, que no está definido, y prospectivamente no se sabe hacia dónde queremos ir».

5.2. Retorno

Las reflexiones que refirieron al tema del retorno se basaron en diferentes planos de acción: las medidas para impulsar la migración de retorno al país, la necesidad de investigar las motivaciones y características de los retornantes y las reales barreras que la sociedad presenta frente a estos.

Entre las opciones para estimular el retorno se puso el foco en la población que llega a la edad del retiro jubilatorio. En este grupo, capaz de tener por lo menos 10 años más de actividad, pueden surgir posibles inversores o profesionales de especializaciones creativas e innovadoras que podrían ser centrales para rediseñar el modelo productivo. Hay que formular políticas de estímulo y de incentivos financieros y económicos hacia los posibles retornantes, hacia actividades productivas (no solo inmuebles) e innovadoras.

A partir de este tipo de especulaciones se llegó a un consenso sobre la importancia de estimular las investigaciones sobre los potenciales retornantes y profundizar en cuáles son sus motivaciones para regresar al país.

La (re)inserción de retornante es un tema no exento de problemas, por las barreras que impone la sociedad receptora. Al regresar se aprecia un cuerpo expulsor que defiende sus ámbitos laborales y no integra, sino que genera rechazo hacia los retornados. También se señalan los impactos de reinserción desde culturas con diferentes grados de avance en cuanto al trato de las inequidades y el ejercicio de los derechos. «Es muy poca la motivación que se puede tener como mujer para volver a este país», dice una uruguaya en el exterior. «Las posibilidades de desarrollarse en Uruguay y en el exterior a partir de ser mujer y mayor de 35 años son totalmente diferentes. Hay estigmatización por género, por edad, etcétera». Para muchas mujeres la emigración debido al exilio significó un proceso de emancipación muy importante, de difícil ejercicio en la sociedad receptora. Se dejó constancia de que este tipo de temas también deben ser considerados a la hora de pensar políticas de retorno y vinculación.

Se ven como aspectos potencialmente positivos para el retorno la idiosincrasia y el apego, que en el caso uruguayo es muy grande. Esto lleva a pensar que con poco, y quizás con bienes no económicos complementarios bien potenciados, se puede lograr una capacidad de atracción para el retorno.

Se expresaron preocupaciones sobre el tema de los estudios en el exterior. «Los postgrados son caudales de emigración, pues, como a los estudiantes uruguayos les va bien, apenas terminan tienen oferta de trabajo en el país donde fueron a estudiar». Algunos participantes estarían de acuerdo en *penalizar* a los profesionales que se titulan en la universidad y emigran (por ejemplo, con el pago anticipado del fondo de solidaridad). Ello se entiende como una forma de desestimular la emigración de profesionales.

Finalmente, entre las reflexiones frente a las políticas de retorno, se planteó el tema de cuándo es oportuno invertir, y también si es conveniente recuperar la capacidad acumulada en forma aleatoria (no planificada) que se generó con la gente que se fue al exterior o si es posible generar mecanismos para que quienes se están por ir terminen

regresando. Se parte de la base de que existe un componente motivacional muy alto en la emigración. Hay que saber cómo opera y ver las diferentes clases de emigrantes. En ese momento de motivación hay quienes no quieren irse definitivamente, sino salir para crecer: «Se quiere salir y volver. Se quiere conocer lo de afuera».

Se deben estudiar mecanismos que faciliten esta modalidad. Se señalaron experiencias en Uruguay; por ejemplo, de la Facultad de Agronomía y de institutos del área agropecuaria, que tienen profesionales que han estudiado en el extranjero, han vuelto y se han reinsertado en las instituciones. Se reseñó también la experiencia del INIA, que promocionaba estudios en el extranjero y solicitaba firmar un compromiso por un monto muy elevado de dinero que debía pagarse en caso de no retornar.

«No resulta eficiente pensar en incentivar el retorno con una inversión al azar, apuntando a toda la gente que se fue, cuando tenemos jóvenes en los cuales se puede invertir garantizando el proyecto de retorno». Se recomendó, por tanto, considerar estos mecanismos de inversión temprana (antes de la partida) como instrumento más eficiente para garantizar el retorno.

5.3. Vinculación

Las políticas de vinculación como línea de acción fueron muy aceptadas por los integrantes del taller. Parece de consenso la idea de trabajar hacia la creación de un *club de los de afuera*. Los comentarios sobre la vinculación se centraron en las remesas como expresión importante de vinculación entre los de adentro y los de afuera.

«La reversión del modelo expulsor puede demorar o nunca llegar». Se señala que es pertinente generar un instrumento eficaz de vinculación que pueda articular a los emigrados con el país. Parece sensato trabajar en la dirección de construir una «agencia matrimonial» entre oferta y demanda, para poder utilizar los recursos expatriados frente a las demandas nacionales. Se necesita una interfaz eficiente entre ese *club de los de afuera* y el país.

Las remesas fueron identificadas como un vínculo entre las personas basado en parte en un espíritu altruista de los emigrantes, «ya sea en las migraciones prerreproductivas o posreproductivas. Algunos emigran sin familia y envían para sus hijos, y otros emigran con familia y envían para personas mayores. En ambos casos son altruistas».

Las remesas también pueden ser consideradas como un vínculo entre los migrantes y las economías (y por ende el desarrollo), ya que significan un ingreso de divisas para el país. Este ingreso no debería ser menospreciado. Si bien en Uruguay las remesas recibidas no ha adquirido grandes dimensiones, en algunos países de América Latina y el Caribe se han ubicado en el segundo lugar de ingresos de divisas, después de la inversión extranjera directa. Hoy es muy difícil entender las balanzas de pagos de algunos países sin entender la dinámica de las remesas.

Se señala, sin embargo, que las remesas pueden constituir una nueva forma de dependencia para los países de emigración. Se debería tener mucho cuidado en que la base monetaria del país no quede *enganchada* a las remesas.

Pareció sensata la dirección que vienen tomando las acciones tendientes a encauzar la gestión de las remesas a través del sistema bancario, tratando de limitar el cuasimonopolio que tienen las empresas *remeseras*, las cuales realizan las transacciones

a precios muy altos. Lo bueno de la intervención de los bancos (no es necesario que sean estatales) es que generó competencia para tener mejores costos. Lo único que hay que hacer es bajar los costos, quizá con sistemas cooperativos, para que la gente reciba lo que le mandan sin generar lucro en terceros.

Un plus se generaría si las transferencias se canalizaran a través de bancos estatales, los que pueden ofrecer otras garantías y mejores usos, que no necesariamente deben aportar al lucro de la institución. Se destacan los ejemplos del Banco do Brasil, que se propone implementar medidas que estimulen la gestión de las remesas, y en Uruguay se señala que el Banco de la República ya ha tomado medidas similares.

Se indicó que el tema de las remesas debería ser considerado no solo como un tema de *flujos*, sino de movimientos de *stocks*. Se deberían buscar y afinar mecanismos para lograr que los ahorros acumulados fuera del país se muevan hacia aquí, con una política de incentivos a la inversión/vinculación productiva, tanto desde el extranjero como a través del retorno.

Por último, se señaló la necesidad estudiar mejor el fenómeno migratorio, mejorar el diagnóstico, formar más gente y consolidar la formación; elaborar más y mejores datos para poder formular mejores políticas públicas. Nuevamente se resaltó la necesidad de un proyecto de desarrollo con sustentabilidad, al cual respondan las políticas de migración.

6. Resumen de puntos por línea de acción

6.1. Retención

- Uruguay compite con un mundo que ofrece más perspectivas de futuro.
- No se puede evitar la emigración coercitivamente.
- La emigración calificada es propia del modelo productivo.
- No se logra empleo con sustentabilidad y calidad.
- El proyecto productivo/matriz productiva del país no favorece la retención de profesionales.
- Es necesario que exista credibilidad del país como proyecto.
- Debe lograrse un imaginario social integrador y no expulsor.
- Estímulos económicos.
- Estímulos no económicos (reconocimiento social).
- Retribuciones simbólicas frente a oportunidades.
- Se necesita un país atractivo/motivador/integrador.
- Medios de comunicación transmiten un país aburrido.

Sistema educativo

- Facilitar orientación de acuerdo con la demanda productiva.
- Mecanismos de enganche a nivel de las instituciones educativas superiores.
- Mensaje: importancia de quedarse.

Desestímulos

- Penalizar a los profesionales que se van (pago anticipado del fondo de solidaridad).

6.2. Retorno

- Imaginario social integrador y no expulsor.
- Reconocimiento social.
- Necesidad de modelo de acogida.
- «Agencia matrimonial»: lo que tienen para dar los uruguayos en el exterior (oferta) y las demandas del país.
- Mecanismos para el retorno de estudiantes que salen a hacer posgrados.
- Equidad de género.
- «¿Que motivación puede tener una mujer para volver al Uruguay?»

6.3. Vinculación

Remesas

- Evitar nueva forma de dependencia.
- Importancia creciente (subregistro).
- Disminución de costos (bancos frente a remeseras).
- Bancos nacionales.
- Incorporar una visión que piense las remesas como movimientos de *stock* además de los flujos (ahorro e inversión).
- Inversión productiva.
- Inversión solidaria.
- Club de los de afuera.

Necesidades

- Necesidad de políticas públicas inteligentes.
- Necesidad de políticas de incentivos.
- ¿Desde dónde hacerlas? (¿OPP?).
- Necesidad de estudios prospectivos.
- Necesidad de mejorar diagnóstico.
- Necesidad de formar más gente en el tema migratorio.
- Necesidad de incorporar a la sociedad civil.
- Necesidad de participación de los que se fueron.
- Necesidad de caracterizar los que se fueron (grupo no homogéneo).
- Necesidad de estudiar a los retornantes: ¿Quiénes son? ¿Cómo les fue? ¿Por qué volvieron?

Bibliografía

- BORRAZ, Fernando, y Susan POZO (2007): «Remittances in Uruguay», en *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, año 6, Universidad de Montevideo.
- CANALES, Alejandro (2006): «Migración, remesas y desarrollo. Mitos y realidades», ponencia presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

- CASTELLS, Manuel (1996): «The rise of the network society», en *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. 1, Oxford y Malden: Blackwell.
- FMI (2005): *International Financial Statistics*, disponible en <<http://www.imfstatistics.org>>.
- GLICKSCHILLER, Nina (1999): «Transmigrants and Nation-States. Something Old and Something New in the U.S. Immigrant Experience», en Charles HIRSHMAN, Philip KASINITZ y Josh DE WIND (eds.): *The Handbook of International Migration. The American Experience*, Nueva York : Russell Sage Foundation.
- GREEN, Nancy, y Francois WEIL (2006) : *Citoyenneté et émigration. Les politiques du départ*, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- HERNÁNDEZ, Diego (2005): «Sumando migrantes: ¿restando ciudadanía? Emigración internacional y calidad de la ciudadanía en el entorno del migrante pobre, estudio del caso uruguayo», Informe de investigación preliminar, programa CLACSO-CROP.
- HERNÁNDEZ, Diego, y Paulo RAVECCA (2006): «Emigración, capital social y acceso al bienestar en entornos vulnerables», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 92, Montevideo.
- KOOLHAAS, Martín (2007): «Magnitud y características de la migración de retorno en Uruguay (1986-2006)», ponencia presentada en las IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Huerta Grande, Córdoba (Argentina), 31 de octubre, 1 y de 2 de noviembre.
- KOOLHAAS, Martín, Daniel MACADAR y Adela PELLEGRINO (2007): *Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el Módulo Migración de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006*, Montevideo: INE y UNFPA, pp. 2-86, disponible en <<http://www.ine.gub.uy>>.
- PAPADEMETRIOU, Demetrios G., y Philip L. MARTIN (eds.) (1991): *The Unsettled Relationship. Labor Migration and Economic Development*, Westport: Greenwood Press,
- PELLEGRINO, Adela, y Juan José CALVO (2001): *¿Drenaje o éxodo?: Reflexiones sobre la migración calificada*, Montevideo: Universidad de la República, Documentos del Rectorado n.º 12.
- PELLEGRINO, Adela, y Martín KOOLHAAS (2008): «Migración internacional: los hogares de los emigrantes recientes», en Carmen VARELA (ed.), *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XX*, Montevideo: FCS-UNFPA y Trilce.
- PELLEGRINO, Adela, y Wanda CABELLA (2007): «Emigración: diagnóstico y propuestas para discutir políticas», en Juan José CALVO y Pablo MIERES (eds.): *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*, Montevideo: Rumbos-UNFPA, 2007, pp. 83-116.
- PORTES, Alejandro (2001): «Debates y significación del transnacionalismo de los inmigrantes», en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 16, n.º 49 (traducido de *Global Networks*, vol. 1, n.º 3, julio 2001).
- (2007): «Migración de desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia», en Stephen CASTLES y Raúl DELGADO WISE: *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*, México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- SHUVAL, Judith T. (2000): «Diaspora Migration: Definitional Ambiguities and Theoretical Paradigm», en *International Migration*, vol. 38, n.º 5, pp. 41-58.

Tendencias y razones del voto desde el extranjero

Adolfo Garcé

1. Introducción: globalización y ciudadanía

El voto en el extranjero viene avanzando rápidamente. Según el relevamiento realizado por el International Institute for Democratic and Electoral Assistance (IDEA, 2007), 115 de los 214 países considerados democráticos autorizan alguna forma de votación a sus ciudadanos en el extranjero. La tendencia a la consagración de este derecho se ha hecho especialmente visible en las últimas dos décadas: desde 1991 a la fecha se sumaron 50 países a la lista de los que lo incluyen en su legislación electoral.

La literatura relaciona la expansión del voto en el exterior con la globalización económica, el incremento de las migraciones y la expansión de los valores y derechos democráticos. El crecimiento exponencial registrado durante las últimas dos décadas del número de países que autorizan el voto en el extranjero puede interpretarse, además, como un caso de transferencia de paradigmas de políticas (*policy transfer*) similar al de la multiplicación de reformas electorales que autorizan la reelección presidencial y el balotaje, vivido por América Latina en los últimos años.

Pese a la existencia de una fuerte corriente emigratoria y de una numerosa diáspora, en Uruguay la discusión acerca del voto en el extranjero se instaló de modo comparativamente tardío. Una de las primeras iniciativas legislativas del gobierno del Frente Amplio fue la presentación de un proyecto de ley orientado a permitir el voto epistolar. El proyecto no fue apoyado por los legisladores del Partido Nacional ni del Partido Colorado y, en consecuencia, no se alcanzó la mayoría de dos tercios exigida por la Constitución para la aprobación de leyes electorales. Sin embargo, la discusión continúa. Se creó una comisión nacional para promoverlo.

En este documento se presentan insumos empíricos y teóricos para este debate. En la primera parte se ofrece información acerca de cómo han manejado este tema las democracias modernas. ¿Cuáles son los países que permiten el voto en el extranjero? ¿Cuándo incorporaron esta posibilidad en su normativa electoral? ¿En qué tipo de elecciones permiten la participación desde el extranjero? ¿Qué tipo de

mecanismos utilizan? ¿Qué requisitos exigen para habilitar el ejercicio el sufragio desde el extranjero?

En la segunda parte del texto se ofrece un repaso por los principales argumentos tanto teóricos como prácticos que aparecen en la literatura sobre el tema. Como podrá verse, ambos bandos están bien pertrechados. Desde luego, el repaso de algunos procesos concretos muestra que, como siempre, las posiciones de los distintos actores en el debate y el desenlace final dependen en buena medida de los cálculos estratégicos de los protagonistas y de la correlación de fuerzas entre los partidos.

2. El voto desde el extranjero en las democracias contemporáneas

2.1. ¿Qué países permiten el voto en el extranjero?

Según datos actualizados a mayo de 2007, 115 países sobre un total de 214 democracias relevadas permiten alguna forma de voto en el extranjero. Esta posibilidad está abierta en las regiones más diversas, pero es especialmente frecuente en Europa.

CUADRO 1. Número de países con voto en el extranjero por región

Región	Número de países
África	28
América	16
Asia	20
Europa	41
Pacífico	10
Total	115

Fuente: IDEA (2007).

Algunas de las democracias más emblemáticas del mundo permiten el voto en el extranjero. Entre ellas vale la pena mencionar a Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia y Suiza. La regla del voto en el exterior aparece en países con las más diversas formas de gobierno y sistemas electorales.

El voto en el extranjero también ha venido expandiéndose en América Latina. Ya se ha aplicado en Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia, República Dominicana, Honduras, México, Perú y Venezuela. En Nicaragua y Panamá existe la norma que lo permite, pero no se ha aplicado aún. En Bolivia, la ley que lo autoriza tiene media sanción. En Chile, El Salvador y Guatemala, el tema forma parte de la agenda política y está siendo intensamente debatido.

2.2. ¿Desde cuándo y por qué existe el voto en el extranjero?

El primer estado moderno en permitir el voto en el extranjero fue Wisconsin. En 1862, en plena guerra civil, se habilitó un mecanismo para permitir el voto de los soldados que integraban el ejército de la Unión. El caso del estado de Wisconsin tiene un valor adicional porque ayuda a entender una de las lógicas más importantes en la expansión inicial del voto en el exterior. A fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, eran muy pocas las personas que tenían derechos políticos; por eso mismo era tan importante para las democracias nacientes encontrar la manera de facilitar el voto de los soldados desde el exterior.

Durante la primera mitad del siglo XX también fue necesario para muchos países encontrar la forma de instrumentar el voto desde el extranjero de otros funcionarios (diplomáticos y otros empleados públicos) y de las familias de los militares. Más adelante empezaron a instrumentarse mecanismos para permitir el voto de empresarios y estudiantes.

Todos los estudiosos asocian la expansión del voto en el exterior registrada durante las últimas dos décadas con el incremento de las migraciones, relacionadas a su vez con conflictos políticos y peripecias económicas. Efectivamente, el número de emigrantes se duplicó durante las últimas cuatro décadas: en 1960 hubo aproximadamente 75 millones, en el año 2000, 165 millones. El principal incremento del flujo de emigrantes se registró durante la década de los ochenta (creció en algo más de 55 millones).

CUADRO 2. Incremento del número de migrantes (años seleccionados)

Diferencia entre el número de migrantes registrados entre...	
1960 y 1970	5.872.427
1970 y 1980	17.940.119
1980 y 1990	55.669.435
1990 y 2000	10.134.902

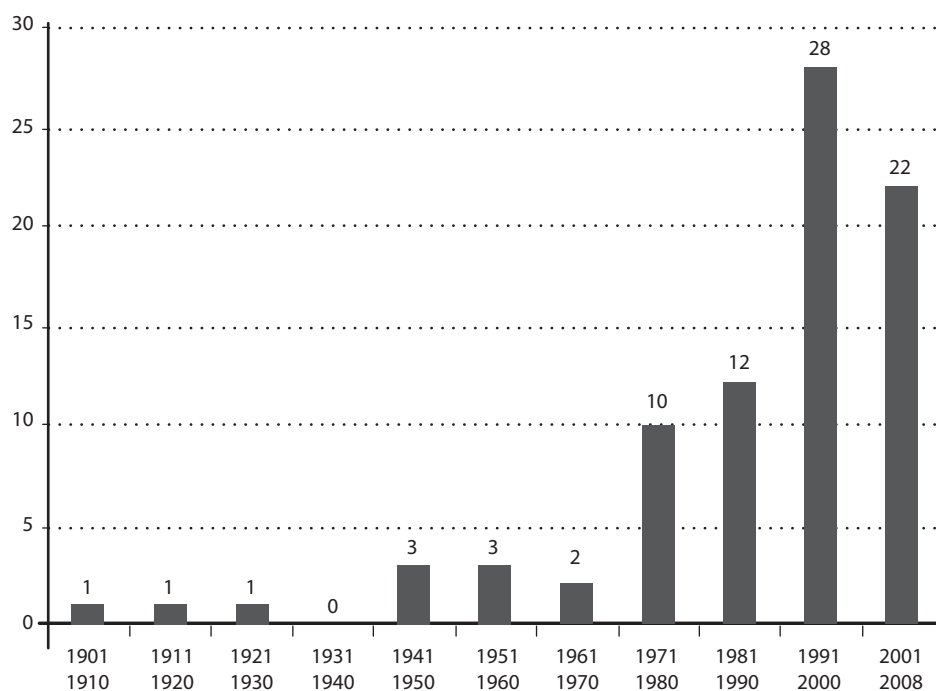
Fuente: Naciones Unidas: *World Migrant Stock: The 2005 Revision Database*, disponible en <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>.

El número de países que permiten el voto en el extranjero también aumentó notablemente. El principal salto se produjo durante la década de los noventa, cuando 28 democracias incorporaron esta regla. Como puede verse, el salto principal en el flujo de emigrantes precedió en una década al despegue vertical del voto en el extranjero. La presión de los emigrados residentes en el extranjero sobre los gobiernos de sus países de origen ha sido un factor importante.

De todos modos, el fenómeno migratorio constituye una parte de la explicación. Hubo otros picos en el flujo de emigrantes a lo largo del siglo XX que no se reflejaron en la difusión

de la votación en el exterior. No es posible construir una explicación de la expansión del voto en el exterior sin tomar en cuenta el avance de los valores y procedimientos democráticos. Los estudiosos de los procesos de cambio en las políticas públicas suelen utilizar la noción de *policy transfer* para dar cuenta de los procesos de circulación internacional de paradigmas de política y de diseños institucionales (Dolowitz y Marsh, 2000; Stone, 2000).

GRÁFICO 1. Autorización del voto en el extranjero por década



Fuente: IDEA (2007).

Es frecuente que los gobernantes adopten políticas o construyan instituciones similares a las aplicadas en otras partes del mundo. A lo largo de la historia, esto ha ocurrido en múltiples áreas, desde la cambiaria hasta las políticas sociales. En los años treinta y cuarenta, por ejemplo, el paradigma del tipo de cambios múltiple circuló de Alemania a América Latina y, dentro de América Latina, de una nación a la otra. Algo similar sucedió en los años sesenta con la instalación de las oficinas especializadas en planificación. En el plano del diseño de las instituciones políticas ocurren fenómenos similares. El paradigma del presidencialismo circuló durante el siglo XIX desde la naciente democracia norteamericana hacia el sur. Durante la década de los noventa del siglo XX se expandió la ola de la reelección presidencial y de la segunda vuelta. La difusión de la regla del voto en el extranjero podría estar obedeciendo a una lógica de *policy transfer* similar.

2.3. ¿Qué cargos pueden elegirse desde el exterior en los distintos países?

Como puede verse en el cuadro 3, se verifican situaciones muy distintas. Algunos países, como Alemania y el Reino Unido, permiten solamente el voto en el extranjero para las elecciones legislativas. Otros, como Brasil y México, autorizan exclusivamente la participación en las elecciones presidenciales. Argentina, Israel y Nicaragua permiten votar en ambas elecciones (legislativas y presidenciales). Otros países, como Austria, Colombia y Portugal, agregan la posibilidad del voto en referendos. Estados Unidos e Irlanda, entre otros, tienen un criterio aún más amplio: los ciudadanos en el extranjero pueden votar también en las elecciones subnacionales.

CUADRO 3. Tipo de elección en la que puede votarse desde el extranjero, por país

Tipo de elección	Casos	Algunos ejemplos
Elecciones legislativas	31	Alemania, Angola, Australia, Bélgica, India, Japón, Holanda, Sudáfrica, Reino Unido
Elecciones presidenciales	14	Bolivia, Brasil, Costa de Marfil, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá
Elecciones legislativas y presidenciales	20	Argentina, Bulgaria, Indonesia, Israel, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Senegal, Singapur, Siria
Elecciones legislativas, presidenciales y referendos	11	Austria, Colombia, Perú, Polonia, Portugal, Ucrania, Uzbekistán
Elecciones legislativas, presidenciales subnacionales y referendos	6	Argelia, Irlanda, Rusia, Estados Unidos
Elecciones legislativas y referendos	7	Canadá, Hungría, Italia, Suecia
Elecciones presidenciales y referendos	7	Francia, Lituania, Níger, Yemen
Otras combinaciones	19	Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irán, Malasia, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suiza

Fuente: IDEA (2007).

En algunos países, los electores residentes en el exterior integran una única circunscripción electoral a la cual se le asigna un número determinado de bancas en el Parlamento. El cuadro 4 presenta la información disponible al respecto.

CUADRO 4. Representación política en el Parlamento de los votantes en el extranjero

País	Número de bancas de los residentes en el exterior	Total de bancas	Porcentaje
Argelia	8	389	2,0
Angola	3	220	1,4
Cabo Verde	6	72	8,3
Colombia	1	166	0,6
Croacia	6	152	3,9
Ecuador	6	130	4,6
Francia	12	331	3,6
Italia	12	630	1,9
Mozambique	2	250	0,8
Panamá	6	130	4,6
Portugal	4	230	1,7

Fuente: IDEA (2007).

2.4. ¿Qué tipo de mecanismo usan?

También es diverso el panorama en lo referente al mecanismo concreto a través del cual se realiza el voto desde el extranjero. Existen cuatro modalidades distintas:

- Voto personal.* El votante en el extranjero se desplaza a un lugar (por ejemplo, la embajada de su país) y allí vota. Es el medio más frecuente, usado en 54 países. Los defensores de este sistema consideran que tiene dos grandes virtudes: en primer lugar, conserva algún parecido con el proceso electoral del país; en segundo lugar, permite mantener un nivel razonable de garantías y transparencia. El sistema tiene dificultades operativas: es muy costoso instalar oficinas que ofrezcan garantías suficientes en todos los lugares de la diáspora.
- Voto epistolar.* El votante envía su sufragio por correo desde el lugar donde reside hacia su país de origen. Este sistema ha sido adoptado por 25 países, entre ellos, muchos miembros de la OCDE. Su principal ventaja radica en la sencillez. Su principal inconveniente es no asegurar que quien emite el sufragio sea efectivamente el titular del derecho (Toro y Walker, 2007).
- Voto por proxy, procuración o pareo.* El votante residente en el extranjero delega en una persona de su confianza el derecho al voto. Es el mecanismo menos utilizado y el que menos parece preservar principios esenciales del sufragio. Se le critica muy especialmente que infringe el principio del voto único y secreto.

No obstante, tiene la ventaja de ser técnicamente simple y poco costoso desde el punto de vista económico.

- d. *Medios electrónicos.* El elector registra su voluntad en dispositivos electrónicos y no en papel. Simplificando, existen dos grandes tipos de voto electrónico: 1) registro en máquina electrónica; 2) registro remoto a través de Internet. De acuerdo con el relevamiento efectuado por IDEA, esta segunda opción es la que podría ser utilizada para el voto en el extranjero. Esta alternativa está siendo estudiada por algunos países. Presenta perspectivas muy atractivas, pero problemas obvios de seguridad.

CUADRO 5. Ventajas y desventajas tentativas de los distintos mecanismos

Mecanismo	Ventajas principales	Desventajas principales
Epistolar	Bajos costos económicos y organizativos	Problemas de transparencia en el procedimiento
	Al alcance de cualquier elector en cualquier parte del mundo	Funcionamiento depende de la calidad y velocidad del servicio postal
Personal	Alta transparencia del procedimiento de votación	Altos costos económicos y organizativos
		Electores pueden tener problemas para acceder a los circuitos de votación
Proxy	No supone costos adicionales elevados	No garantiza el principio de la igualdad electoral
Electrónico	Sin rezagos	Problemas de seguridad
	Accesible en todos lados	Alto costo de implementación
	Facilita el escrutinio	

Fuente: Adaptado de IDEA (2007).

CUADRO 6. Procedimiento de voto en el extranjero por país

Voto	Casos	Algunos ejemplos
Personal	54	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Finlandia, Honduras, Hungría, Islandia, Irán, Irak, Israel, Perú, Polonia, Rusia, Sudáfrica, Ucrania, Venezuela
Epistolar	25	Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Italia, Malasia, México, Noruega, Panamá, Suiza
Proxy	4	Mauricio, Nauru, Togo, Vanuatu

Mixto	27	Argelia, Australia, Bélgica, Francia, Reino Unido, Holanda, India, Indonesia, Japón, Nueva Zelanda, Portugal, España, Suecia
--------------	----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: IDEA (2007).

Como puede verse en el cuadro 6, en 83 países los electores disponen de un único mecanismo para ejercer su derecho al voto desde el extranjero. En los restantes 27 casos, existen sistemas mixtos. El *mix* más frecuente es la combinación de voto personal y voto epistolar (12 de los 27). En el cuadro 7 puede verse que los países interrelacionados histórica o geográficamente tienden a usar el mismo tipo de combinaciones de procedimientos (Francia y Argelia; los países del Pacífico; India y Reino Unido; Portugal y España).

CUADRO 7. Países con procedimientos mixtos de voto en el extranjero

Procedimientos	Casos	Algunos ejemplos
Personal y epistolar	12	Indonesia, Japón, Filipinas, Portugal, España, Tailandia
Personal y proxy	7	Argelia, Francia, Guinea, Malí
Epistolar y proxy	2	India, Reino Unido
Personal, epistolary y proxy	2	Bélgica, Suecia
Otros procedimientos	4	Australia (personal, epistolar y fax), Estonia (personal, epistolar y electrónico), Holanda (epistolar, proxy, electrónico), Nueva Zelanda (personal, epistolar y fax)

Fuente: IDEA (2007).

2.5. ¿Quiénes pueden votar?

Existen dos grandes criterios para permitir o restringir el voto en el extranjero. El primero de ellos, el más antiguo, refiere al tipo de actividad desarrollada por el ciudadano. El segundo, al tiempo de residencia en el exterior.

- La actividad en el exterior.* Solamente 14 de los 115 países relevados por IDEA usan el criterio del tipo de actividad realizada por los ciudadanos residentes en el extranjero como restricción al derecho de voto. Estos países son: Fiyi, Ghana, Guyana, Irlanda, Israel, Laos, Lesoto, Malasia, Mauricio, Singapur, Sudáfrica, y Zimbabue. En términos generales, estos países permiten el voto desde el extranjero al personal militar y diplomático.
- El tiempo de residencia en el exterior.* Esta variable opera de dos modos diferentes. Algunos países exigen un mínimo de residencia en el exterior para otorgar el

derecho a votar desde el extranjero: Chad (6 meses), Mozambique (1 año), Senegal (6 meses). Otros establecen un máximo de residencia en el exterior para mantener el derecho a la ciudadanía política. Algunos ejemplos: Alemania (25 años, si no reside en países de la Unión Europea), Australia (6 años), Canadá (5 años), Nueva Zelanda (3 años), Reino Unido (15 años). De todos modos, la amplia mayoría de los países no establece un máximo de residencia en el exterior (Navarro, 2001).

Son muy pocos los países que facilitan que los votantes que se ausentan del país por poco tiempo (turistas, estudiantes, trabajadores) puedan votar desde el exterior sin mayores problemas. Entre ellos se destacan Australia, Canadá, Dinamarca, Nueva Zelanda y Noruega. Los electores no precisan registrarse específicamente como votantes del exterior o pueden registrarse pocos días antes de las elecciones.

2.6. ¿Cuántos votan efectivamente y qué efecto político tiene?

La escasa evidencia empírica disponible sugiere que los niveles de participación de los ciudadanos residentes en el exterior son bajos. El cuadro 9 muestra que el impacto político de las preferencias de estos electores es marginal por el efecto combinado de dos variables: 1) el porcentaje de votantes desde el exterior sobre el total es pequeño; 2) las preferencias políticas de los votantes desde el exterior no son homogéneas; se distribuyen entre la oferta electoral disponible.

CUADRO 8. Participación electoral (países seleccionados)

País	Año	Votos emitidos en el exterior	Población (circa 2008)
Argentina	1997	5.700	39.745.613
Australia	1996	46.307	20.266.899
Canadá	1997	6.006	33.098.932
España	1996	181.741	45.200.737
Estados Unidos	1996	2.401.000	302.688.000
Francia	1995	130.036	64.473.140
Japón	2000	9.899	127.417.244
Portugal	1995	45.832	11.317.192
Suecia	1994	25.000	9.127.058
Suiza	1999	35.102	7.523.934

Fuente: Navarro (2001).

CUADRO 9. Peso relativo de la votación a candidatos de diferentes partidos

País	Año	Candidato	Votos en el país	Votos exterior	Peso relativo diásporas (en %)
Ecuador(2)	2006	Correa (1)	3.517.635	33.410	1,168
		Noboa	2.689.418	39.115	
Colombia	2006	Uribe (1)	7.397.835	101.459	1,135
		Gaviria	2.613.157	12.204	
Brasil(2)	2006	Lula (1)	58.295.042	17.948	0,041
		Alckmin	37.543.178	20.912	
Perú(2)	2006	Humala	6.193.649	76.431	1,866
		García (1)	6.798.966	166.051	
Venezuela	2006	Chávez (1)	7.274.331	3.027	0,170
		Rosales	4.266.974	16.620	
México	2006	López Obrador	14.756.350	11.090	0,101
		Calderón (1)	15.000.284	19.016	
España(3)	2004	Rajoy	9.763.144	131.885	1,177
		R. Zapatero (1)	11.026.163	112.890	
Portugal(4)	2006	Silva (1)	2.746.689	12.048	0,373
		Alegre	1.125.077	2.395	

Fuente: Toro y Walker (2007).

(1) Candidatos electos. (2) Elecciones de segunda vuelta (3) Régimen parlamentario, basado en las elecciones del Congreso de los Diputados. (4) Régimen semipresidencial.

3. El debate teórico

Parece existir un desarrollo asimétrico entre la generación de información sobre el voto en el extranjero en las democracias contemporáneas y la producción de argumentos teóricos capaces de justificarlo o de cuestionarlo. En esta sección del documento se presentan los que parecen ser más contundentes y frecuentes en el debate político. Como se verá, algunos tienen carácter eminentemente teórico (la evolución del Estado nación, la definición de ciudadanía y el debate sobre la calidad de la democracia). Otros, en cambio, se enfocan en aspectos de orden práctico (por ejemplo, en las dificultades y oportunidades concretas que genera la aplicación del mecanismo del voto en el extranjero para las naciones).

3.1. Principales argumentos en contra del voto en el extranjero

a. *Hay que distinguir nacionalidad y ciudadanía*

Este punto aparece reiteradamente en la literatura. Carlos Urruty lo ha desarrollado con claridad invocando la autoridad de Jiménez de Aréchaga:

La ciudadanía se distingue nítidamente de la nacionalidad. Se trata de dos conceptos técnicamente diferentes. La nacionalidad [...] atiende al vínculo natural que liga a un individuo con un Estado (en función del lugar de nacimiento o de la sangre), procura asegurar la protección diplomática y el deber de lealtad al Estado, e interesa no solo al derecho interno sino, también, y muy especialmente, al derecho internacional. La ciudadanía en cambio es un concepto estrictamente jurídico, que solo interesa al derecho interno y tiende a determinar cuál es el grado de participación que corresponde a los habitantes de un Estado en la vida política del grupo. Porque se trata de dos conceptos diferentes encontramos que, en la generalidad de los Estados, se puede ser nacional sin ser ciudadano y, a la inversa, se puede ser ciudadano siendo extranjero (Urruty, 2000).

Al distinguir conceptualmente nacionalidad de ciudadanía se asume que es posible integrar una nación pero no tener los derechos políticos implícitos en la condición de ciudadano. Es la ciudadanía y no la nacionalidad la verdadera fuente de los derechos políticos (Hernández Pérez y Meixueiro Nájera).

b. *Únicamente deben ser considerados ciudadanos aquellos que están sujetos a las leyes del país*

Este es un punto clave en la teoría democrática contemporánea. Explicitando las premisas justificatorias de un orden político democrático, escribió Robert Dahl:

Las decisiones obligatorias solo pueden ser efectuadas por los miembros que están sometidos a las decisiones, o sea, por los miembros de la asociación, no por extraños a ella. Según la conocida máxima, ningún legislador está por encima de la ley (Dahl 1991: 133).

Esta línea argumental ha sido aplicada al voto en el extranjero por López-Guerra (2005). Según este autor, el único criterio válido para determinar quiénes deben estar incluidos en el *demos* es el de *sujeción a las leyes*: el individuo tiene derecho a participar, directamente o por medio de sus representantes, en la elaboración de las leyes a las que estará obligado; aquellos individuos que no están sujetos a las leyes del país no deberían participar en su elaboración ni elegir las autoridades que las apliquen. Este argumento conduce a López-Guerra a sostener que los expatriados, es decir, aquellos inmigrantes que se han instalado a vivir en otro país, no deberían pretender votar en sus países de origen. Considera que el voto en el extranjero debería estar limitado solamente a quienes están de viaje, estudiando o trabajando en otros países por un período limitado (por ejemplo, cuatro o cinco años). Traspasado este límite, deberían perder el derecho a votar.

Este argumento tiene dos corolarios sencillos pero muy importantes. El primero de ellos es que solo deberían poder votar los residentes en el extranjero que pagan impuestos en su país de origen. Este enfoque conecta la definición de ciudadanía con aspectos centrales del diseño del sistema tributario de cada país. El segundo corolario es que no se debería permitir votar a los ciudadanos naturales que residen en el exterior pero que viajan a su país de origen en la fecha de las elecciones con la intención de incidir en el resultado electoral.

- c. *Los emigrantes no se hacen responsables de las consecuencias de sus decisiones electorales. ¿Es justo que quienes viven en el exterior terminen incidiendo en la selección del elenco, en la agenda y en las políticas de un gobierno que no los va a afectar?*

De acuerdo con este razonamiento, la participación de quienes viven en extranjero en los asuntos políticos del país de origen es injusta e inconveniente. No es justa, afecta el principio de igualdad, porque algunos ciudadanos son directamente concernidos por las decisiones del gobierno (los residentes) y otros no (los que viven en el exterior). No es conveniente, porque el ciudadano que reside en el extranjero no tiene incentivos para hacer un ejercicio responsable de su voto en la medida en que no caen sobre él las consecuencias de su opción. Desde este punto de vista, el voto en el extranjero conspira contra la calidad de la democracia.

- d. *Implementar un sistema de voto en el exterior es muy difícil y costoso. En especial, la votación desde el exterior no ofrece suficientes garantías contra el fraude*

Los problemas de implementación no son desdeñables. Cuando se utiliza el sistema de voto personal o de voto epistolar no es sencillo hacer llegar todas las listas electorales a todos los rincones del mundo en los que estén residiendo los ciudadanos. Además, difícilmente puedan establecerse en el extranjero sistemas de votación que ofrezcan las mismas garantías previstas en los circuitos de votación normales. Habilitar el voto en el extranjero equivale a favorecer las sospechas y denuncias de fraude. Esta preocupación ha sido muy claramente expresada por Urruty (2000) a propósito del caso uruguayo:

Resulta prácticamente imposible conciliar la observancia del procedimiento previsto por la ley para cada una de las etapas de la votación (previas, concomitantes y posteriores) con la emisión del voto en el extranjero. No puede por otra parte pretenderse que los partidos políticos designen delegados para controlar el desarrollo de la elección y el escrutinio en cada lugar de la tierra en que puedan estar residiendo ciudadanos del país. En ausencia de los delegados desaparece el principal elemento de fiscalización previsto por la ley.

3.2. Principales argumentos a favor del voto en el extranjero

- a. *Las fronteras de las naciones se están desdibujando. La ciudadanía ya no puede definirse por el territorio.*

Calderón Chelius (2003b: 20) explicó con mucha claridad este enfoque teórico:

Esta perspectiva critica que el estatus político de los individuos pueda seguir sendo definido esencialmente por su pertenencia a un territorio nacional, lo que separa a los individuos entre quienes tienen acceso a ciertos derechos en los estados nacionales (ciudadanos) y aquellos que, aun residiendo en el territorio o lejos de este, no lo tienen porque no se consideran miembros del colectivo político, lo que se ha hecho más evidente con la creciente migración internacional contemporánea.

Este argumento ha sido muy importante, por ejemplo, en el debate político verificado en los países de América Central. Estos países han tenido una muy fuerte migración hacia Estados Unidos, pero, gracias al desarrollo de los sistemas de comunicación, muchos de estos emigrantes se han mantenido estrechamente vinculados a su país de origen: permanecen comunicados con sus familiares, se mantienen informados sobre la peripecia de su nación, piensan en volver. La creciente importancia económica de las remesas es la manifestación más impactante de la persistencia de los lazos que unen a los migrantes con sus países. En realidad, en los tiempos que corren, parece cada vez más necesario apelar al concepto de *comunidades transnacionales*: emigrantes que se adaptan exitosamente al mercado laboral de otro país, pero que conservan múltiples zonas de contacto con su nación. Las fronteras de los estados cada vez corresponden menos a las naciones. No deberían, por lo tanto, ser decisivas a la hora de asignar derechos de ciudadanía.

b. El derecho al voto es un derecho humano fundamental

Todos los hombres son iguales, todos tienen derechos políticos, todos tienen que poder ejercerlos. Este principio está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Su artículo 21 dice que «toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país de manera directa o por sus representantes libremente escogidos». Quienes defienden este argumento ven en el voto en el extranjero un paso más en el lento proceso de ampliación del *demos* que se verificó a lo largo del siglo XX en las democracias contemporáneas. Desde este punto de vista, el voto en el extranjero contribuye a aumentar la calidad de la democracia en la medida en que favorece el incremento de la participación.

Hay que tener en cuenta que la mayoría de los países desarrollados no facilitan la participación política de los extranjeros. En estos países, los emigrantes suelen tener problemas serios para legalizar su situación, obtener los documentos de residencia y ejercer sus derechos políticos (Calderón Chelius, 2003b). Apuntando a facilitar el ejercicio de los derechos políticos de los emigrantes, la ONU aprobó en 1990 la Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, que dice en el inciso 1 de su artículo 42:

Los Estados Partes considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y

sus familiares y considerarán también, según proceda, la posibilidad de que los trabajadores migratorios y sus familiares tengan en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.

c. El voto en el extranjero permite reforzar los lazos de pertenencia de los emigrantes respecto al país de origen

El derecho al voto es una herramienta que ayuda a mantener ligada al país a una población dinámica, valiosa para el desarrollo nacional, que defiende y promueve los intereses del país. Estos argumentos se han manejado, por ejemplo, en Canadá (González Aguirre, 2003). Otro tanto ha pasado en el caso argentino, donde el mecanismo del voto en el extranjero de los migrantes ha sido defendido como estrategia de vinculación de la diáspora con el país. De hecho, en este caso, los primeros planteos en esta dirección se registraron durante los años inmediatamente posteriores al restablecimiento de la democracia (Chávez Ramos, 2003). El voto en el extranjero en Argentina se formuló en el marco de una estrategia más general destinada a repatriar y vincular a los argentinos exiliados durante los años de dictadura. Se implementó por primera vez en 1993.

Este argumento fue también uno de los ejes discursivos del Frente Amplio al impulsar el proyecto de voto epistolar. En el informe en mayoría elaborado por la Comisión Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes a propósito de este proyecto puede leerse:

Las políticas de vinculación con los uruguayos de la emigración es un componente sustancial de las políticas sociales, demográficas y de ciudadanía del programa de superación de la sociedad fragmentada por una sociedad inclusiva, igualitaria y democrática. El ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía por todas y todos, que reconozca las diversas realidades de nuestra sociedad entre las cuales está la emigración, es una condición indispensable en la construcción de mejores condiciones de vida y de relacionamiento entre todos nosotros como comunidad y como nación con un proyecto de futuro.¹

d. Es perfectamente posible construir un sistema confiable de voto en el extranjero

Muchas naciones han logrado poner en funcionamiento mecanismos confiables de voto en el extranjero. No es razonable suponer que Alemania, Argentina, Brasil, Estados Unidos, el Reino Unido o España aplican el voto en el extranjero al precio de soportar prácticas fraudulentas. Obviamente, han logrado encontrar la manera de generar mecanismos capaces de ofrecer suficientes garantías. Países tan distintos como Alemania, Estados Unidos y España utilizan exitosamente el voto epistolar. En Argentina se usa el voto personal: los partidos políticos designan delegados, preferentemente, entre los

¹ El texto completo del proyecto, los informes en mayoría y minoría y el debate en la Cámara de Representantes pueden leerse en <<http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/camara/html/20071002do054.htm>>.

migrantes que residen cerca del lugar de la votación. En Brasil el voto en el extranjero es obligatorio, y en las mesas receptoras de voto que funcionan en el extranjero se aplican las mismas normas electorales que en las instaladas dentro del país. El Reino Unido emplea el voto por *proxy*.

Los países que han detectado problemas de fraude cambiaron la mecánica de la votación, pero no eliminaron el voto en el exterior. Por ejemplo, Francia eliminó el voto epistolar en 1975, cuando detectó fraudes. Desde entonces, utiliza el *mix* del voto personal y el voto por *proxy*.

3.3. Convicciones y cálculos en el debate sobre el voto desde el extranjero

En todas partes el debate político se libra en el terreno de los principios (la democratización, la defensa de los intereses nacionales, etcétera), pero la evidencia empírica disponible sugiere que las posiciones de los partidos políticos en este debate difícilmente pueden ser separadas de sus estrategias y cálculos electorales:

The case for external voting is usually presented as a question of principle, based on the universality of the right to vote. In reality, however, the introduction of external voting is enacted or enabled by legislation passed by elected politicians. Although there have been a variety of reasons for the enactment of external voting provisions, almost all have been the result of political impetus, and many have been controversial and even nakedly partisan (IDEA, 2007: 41).

Hay muchos ejemplos. El caso mexicano es uno de los más ilustrativos respecto a cómo se combinan principios generales con intereses electorales. El debate en México ha sido, y sigue siendo, especialmente intenso y sofisticado. El propio Estado, a través del Instituto Federal Electoral (IFE), ha promovido la realización de seminarios internacionales y publicaciones. Los actores participan en el debate munidos de sólidos argumentos teóricos. Pero no es posible entender las posiciones de los partidos sin tomar en cuenta un dato muy sencillo: el Partido de la Revolución Democrática (PRD) lideró la campaña a favor del voto de los mexicanos en el extranjero, suponiendo que la mayoría de los emigrados no simpatizaba con el Partido Revolucionario Institucional (PRI):

[...] el supuesto se basaba en que, aunque la migración mexicana es predominantemente económica, los migrantes salen del país por la incapacidad del sistema de ofrecer mejores oportunidades, lo que se traduciría en una posición crítica frente al partido en el poder (PRI) y favorable al PRD (Calderón Chelius y Martínez Cossío, 2003: 246).

Algo similar ocurre en Chile. Desde la recuperación de la democracia, los sucesivos presidentes electos por la Concertación han promovido el voto de los chilenos desde el extranjero. La oposición, mientras tanto, se niega a prestar su apoyo a estas iniciativas:

Los principales opositores al voto desde el exterior son los partidos de derecha. Según FEDACH [Federación de Asociaciones Chilenas en Argentina] y funcionarios de gobierno

chileno, los que se oponen consideran que la votación en el exterior les será adversa y que su incorporación al padrón electoral podría influir e incluso cambiar los resultados de una elección presidencial (Pereyra, 2003: 209).

3.4. Apuntes finales: más allá del enfoque binario

La literatura sobre el tema, siguiendo un enfoque binario, clasifica las democracias del mundo en relación con el voto desde el extranjero en dos grandes subconjuntos: por un lado, el de las que lo permiten; por el otro, el de las que no. Sin embargo, como se vio a lo largo de este trabajo, existe una gran diversidad de situaciones, matices y posibles combinaciones. Por eso mismo, podría ser conveniente superar el esquema binario y generar un continuo. Esto permitiría ordenar los casos nacionales desde el polo de la máxima permisividad hasta el de la prohibición absoluta del voto desde el extranjero. En algún punto entre ambos extremos quedarían colocados los países que permiten el voto desde el extranjero pero lo limitan de alguna forma (sea estableciendo un tiempo máximo de residencia en el exterior para conservar derechos políticos en el país de origen o restringiendo el derecho al voto a algunas personas, por ejemplo, militares y funcionarios diplomáticos).

Si se hiciera ese ejercicio, Uruguay aparecería en uno de los extremos del continuo, entre los casos que no permiten ninguna forma de voto desde el extranjero. Esta ubicación *extremista* del país es curiosa al menos por cuatro razones. En primer lugar, porque en el plano institucional, en términos generales, Uruguay está más cerca de la tradición aristotélica de las *constituciones mixtas* que del lado de los países que procuran ser fieles a modelos teóricos: la democracia representativa convive con institutos de democracia directa, el presidencialismo con prácticas parlamentaristas, la lógica mayoritarista (gobierno/oposición) con códigos consensualistas, la representación proporcional en el Parlamento con la mayoría automática en el nivel departamental, etcétera.

En segundo lugar, esta ubicación de Uruguay en la cuestión del voto desde el extranjero es muy curiosa porque hace años que se ha transformado en un *país de emigración*, según la clásica formulación de César Aguiar. Es posible que algunos países no autoricen el voto desde el extranjero, lisa y llanamente, porque no tienen una diáspora relevante. No es el caso. Según Adela Pellegrino, Uruguay es uno de los países que tienen mayor proporción de personas residiendo fuera de fronteras (2003: 391).

En tercer lugar, la ausencia de mecanismos políticos de inclusión de la diáspora uruguaya contrasta con la tónica de las referencias a la ciudadanía legal del texto constitucional. De acuerdo con el artículo 74, el extranjero de «buena conducta» puede tramitar la ciudadanía legal en tres años si tiene familia constituida o en cinco años si no la tiene. Siguiendo esta pista, ha afirmado Pellegrino que el concepto de transnacionalidad tiene un antecedente fuerte en el caso uruguayo (2003: 393). De todos modos, hay buenas razones para pensar que, en la práctica, a los extranjeros que residen en Uruguay puede resultarles difícil obtener la ciudadanía legal.²

2 La ley 16021, promulgada en 1989, interpretó el término *avicinamiento*, utilizado en el texto constitucional, con un criterio restrictivo: «Artículo 4º.- Interpretase el artículo 74 de la Constitución

En cuarto lugar, la imposibilidad de votar desde el extranjero contrasta con la obligatoriedad del voto para los residentes en el país. El voto es un derecho, pero también es una obligación. La legislación electoral prevé una multa para aquellos ciudadanos que no cumplan con su deber cívico. Esto está vinculado a una concepción republicana de la política, profundamente arraigada en nuestra cultura y en nuestra identidad como nación: todos los ciudadanos deben hacerse cargo de los problemas públicos. Esta obsesión por la participación de los ciudadanos desaparece cuando se cruza la frontera. Una vez que el migrante se instaló en otro país, el Estado no hace ningún esfuerzo para permitirle seguir sintiéndose uruguayo a través de la participación, voto mediante, en el destino de su república.

Es por eso mismo que, desde hace algunos años, la diáspora uruguaya viene reclamando cambios en la legislación. La existencia de fuertes intereses político-electorales augura que el debate sobre este tema continuará durante los próximos años. Quienes impulsan un cambio radical de la legislación sobre el voto desde el extranjero no tienen un camino fácil por delante, como ha quedado de manifiesto durante el trámite parlamentario del proyecto de voto epistolar presentado por el gobierno y defendido por los legisladores del Frente Amplio en la Cámara de Representantes.

Es imposible anticipar el final de este debate. En términos teóricos, pueden dibujarse tres escenarios. El primero de ellos es el de una reforma radical del sistema electoral que genere las más amplias oportunidades de participación a los uruguayos residentes en el extranjero. Dado el mapa político, esta alternativa solo parece viable en el contexto de una reforma constitucional aprobada en plebiscito por mayoría simple. El segundo escenario, en el polo opuesto, es el del bloqueo absoluto de cualquier iniciativa de reforma. A pesar de la seriedad de los argumentos normativos que se esgrimen contra el voto desde el extranjero, la evidencia empírica comparada sugiere que nuestro país podría estar cometiendo un error importante al darle la espalda a una tendencia tan generalizada en los sistemas democráticos. El tercer escenario es el que recomendaría Aristóteles: encontrar, entre los dos extremos, una *mezcla*, una combinación institucional que conforme parcialmente a todos y no agravie a ninguno. Un punto medio razonable sería, por ejemplo, habilitar la votación desde el extranjero (como piden algunos), pero estableciendo un conjunto de restricciones (como preferirían los otros).

Un ejemplo permite ilustrar un poco mejor la aproximación *aristotélica* al asunto. Se podría permitir el voto desde el extranjero pero estableciendo las dos restricciones siguientes. En primer lugar, que pueda votarse solamente en las elecciones parlamentarias. Al no autorizar el voto en elecciones presidenciales se le quita mucha presión política al tema: los residentes en el extranjero no influirán en la dilucidación de la disputa

en el sentido que debe entenderse por vecinamiento la realización de actos que pongan de manifiesto, de manera inequívoca, la voluntad de la persona en ese sentido, tales como, por ejemplo: A) La permanencia en el país por lapso superior a un año. B) El arrendamiento, la promesa de adquirir o la adquisición de una finca para habitar en ella. C) La instalación de un comercio o industria. D) El emplearse en la actividad pública o privada. E) Cualesquiera otros actos similares demostrativos del propósito mencionado». Este punto fue señalado por diversos participantes durante el debate de este documento realizado en el taller. El texto completo de la ley puede consultarse en <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16021&Anchor=>>.

principal; pero, permitiéndoles participar en la elección legislativa, se mejora la calidad del vínculo con ellos.³ En segundo lugar, podría restringirse el derecho al voto desde el extranjero a aquellos compatriotas que no tengan más de 10 años de residencia en el exterior. Esto tiene varias ventajas en términos estrictamente políticos: por un lado, limita drásticamente el número de potenciales votantes y, por ende, debilita el posible impacto de la diáspora en el resultado final de la elección; por el otro, vuelve más imprevisibles sus simpatías políticas en la medida en que quedan incorporados emigrantes que se fueron del país antes y después del ascenso del Frente Amplio al gobierno.

Por supuesto, entre los dos polos del esquema binario hay muchas otras combinaciones posibles. Existe una gama muy amplia de posibilidades y abundante espacio para la creatividad y la ingeniería institucional. Recorrer este camino exige una gran capacidad de negociación. El escenario de una reforma apoyada por varios partidos es el más complicado de todos. Pero, a la larga, es el que mejor protege la legitimidad del sistema y de sus resultados.

Bibliografía

- CALDERÓN CHELIUS, Leticia (coord.) (2003a): *Votar en la distancia*, México: Instituto Mora.
- (2003b): «Votar en la distancia, experiencia de una ciudadanía en movimiento. Introducción general», en Leticia CALDERÓN CHELIUS (coord.): *Votar en la distancia*, México: Instituto Mora.
- CALDERÓN CHELIUS, Leticia, y Nayamín MARTÍNEZ COSSÍO (2003): «La democracia incompleta: La lucha de los mexicanos por el voto en el exterior», en Leticia CALDERÓN CHELIUS (coord.): *Votar en la distancia*, México: Instituto Mora.
- CHÁVEZ RAMOS, Edith (2003): «La experiencia argentina del voto en el exterior: los ciudadanos migrantes», en Leticia CALDERÓN CHELIUS (coord.): *Votar en la distancia*, México: Instituto Mora.
- DAHL, Robert (1991): *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Paidós.
- DOLOWITZ, David, y David MARSH (2000): «Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making», en *Governance*, vol. 13, n.º 1, pp. 5-24.
- GONZÁLEZ AGUIRRE, Érika (2003): «El voto en el exterior en Canadá como una política estatal de pertenencia», en Leticia CALDERÓN CHELIUS (coord.): *Votar en la distancia*, México: Instituto Mora.
- HERNÁNDEZ PÉREZ, Víctor, y Gustavo MEIXUEIRO NÁJERA: «Debate en México sobre el voto en el extranjero», México: CESOP-Cámara de Diputados, disponible en <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21357/106373/file/PB6004%20Debate%20en%20Mexico%20sobre%20el%20voto%20en%20el%20extranjero.pdf>>

3 De paso, podría evaluarse la posibilidad de que, como en Italia, los residentes en el extranjero integraran una única circunscripción electoral. No parece descabellado darle a la diáspora (el *Departamento 20*) el mismo tratamiento desde el punto de vista electoral que a los 19 departamentos. Esta decisión impacta sobre el conjunto del sistema y merecería un examen mucho más detallado, que excede largamente el propósito de este documento.

- IDEA (2007): *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democratic and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral de México, disponible en <http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/index.cfm>.
- LÓPEZ-GUERRA, Claudio (2005): «Should Expatriates Vote?», en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 13, n.º 216-234.
- NAVARRO, Carlos (coord.) (2001): *El voto en el extranjero: Estudio comparado*, México: IFE, disponible en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=539>>.
- ONU (1990): «Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares», disponible en <http://www.migrantsrights.org/Int_Conv_Prot_Rights_MigWorkers_Fam_1990_Sp.htm>.
- PELLEGRINO, Adela (2003): «Uruguay y la ciudadanía dispersa», en Leticia CALDERÓN CHELIUS (coord.): *Votar en la distancia*, México: Instituto Mora.
- PEREYRA, Brenda (2003): «Los que quieren votar y no votan. El debate y la lucha por el voto chileno en el exterior», en Leticia CALDERÓN CHELIUS (coord.): *Votar en la distancia*, México: Instituto Mora.
- STONE, Diane (2000): «Learning Lessons. Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas», Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, disponible en <<http://poli.haifa.ac.il/~levi/res/stone-2000.pdf>>.
- TORO, Sergio, e Ignacio WALKER (2007): «Voto de chilenos en el exterior: avances y discusiones», en A. FONTAINE, C. LARROULET, J. A. VIERA GALLO e I. WALKER (eds.): *Modernización del régimen electoral chileno*, Santiago: PNUD, pp. 123-142, disponible en <<http://alegislativo.bcn.cl/alegislativo/pdf/cat/docs/268-07/964.pdf>>.
- URRUTY, Carlos Alberto (2000): «Voto en el extranjero», en *Justicia Electoral*, n.º 13, México.

Anexos

Anexo 1. Países que autorizan el voto en el extranjero por región

Región	País
África (28)	Argelia, Angola, Benin, Botsuana, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesoto, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez, Yibuti, Zimbabue
América (16)	Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Honduras, Islas Malvinas, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela
Asia (20)	Afganistán, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Irak, Irán, Israel, Japón, Kazajistán, Kirguizistán, Laos, Malasia, Omán, Singapur, Siria, Tailandia, Tayikistán, Uzbekistán, Yemen
Europa (41)	Alemania, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia y Hercegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Gibraltar, Grecia, Guernsey, Hungría, Irlanda, Isla de Man, Islandia, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania
Pacífico (10)	Australia, Fiyi, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Micronesia, Nauru, Nueva Zelanda, Palaos, Vanuatu

Anexo 2. Tipo de elección en la que puede votarse desde el extranjero por país

Tipo de elección	Países
Elecciones legislativas (31)	Alemania, Angola, Australia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bélgica, Botsuana, Fiyi, Gibraltar, Grecia, Guernsey, Guinea-Bissau, Guyana, India, Irak, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Japón, Jersey, Laos, Lesoto, Luxemburgo, Nauru, Omán, Países Bajos, República Checa, Reino Unido, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Zimbabue
Elecciones presidenciales (14)	Afganistán, Benin, Bolivia, Brasil, Chad, Costa de Marfil, Ecuador, Honduras, México, Panamá, República Centroafricana, República Dominicana, Túnez, Venezuela

Elecciones legislativas y presidenciales (20)	Argentina, Bulgaria, Cabo Verde, Croacia, Filipinas, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Indonesia, Israel, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Rumania, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Singapur, Siria, Yibuti
Elecciones legislativas, presidenciales y referendos (11)	Austria, Colombia, Eslovenia, Moldavia, Perú, Polonia, Portugal, Ruanda, Tayikistán, Ucrania, Uzbekistán
Legislativas, presidenciales subnacionales y referendos (6)	Argelia, Bielorrusia, Estados Unidos, Irlanda, Rusia, Togo
Legislativas y referendos (7)	Canadá, Estonia, Hungría, Italia, Islas Cook, Letonia, Suecia
Elecciones presidenciales y referendos (7)	Francia, Gabón, Kirguizistán, Lituania, Malí, Níger, Yemen
Otras combinaciones (19)	Bosnia y Hercegovina, Dinamarca, España, Finlandia, Irán, Isla de Man, Islandia, Islas Malvinas, Kazajistán, Liechtenstein, Malasia, Mauricio, Micronesia, Noruega, Nueva Zelanda, Palaos, Sudán, Suiza, Vanuatu
Referendos solamente (0)	

Anexo 3. Procedimiento de voto en el extranjero por país

Procedimiento	Países
Personal (54)	Afganistán, Angola, Argentina, Azerbaiyán, Bielorrusia, Botsuana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Ecuador, Finlandia, Georgia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Honduras, Hungría, Irán, Irak, Islandia, Islas Pitcairn, Israel, Kazajistán, Kirguizistán, Laos, Moldavia, Mozambique, Namibia, Níger, Perú, Polonia, República Centroafricana, República Checa, República Dominicana, Ruanda, Rumania, Rusia, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Singapur, Siria, Sudáfrica, Sudán, Túnez, Turquía, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela, Yemen, Yibuti
Epistolar (25)	Alemania, Austria, Bangladesh, Bosnia y Hercegovina, Canadá, Dinamarca, Fiyi, Gibraltar, Guernsey, Irlanda, Isla de Man, Islas Malvinas, Islas Marshall, Italia, Jersey, Lesoto, Liechtenstein, Luxemburgo, Malasia, México, Noruega, Panamá, Suiza, Tayikistán, Zimbabue
Proxy (4)	Mauricio, Nauru, Togo, Vanuatu
Mixto (27)	Argelia, Australia, Bélgica, Benín, Chad, Eslovenia, España, Estonia, Filipinas, Francia, Gabón, Guinea, India, Indonesia, Islas Cook, Japón, Letonia, Lituania, Malí, Micronesia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Palaos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Tailandia

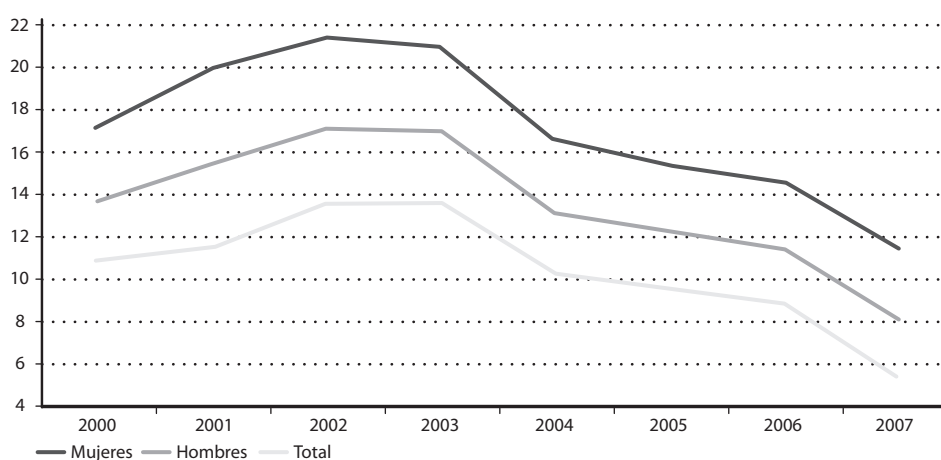
Medidas económicas concretas que pueden reducir la tendencia a la emigración de jóvenes*

Jaime Mezzera

1. Introducción

Después de alcanzar en los años 2002 y 2003 valores del orden de 17% para el total, 21% para las mujeres y 13,5% para los hombres, la tasa de desempleo disminuyó continuamente hasta alcanzar en el 2007 valores de 8,1, 11,4 y 5,4 para los mismos grupos mencionados. Ello se muestra en el gráfico 1.

GRÁFICO 1. Tasa de desempleo abierto por sexo y año



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

* Este trabajo subraya lo económico y laboral simplemente por la profesión y experiencia del autor, sin que ello implique ignorar la importancia de muchos otros elementos involucrados en las decisiones personales. Hay otros factores que están incidiendo en la alta propensión migratoria, como la falta de perspectivas que ofrece el país para el desarrollo personal de los jóvenes, las posibilidades de crecimiento laboral, profesional y familiar; la importancia del efecto redes de uruguayos instalados en el exterior, las dificultades para formar una familia y la crianza de los hijos, junto con el ambiente desfavorable que una población crecientemente envejecida —si no gerontocrática— genera en cuanto a los aspectos no económicos de la vida de los jóvenes.

2. Desempleo y migraciones

Al principio de la década se decía que esos valores de las tasas de desempleo estaban generando flujos emigratorios muy intensos, particularmente entre los jóvenes, que de esa manera estarían siendo *expulsados* por el desempleo.

Como era virtualmente inevitable la recuperación económica y laboral posterior a la crisis desatada en 2002 con el fin del anterior experimento de atraso cambiario, se esperaba que la emigración se fuera contrayendo paulatinamente como resultado de la reducción de la tasa de desempleo.

A dicha recuperación se agregaron, a partir del 2005, dos elementos que coadyuvaron a reducir la tasa de desempleo: el primero fue la entrega de ingresos sin contrapartida laboral concreta que han hecho el PANES y programas sucesivos, uno de cuyos efectos es reducir la oferta de trabajo medida como —correctamente— se la mide en la encuesta de hogares, y el segundo fue la eliminación de la prohibición de contratar en el sector público.

El efecto conjunto de estos tres elementos habría conducido a una reducción de los flujos emigratorios si la hipótesis de *migración determinada por la falta de empleo* fuera correcta.

Muy por el contrario, dichos flujos no disminuyeron. No es fácil, como se sabe, estimar con precisión las cifras de la emigración, de modo que se ha hecho usual hacerlo mediante el procedimiento de medir las salidas de uruguayos, descontadas las correspondientes entradas, por el Aeropuerto de Carrasco, tal como las mide la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Ello tiene sentido en la medida en que se sabe que la enorme mayoría de los emigrantes —alrededor del 70%— se dirige a países no limítrofes, pero deja fuera de la estimación a todos aquellos que viajan por otras vías.

Otra estimación, de muy diferente metodología, aparece en Pellegrino y Macadar (2007), que calcula los flujos migratorios anuales mediante la encuesta a las familias (la ENHA 2006) que permanecen en el país. Esta metodología tiene la ventaja de incluir todas las puertas de salida de la emigración, pero, como se advierte explícitamente en el texto, deja fuera de la estimación a todos aquellos hogares que hayan emigrado completamente, «sin dejar rastros» al decir de los autores.¹

Ambas estimaciones se muestran en el gráfico 2, usando escalas verticales distintas.

El mecanismo que usa la DNM permite una estimación más larga, de 1996 a los primeros cinco meses del 2008, mientras que la que se basó en la ENHA 2006 aporta información sobre el período 2000-2006.

Es muy notable observar que, aunque la estimación de la DNM excede por un factor de casi 3 o aun 4 a 1 a la que se basa en la ENHA 2006 —demostrando, de paso, la frecuencia con que hogares enteros desaparecen «sin dejar rastros»—, la forma de ambas curvas es muy semejante.

1 Como se señala en el texto que estamos usando (Macadar y Pellegrino, 2007), estas cifras subestiman el flujo migratorio porque recogen únicamente la emigración de aquellos que, en el léxico de dicho documento, «dejaron rastros» en sus hogares; es decir, omiten todos aquellos casos en que haya emigrado un hogar completo. Puede tratarse de familias enteras o bien de jóvenes que se habían emancipado y vivían solos antes de emigrar.

GRÁFICO 2. Saldos emigratorios netos según dos metodologías de estimación



Fuente: Elaboración propia con datos de Pellegrino y Macadar (2007) y la ENHA 2006 del INE.

Las últimas cifras disponibles indican que se mantiene la tendencia, si bien con un leve sesgo a la baja: en los primeros cinco meses del 2006 perdimos 16.576 uruguayos; en los del 2007, otros 17.326, y en los de este año, 14.994. Los totales de los dos años completos anteriores fueron de 17.497 y 16.603, lo cual muestra que buena parte de los saldos netos de salidos de los primeros meses se revierte en los meses finales del año, sin que por ahora sea posible saber si se trata de salidas transitorias o de intentos de emigración abandonados. Si se mantuvieran en el 2006 y el 2007 las tendencias del 2006 y el 2007, el total de emigrados por el Aeropuerto de Carrasco en el corriente año debería ser del orden de los 15.000.

3. Un enfoque racional

En todo caso, para quienes hablaban únicamente de *expulsión causada por el desempleo*, esta realidad es incomprensible.

Sin embargo, en la teoría del mercado laboral este fenómeno fue explicado, ya hace casi cuarenta años, primero por Michael Todaro y después, en una formulación más general, por John Harris y Michael Todaro, en dos artículos sucesivos aparecidos en los números de 1969 y 1970 de la *American Economic Review* (Todaro, 1969; Harris y Todaro, 1970). En ellos se muestra que los migrantes se orientan por el ingreso esperado en el lugar de destino de la migración y migran si este es mayor que el ingreso efectivo logrado en el lugar de origen. Ese ingreso esperado se compone del ingreso que se puede obtener afectado por la probabilidad de obtenerlo, que no es otra cosa que la inversa de la tasa de desempleo. El punto se desarrolla más adelante.

Hay en esta sencilla explicación dos elementos importantes: el primero es que el potencial migrante compara situaciones, la propia actual y la potencialmente propia después de migrar, y el segundo es que al hacerlo toma en cuenta, además del desempleo, también el ingreso laboral que puede obtener.

Ello conduce a analizar las formas en que el mercado laboral uruguayo puede comenzar a desarrollarse de manera de contrarrestar las actuales tendencias migratorias.

4. El ingreso esperado

Harris y Todaro, junto con otros investigadores del mercado laboral, se preguntaron —con especial referencia a África— por qué subsistían, y aun se aceleraban, las migraciones rural-urbanas en países en desarrollo pese a que las tasas de desempleo eran mayores en las ciudades que en el campo.

Al mismo tiempo, en América Latina se observaba no solo aquel mismo fenómeno de la continua migración interna a las ciudades a pesar del más alto desempleo, sino que estos flujos eran más intensos hacia ciudades con más desempleo y mejor nivel de vida, como Buenos Aires, São Paulo o Montevideo, que hacia otras menos apetecibles como Managua, La Paz o Ciudad de Guatemala.²

Así, ya en el último tercio del siglo pasado iba quedando claro que el desempleo abierto estaba lejos de ser la principal variable determinante de los fenómenos del mercado laboral y, por tanto, de las migraciones.

La idea de Harris y Todaro es, como el huevo de Colón, sumamente simple: si un potencial migrante tiene que optar entre un ingreso bajo y seguro que le procura, digamos, un ingreso igual a 120 en el año, y otro ingreso más aleatorio pero tanto mayor que le ofrece la probabilidad de obtener, digamos, 180 al año, claramente migrar será la conducta racional.

Tómese el caso de un peón de campo con un ingreso mensual de 10 que se entera de que estableciéndose en la ciudad podría ganar 20 en cada uno de los meses que esté trabajando, pero es usual que no encuentre trabajo unos tres meses de cada año. Su ingreso esperado anual en el área urbana es, entonces, 180, que comparan muy favorablemente con los 120 que le asegura su permanencia en el campo.

Naturalmente, hay aquí un elemento aleatorio, consistente en que el potencial migrante no sabe si, en nuestro ejemplo, en efecto se le concretará la probabilidad de encontrar trabajo durante nueve meses del año; es probable que ello lo lleve a migrar únicamente cuando la opción de hacerlo le proporcione un amplio margen de seguridad, como la diferencia de 50% entre los ingresos esperados del ejemplo.

2 Hasta la introducción de aquel *baño de racionalidad*, la migración rural-urbana se explicaba argumentando que los campesinos estaban siendo expulsados del campo por la modernización —ya por entonces demonizada— o por el engaño que les producían «las luces de la ciudad». Esto último, además de errado, era arrogantemente insultante porque suponía que unos 40 millones de campesinos latinoamericanos que emigraron a las ciudades durante treinta años estaban empecinadamente equivocados... y que los analistas urbanos sabían mejor que ellos qué les convenía.

Queda claro, entonces, que no es solo que la gente emigre si no tiene trabajo; si lo tiene pero además percibe clara la opción de mejorar su ingreso anual aun aceptando períodos sin trabajo, entonces habrá tendencia a emigrar.

En comparación con los tiempos en que escribían los economistas citados, la época actual es infinitamente más fecunda en cuanto a la posibilidad que tiene el candidato a migrar de realizar correctamente esa estimación, tanto por el vertiginoso desarrollo de las comunicaciones como por la existencia creciente de grupos de compatriotas establecidos en lugares de potencial migración que ofrecen no solo información fidedigna y relevante, sino también apoyos en los períodos iniciales de establecimiento del migrante en su nuevo lugar.

En buena medida debido a lo anterior, es necesario considerar que la tendencia a emigrar, aunque sea transitoriamente, ha pasado a ser un componente más del menú de opciones de los jóvenes a la hora de decidir sus destinos. Cincuenta años atrás era viable que los jóvenes pensarán en obtener *un buen empleo para toda la vida*; ya en el último cuarto del siglo pasado se comenzó a observar la tendencia, creciente, a elegir ocupaciones por pocos años; en los últimos años a ello se ha agregado el componente de búsqueda de empleo en el exterior.

Ello conduce, a su vez, a pensar no solamente en evitar la emigración —que, en sí misma, no es objetable, y menos aún si es transitoria—, sino en abrir los caminos para un retorno con reinserción satisfactoria de aquellos que, habiendo hecho una experiencia de trabajo y aprendizaje en el exterior, volverían con un bagaje de calificaciones mucho más completo.

La importancia de ello para este trabajo es evidente y, a la vez, preocupante: para retener o recuperar a nuestros jóvenes no solo será necesario que el mercado laboral les ofrezca alguna forma de empleo; además, esos empleos deberán ser atractivos —incluyendo una remuneración razonable— en comparación con las opciones que hoy les están mucho más abiertas que en épocas anteriores.³

5. Un resumen de lo que muestra la ENHA 2006

Dicen Macadar y Pellegrino:

[El análisis] está orientado a la emigración «reciente», es decir, la que salió del país entre los años 2000 y 2006. Se trata de aquellos emigrantes cuyos hogares de origen permanecen en el Uruguay. Esta es una población joven: el 55% son personas que tenían entre 20 y 29 años al momento de partir, en la que predominan los hombres sobre las mujeres (145 hombres cada 100 mujeres). Cuando salieron del país, el 60% eran hijos del jefe o jefa del hogar, evidenciando que la emigración era parte de la emancipación del hogar de origen.

3 Como en todo el resto de este trabajo, el término *empleo* debe interpretarse literalmente como cualquier ocupación remuneradora, incluyendo el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia o en unidades familiares de producción.

En esta encuesta, España y Estados Unidos concentraron casi el 70% de las opciones como destino migratorio, mientras que Argentina, que en décadas anteriores incorporaba la mitad de los emigrantes uruguayos, solamente recibió el 11,9% y Brasil el 4,7%.

En las razones de la emigración que declararon los familiares de los emigrantes predominan argumentos relacionados con las dificultades con el mercado de trabajo. La falta de trabajo predominaba entre los hombres y las mujeres adultas, aunque para estas aparece también como un factor de peso la reunificación familiar; entre los niños y jóvenes menores de 15 años, como es natural, prevalecen las razones familiares (60,9%).

Se observó una selectividad positiva de los emigrantes para el nivel educativo, que es superior al promedio de la población residente en Uruguay. Sin embargo, el porcentaje de personas con nivel de educación terciaria y universitaria es menor que la de las «olas» emigratorias anteriores. Algo similar puede decirse sobre las ocupaciones de los emigrantes en sus países de residencia actual, entre los que predominan los trabajadores calificados, aunque el porcentaje de profesionales, técnicos y personal directivo es menor que el observado en los períodos anteriores.

Los resultados de la encuesta permiten afirmar que el perfil educativo de las mujeres emigrantes es superior al de sus pares masculinos. Al mismo tiempo, se evidencia el cambio del nivel educativo de las mujeres más jóvenes con respecto a las mayores de 45 años.

En cuanto a la situación laboral actual de los emigrantes, se concluye de los datos que los objetivos que tenían al emigrar se cumplieron para una gran parte de ellos: más del 81% del total declaraba tener trabajo en su actual residencia y menos del 5% de los que se consideraron económicamente activos se encontraba buscando trabajo. Incluso, figuran con trabajo más del 60% de los que aparecen como no teniendo actividades económicas al partir de Uruguay.

Un tema destacable es el peso relativo conjunto de las categorías *personal directivo y profesionales y técnicos* entre los emigrantes recientes (9,8%), en comparación con la población residente (14,7%). Estos datos implicarían un cambio de tendencia con respecto a flujos migratorios previos desde Uruguay. Existe una presencia importante de trabajadores de los servicios y vendedores entre los emigrantes antes de emigrar; esta presencia se incrementa en los países de residencia. Los trabajadores calificados de la industria y los artesanos fueron otros grupos de ocupaciones que optaron por la emigración, tanto en las décadas previas como en la emigración reciente. La evidencia presentada en la encuesta tiende a rechazar la idea generalizada de que los emigrantes tienden a ocupar trabajos de menor estatus que su situación en Uruguay, ya que se han observado distribuciones similares en las ocupaciones.

Entre los residentes en Uruguay, el perfil ocupacional de las mujeres denota un mayor nivel de especialización de que el de los hombres. Estas diferencias se amortiguan algo entre los emigrantes, aunque la proporción de mujeres profesionales y técnicas es mayor que la de los hombres (8,4% versus 4,7%). La mitad de las mujeres económicamente activas eran empleadas de oficina y trabajadoras de los servicios y vendedoras, tanto antes de emigrar como después de salir de Uruguay.

Este excelente resumen nos permite señalar, en abono de lo que aquí se manifiesta, que la variable *búsqueda de un mejor ingreso* tiene que haber sido dominante: si solo se tratara de encontrar empleo, una población emigrante del tamaño y el nivel de

calificación de la nuestra habría encontrado fácilmente espacios en economías cuyos mercados de trabajo superan con mucho el tamaño del uruguayo, como la argentina o la brasileña; sin embargo, en este período el flujo migratorio dejó de orientarse a esos dos mercados, que eran tradicionales en el siglo pasado, para orientarse a otros donde el desempleo no es mucho menor —en España la tasa de desempleo está en un rango semejante a la uruguaya, y la de Estados Unidos no es precisamente desdeñable— pero sí es muchísimo más alto el ingreso.

Al respecto, el tema central de nuestra interpretación —la búsqueda de un mejor ingreso— parece entrar en contradicción con los datos relevados por la ENHA, que dicen que las madres consultadas opinaron que 40% de los emigrantes «no tenían trabajo en el Uruguay». Pero nótese, primero, que las respuestas se refieren a todos los emigrantes, de los cuales una proporción muy alta son los que salieron durante la crisis de 2001-2003, cuando la muy alta tasa de desempleo sí puede haber sido determinante; y, segundo, que «mi hijo no tenía trabajo» es una expresión perfectamente interpretable como «mi hijo no tenía un empleo estable sino que hacía trabajitos aquí y allá que no le permitían vivir decentemente». Esta interpretación es especialmente razonable cuando se considera que la migración *de otrora*, a la Argentina o al Brasil, se podía hacer a bajo costo —estaba al alcance de un desempleado—, mientras que la emigración dominante actual, a Europa o Estados Unidos, exige más trámites e implica mucho mayor costo.

Como dice el coordinador del programa de Modernización de las Relaciones Laborales de la Universidad Católica, Juan Manuel Rodríguez: «[...] probablemente los que se van no es por falta de empleo, sino porque buscan un empleo mejor o mejor remunerado».⁴

Estos buscadores de bienestar son mayormente jóvenes: el 55% de ellos tenían entre 20 y 29 años al emigrar, mientras que la proporción de ese tramo de edad en la población uruguaya es del orden del 30%. Son mayormente varones, con una relación de masculinidad de 145 hombres por cada 100 mujeres. Y son calificados, con el *cáveat* de que poco emigran los profesionales universitarios: el 77% de los emigrantes tenían estudios secundarios o de la Universidad del Trabajo, contra 67% de la población residente, mientras que los emigrantes poseedores de estudios terciarios y universitarios eran 14,5% del total, contra 20,2% en la población residente. Han sido exitosos: el 96% de los que eran económicamente activos en el país de destino tenía trabajo. Y al irse eran predominantemente activos en el área privada, 93%, frente al 82% de la población residente. En cambio, los empleados públicos migran poco: apenas 6% entre los emigrantes, frente a 15% entre los residentes.

Conviene señalar que va tomando fuerza la tesis de que migrar —aunque sea en forma transitoria— probablemente es visto por los jóvenes como una alternativa más en su desarrollo personal.

Por su parte, cabe anotar que el actual modelo de crecimiento, basado en exportar bienes primarios y desalentar la producción de otros transables mediante un tipo de cambio real muy bajo, conduce inexorablemente a la creación de empleos de baja productividad en

4 *Búsqueda*, Montevideo, 22 de mayo del 2008.

actividades no comerciables orientadas a producir para el pequeño número de habitantes del país. La Directora Nacional de Empleo, Sara Payssé, dijo que en el 2008 se repetiría la tendencia del 2007, en el sentido de que «los nuevos puestos de trabajo que se están creando son de calificación media y baja y se crean en el sector comercio y servicios». Del mismo modo, el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) calcula, sobre la base de los datos de la ENHA del INE, que son del sector comercio y servicios —los no transables por excelencia— el 61% de los 75.000 empleos nuevos que aparecieron en el 2007.⁵

6. Diferenciales de ingreso laboral

Hace décadas que el Uruguay tiene una de las tasas de inversión más bajas del mundo. Es un hecho trivial en economía que la escasez de un factor de producción se manifiesta en un alza de la remuneración de ese factor escaso y una baja de la remuneración del factor, o los factores, superabundantes. Por eso los trabajadores uruguayos, cualquiera sea su nivel de calificación, son muy mal remunerados, en todos los niveles. Basten unos pocos ejemplos.

El salario mínimo es en Uruguay, desde el 1.º de enero del 2008, de 3416 pesos mensuales, equivalentes, al tipo de cambio del momento, a unos 170 dólares.

Por ejemplo, en Estados Unidos los salarios mínimos son diferentes por estado y desde el 1.º de enero de 2008 varían entre 2 dólares por hora en Oklahoma y 8 en California, con una mediana de entre 6 y 7 dólares por hora en la mayoría de los casos. Este valor más frecuente significa que trabajando las 44 horas por semana que son usuales en nuestro país, y trabajando 48 semanas por año con un salario mínimo, se obtendría algo más de 1.200 dólares al mes (24.000 pesos), unas 8 veces más que en Uruguay.

Naturalmente, los jóvenes uruguayos de calificación media y alta que son migrantes frecuentes pueden pretender ganar más que el salario mínimo, con lo que la diferencia del ingreso esperado se hace gigantesca.

Por su parte, el salario mínimo en España es de 600 euros (unos 18.000 pesos) por mes, pero ingresar a Europa a través de España —que tiene uno de los salarios mínimos más bajos del continente— abre la puerta para radicarse en otros países de la Unión donde el mínimo es bastante mayor: en el otro extremo, en Luxemburgo dicho mínimo es de 1.600 euros mensuales (32.000 pesos).

Finalmente, comparando con uno de los países pobres de América del Sur, se observa que el sueldo mínimo fijado para un trabajador paraguayo es de 1.258.000 guaraníes, algo así como 250 dólares. Y el diario vivir no es tan diferente; por ejemplo, un boleto de transporte urbano cuesta 0,4 dólares en Paraguay y 0,7 en Uruguay; un litro de leche cuesta poco más de medio dólar acá y allá; una entrada a la tribuna popular en un partido por el campeonato local cuesta prácticamente lo mismo en Paraguay y en Uruguay: dos dólares.

Pasando a niveles de calificación y responsabilidad algo mayores, anotemos que un conductor de taxis tipo *remise* en cualquier ciudad del Brasil recibe entre 40% y 50% de lo que produce el taxi, mientras que el porcentaje del chofer en Uruguay es de 20%.

5 *El País*, Montevideo, 19 de mayo del 2008.

En el extremo superior de las calificaciones, los médicos de primer nivel que ejercen en clínicas privadas cobran, en Uruguay, alrededor de 1.500 pesos (75 dólares) por una consulta de media hora. La cifra comparativa en São Paulo es de 600 reales (360 dólares), en ambos casos a la tasa cambiaria actual.⁶

Los incentivos para emigrar están vigentes, entonces, para todos, desde aquellos que solo puedan aspirar a ganar salarios mínimos hasta los profesionales del más alto nivel bien establecidos.

Empleos hay en Uruguay, en todas las categorías, y por eso la tasa de desempleo es baja para sus niveles históricos y aun en la comparación internacional. El problema básico es la calidad del empleo, medida por la remuneración. Esta es baja por la escasez de capital, que se traduce en superabundancia de trabajo y así determina bajas rentas para ese factor de producción.

A ello se suman políticas de *achatamiento* de la pirámide salarial: hace años se usó que las alzas salariales se hicieran por montos fijos en vez de por porcentajes, y en la actualidad se logra similar efecto por tres vías.

Una es la imposición a la renta del trabajo, que, con la excusa de mejorar la distribución del ingreso, grava pesadamente a todo aquel cuyo salario esté por encima de un nivel de necesidades básicas. El actual sistema impositivo intenta hacer distribución del ingreso *entre trabajadores*, gravando ingresos altos derivados del trabajo —sea asalariado o en ocupación independiente— mientras se reduce la tasa del gravamen que en el sistema anterior tenían las rentas del capital.

La segunda es la pesada intervención sindical en el proceso productivo, que hace cuanto puede para evitar que las diferencias en la calidad del trabajo se reflejen en remuneraciones diferenciadas.

Y la tercera, que por ahora es una propuesta pero tiene alta probabilidad de concretarse, es que los consejos de salarios del 2008 promuevan alzas porcentuales mayores para los trabajadores de menores ingresos.

Naturalmente, cuanto se hace para evitar la diferenciación salarial —aun si se basa en un compartible pero errado deseo de mejorar la distribución del ingreso entre trabajadores— es un desincentivo poderoso a las ganancias de productividad y, por tanto, al interés de los trabajadores que, con mayor productividad propia y de la empresa, podrían obtener salarios mejores.

Es otro caso que confirma que en la actual coyuntura las políticas se orientan a *mejorar la distribución entre trabajadores*, en vez de apuntar a favorecer al conjunto de estos.

7. Inversión

No parece razonable esperar que los potenciales inversores uruguayos se lancen de pronto a invertir masivamente cuando hace décadas que lo hacen con gran parsimonia.

6 Naturalmente, profesionales establecidos de alto nivel migrarán proporcionalmente menos que los jóvenes, en parte por causa de edad y familia, y en parte porque el término *establecidos* implica un proceso de acumulación de capital —humano, de clientela y pecuniario— que no es fácil abandonar.

De hecho, hay evidencia de que entre quienes vendieron tierras y empresas recientemente se ha producido una fuerte fuga de capitales: así, el Banco de Pagos Internacionales —el BIS por su sigla en inglés— detecta que los depósitos de nacionales uruguayos en bancos europeos y de paraísos fiscales subieron abruptamente al tiempo que se verificaba el fuerte proceso de extranjerización de la tierra y el aumento de su precio unitario.⁷

Por eso la búsqueda de inversión extranjera, de que tanto se habla. La coyuntura internacional al respecto tiene claros y oscuros. Por un lado, la crisis de la economía de los Estados Unidos sin duda deja un superávit de los fondos invertibles que durante décadas permitieron que los estadounidenses consumieran más de lo que producían; por ejemplo, los petrodólares están creciendo como nunca, dados los precios del petróleo, y al mismo tiempo no deben estar encontrando opciones de inversión atractivas en el mercado estadounidense, que durante muchas décadas fue su destino favorito.

Por otro lado, como el origen de esa crisis fue la plétora de inversiones en activos dudosos, la mala experiencia reciente debe estar haciendo que los inversores y sus consejeros —especialmente los bancos y las empresas calificadoras de riesgo— estén tomando recaudos respecto de invertir en países, como el nuestro, cuyo endeudamiento es gigantesco en relación con su PBI.⁸

Pero no toda inversión extranjera es generadora de un número importante de empleos de alta calidad. Por ejemplo, Botnia generará unos 3.000 empleos directos para una inversión de unos 1200 millones de dólares: a unos 400.000 dólares por empleo directo, los ocupados deberían ser muy bien pagados, pero son poco más que la proverbial gota de agua en el mar en materia de generación de empleo.⁹

Otro ejemplo: buena parte de la reciente inversión extranjera de que tanto se habla estuvo dirigida a la compra, por personas físicas o jurídicas extranjeras, de activos productivos existentes, especialmente campos —ganaderos y agrícolas— y frigoríficos. En la medida en que hay información que indica que por falta de alternativas rentables en el país los vendedores uruguayos en buena medida no reinvirtieron localmente lo recibido, sino que lo depositaron en entidades financieras del exterior, el saldo de inversión neta queda restringido a aquella parte de la inversión que los nuevos dueños hicieron para lograr alzas muy importantes de productividad, especialmente en el caso de los campos ganaderos y en campos en los cuales mudaron el giro, de ganadero a agrícola, para cultivar primordialmente granos. Hay en estos casos un mejoramiento significativo de la situación laboral en el campo —especialmente en materia de ingresos—, por cuanto la ganadería intensiva, y más aún la agricultura, emplean más y

7 Esa conducta esencialmente refleja que los vendedores no encontraron alternativas de inversión en otras actividades transables distintas de la agropecuaria.

8 Buena parte de la reducción de la deuda externa en relación con el PBI se debe a que aquella está principalmente denominada en moneda extranjera, cuya valuación en pesos baja con el tipo de cambio nominal y se compara con el PBI, que se genera casi íntegramente en moneda nacional. Nótese que en el 2004 se decía que la deuda era el 100% del PBI y un dólar valía \$ 30; esa misma deuda en dólares, al cambio de \$ 20, equivale a dos tercios del PBI sin que la realidad hay cambiado un ápice.

9 Se trata de alrededor de 0,15% de la fuerza de trabajo del país.

pagan mejor que la ganadería extensiva; además, en la medida en que usan muchos más insumos, estas actividades «nuevas» generan encadenamientos que permiten expandir la producción y el empleo en otras actividades, como son típicamente los fertilizantes, los pesticidas, las semillas mejoradas, etcétera.

Estos dos ejemplos nos dicen que no cualquier inversión apunta a que se genere gran cantidad de empleos de calidad, y que para estimar su impacto laboral tenemos que mirar más allá del impacto directo de generación de empleo en la etapa de obras.

Una afirmación tradicional es que *la construcción genera mucho empleo*, y se dice que tiene una relación inversión/empleo relativamente baja, lo que haría que, ante una escasez de capital invertible, esta fuera una forma de generar el máximo de empleo. Eso solo es cierto cuando se mira el empleo directo que se genera en la etapa de construcción.

Más interesante es mirar la suma de los empleos directos e indirectos, incluyendo los encadenamientos productivos que la inversión genere, y más aún pensar en la generación de empleos, y qué empleos, en la etapa de funcionamiento.¹⁰ Es que una inversión en vivienda, por ejemplo, agota su impacto ocupacional en cuanto la vivienda queda terminada, mientras que una inversión industrial continúa generando empleos mientras la empresa siga siendo viable en materia de competitividad. Es más: si es suficientemente rentable y permite reinvertir permanentemente para mantenerse competitiva en el mercado, no es exagerado decir que el impacto de la inversión original sobre el empleo será permanente.

Así, para retomar un ejemplo recién mencionado, la inversión en Botnia: si las estimaciones de la empresa son correctas, a los 3.000 puestos de trabajo directos es necesario sumar unos 5.000 adicionales en actividades asociadas —principalmente forestación y transporte—, cuyos niveles de inversión por trabajador, si bien positivos, son mucho menores que los de la planta misma. Aun más importante: si la planta permanece rentable durante los próximos 20 años, como es de suponer, el costo de inversión por empleo que mencionamos (400.000 dólares por trabajador, se reduce a 20.000 dólares por hombre-año de trabajo directo, lo cual ya entra en línea con el costo de inversión de cualquier industria rentable internacionalmente, aun en la hipótesis improbable de que ninguna proporción de las ganancias de la planta se reinvertiera localmente.

De la misma manera, si se considera no solo el impacto de una inversión en materia de generación de empleos sino también sus efectos sobre los niveles de ingreso de los afectados —volviendo así al tema de la calidad de los empleos—, es posible que en muchos países en desarrollo la inversión más rentable socialmente consista en abrir caminos

10 A fines de la década del setenta, el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó una serie de estudios sobre este tema, de los cuales el pionero fue Ramos y Kornevall (1977). Todos ellos mostraron que la versión intuitiva de «la construcción de viviendas genera mucho empleo» quedaba totalmente desvirtuada una vez que entraban en consideración los efectos indirectos y, más aun, el empleo después de la etapa de construcción.

de buena calidad para que los campesinos pobres puedan sacar sus producciones al mercado con bajos costos y sin soportar grandes pérdidas en el trayecto.

Un ejemplo uruguayo actual es la necesidad —que se conoce hace décadas sin que se haya hecho nada efectivo al respecto— de reactivar el transporte ferroviario de madera para la (y en el futuro, las) moderna planta de celulosa, del mismo modo que la exportación de esta producción requiere inversiones cuantiosas en materia de infraestructura portuaria.

Hubo décadas en que se pensaba que el Estado debía determinar cuáles era los sectores donde era más conveniente invertir, y así se desarrollaron decenas de planes de desarrollo quinquenales, y decenales, y de largo plazo, todos ellos igualmente fracasados porque partían de la base de que un conjunto de funcionarios estatales serían capaces de imaginar detallada y correctamente el mundo ideal para cinco o diez años después.

Hoy sabemos que es necesario proveer un marco adecuado para promover la inversión privada generadora de empleos de calidad, para lo cual es necesario que los empleos sean altamente productivos y así dejen espacio para una exitosa negociación salarial y de condiciones de trabajo.¹¹ A partir de la disponibilidad de esas condiciones se puede salir a buscar inversiones en lugar de sentarse a esperar que ellas lleguen o pretender que un conjunto de burócratas bien intencionados sean capaces de decirles a los empresarios dónde y cómo se puede generar riqueza.

8. Actividades transables y no transables: productividad salarios¹²

Siguiendo esa línea de razonamiento, conviene distinguir, dentro de la actividad económica privada, dos tipos de sectores: los que producen en competencia con productores del exterior —sea para exportar, sea para vender en el país compitiendo con oferentes del extranjero—, que llamamos *sectores de bienes y servicios transables o comerciables*, y los que producen exclusivamente para vender dentro del país sin competencia externa, que llamamos *no transables*.

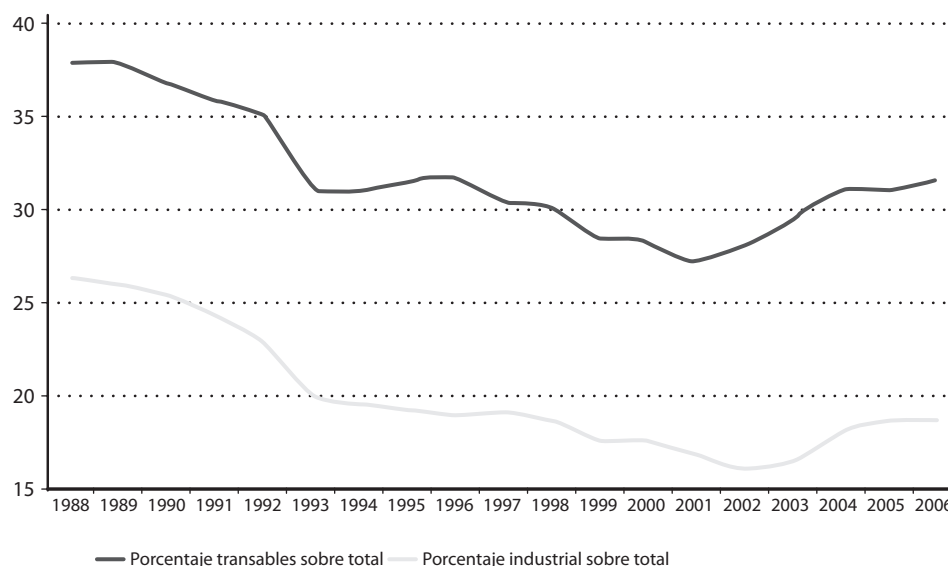
Como muestra el gráfico 3, la participación de los sectores transables en el producto total en el Uruguay cayó continuamente hasta el 2002. A partir de la devaluación de ese año creció con mucha fuerza hasta el 2004, momento en que de nuevo se registró una disminución del tipo de cambio real. En adelante, a pesar de la excepcional demanda externa por

11 No es posible seguir olvidando las discusiones de los años sesenta y setenta, cuando los «progresistas» miraban con desprecio el modelo de crecimiento orientado a la exportación en países como Corea, argumentando que los salarios de los trabajadores coreanos eran muy bajos, con lo que ese modelo era calificado de «explotación del hombre por el hombre»; como hoy el salario industrial medio en Corea más que duplica su similar uruguayo, aquel argumento demuestra lo vacuo que es mezclar ideología con razonamiento.

12 Nótese que el término *transables* incluye, además de bienes, muchos servicios que se producen en competencia con el exterior, de los que en el país tenemos ejemplos tan claros como el turismo, el *software*, la logística o los servicios vinculados a la salud.

producción agrícola y semimanufacturada —los frigoríficos, esencialmente—, se estancó sensiblemente la tasa de crecimiento de la industria y los transables en general.

GRÁFICO 3. Porcentaje del PBI en la industria y en los sectores transables sobre el PBI total



Fuente: Elaboración propia con datos del BCU.

En el caso uruguayo, la principal característica de los no transables que es relevante aquí es la pequeñez del negocio: lo que se produzca para venderles únicamente a los 3,3 millones de uruguayos necesariamente es un negocio pequeño. No es casual que alrededor de 95% de todas las empresas uruguayas sean micro- y pequeñas; que permanezcan por años en tamaños mínimos, sin modernizarse ni crecer, es igualmente inseparable del fenómeno de una economía que no vende al exterior y por eso se condena a la pequeñez y, en consecuencia, a la baja productividad.¹³ Es que de la pequeñez se sigue que las tecnologías productivas de los bienes o servicios de que trate, rara vez serán modernas, porque estas apuntan siempre a volúmenes de ventas significativos. A su vez, del uso de tecnologías simples y anticuadas se sigue que la productividad del trabajador será baja, independientemente de sus capacidades y esfuerzo, y de ello se sigue, finalmente, que en las actividades no transables las remuneraciones laborales serán bajas; las condiciones de trabajo, menos que ideales, y la capacidad de cumplir con los requisitos en materia de seguridad social, bastante frágil.

¹³ Una empresa pequeña que de alguna manera alcance alta productividad inevitablemente crece y en pocos años deja de ser pequeña. No es necesario recordar el ejemplo de Apple, paradigmático en este sentido.

Al contrario, las actividades transables exportadoras tienen al menos el potencial de ser de mayor tamaño, acceder a tecnologías modernas y sofisticadas y, en consecuencia, ser capaces de pagar remuneraciones mayores a sus trabajadores. Incluso los transables que solo se vendan en el mercado interno tienen, sobre los no transables —que suelen ser servicios—, la ventaja de poder atender a todo el mercado nacional y no solo la pequeña área de influencia a la que por lo general accede la mayoría de los oferentes de servicios. Esa es una punta de la madeja fundamental del tipo de proceso de crecimiento económico que nos puede llevar, si bien no de inmediato, a reducir y eventualmente eliminar la emigración de jóvenes.

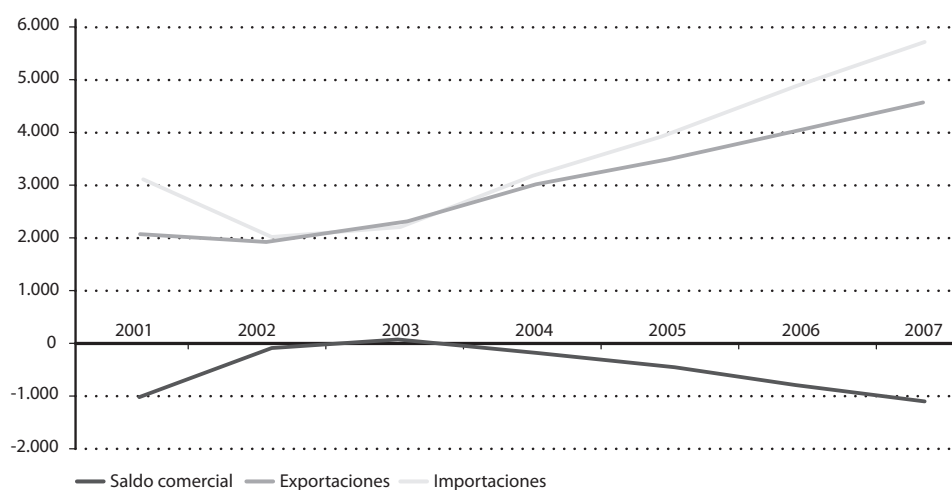
9. Nuestro comercio exterior

Sin duda, entre el 2001 y el 2007 las exportaciones han crecido mucho, especialmente al amparo del crecimiento sin precedentes que han tenido los precios de los *commodities* en que año a año se ha ido especializando, una vez más, nuestro comercio exterior.

Aun así, más se han expandido las importaciones, como muestra el gráfico 4, a tal punto que el déficit comercial del 2007 fue mayor que el del 2001, cuando no solo se estaba al borde mismo del final del anterior experimento de atraso cambiario, sino que los precios de nuestras exportaciones primarias equivalían a una fracción pequeña de los actuales.

Nótese que en el 2002 y el 2003 se logró equilibrio en la balanza de bienes, equilibrio que se perdió rápidamente a partir del 2004, cuando comenzó el actual experimento de controlar los precios internos reduciendo el tipo de cambio nominal. La evolución del tipo de cambio real aparece en el gráfico 5.

GRÁFICO 4. Exportaciones, importaciones y saldo comercial

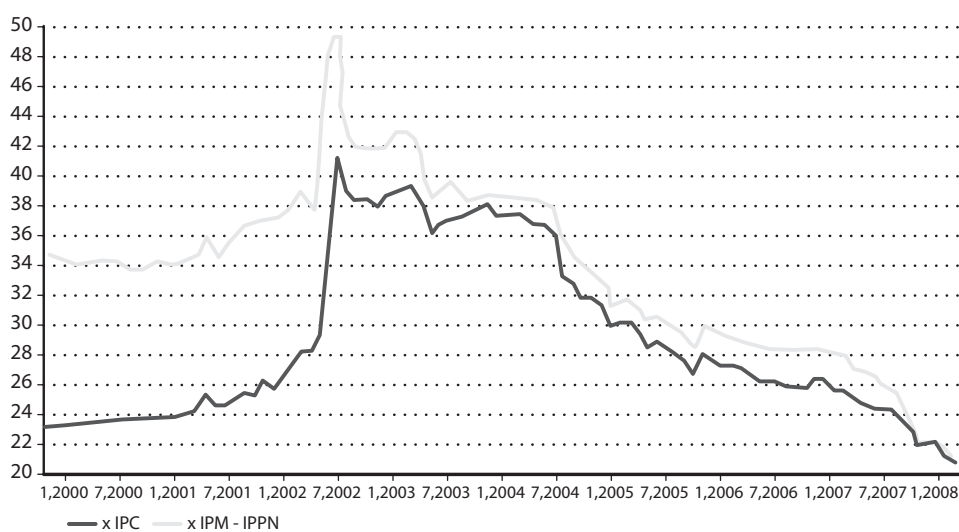


Fuente: Elaboración propia con datos del BCU.

Como esa reducción se acentuó a fines del 2007 y los fenómenos de comercio reflejan el tipo de cambio con algunos meses de atraso —porque los negocios se concretan hoy pero se ejecutan muchas semanas o aun meses más tarde—, es de suponer que el déficit comercial aumente a partir del verano del 2008.¹⁴ En ese período, sin embargo, el crecimiento del producto y el empleo se vieron sostenidos por el impacto de los flujos turísticos, que fueron tan especialmente positivos como limitados en el tiempo.

Es necesario internalizar dos elementos. Primero, que a medida que cae el tipo de cambio real se reduce el abanico de lo exportable, centrándose cada vez más en los productos primarios que ofrecen ventajas comparativas de origen natural, generan relativamente poco empleo y pagan salarios bajos.¹⁵ Segundo, que el atraso cambiario o inflación en dólares no solo afecta a las exportaciones, sino a toda la producción de transables nacionales que podrían abastecer al mercado interno y que, al reducirse el tipo de cambio real, no logran competir con las importaciones. El déficit de comercio exterior grande y creciente que se percibe en el gráfico es, precisamente, el resultado de la apreciación de la moneda nacional.

GRÁFICO 5. Tipo de cambio real con dos deflatores



Fuente: Elaboración propia con datos del BCU.

- 14 En mayo del 2008, según informa el Banco Central, las importaciones superaron en 126% a las del mismo mes del 2007, y fueron las de equipos de transporte para el sector privado las que crecieron más rápido: 564%.
- 15 Adicionalmente, si el retorno de las exportaciones en términos de divisas se hace por alza de sus precios y no por aumento de la producción, las ganancias se concentran en manos del dueño del recurso cuya productividad resultó acrecentada por el hecho externo, en este caso la tierra, con lo que el proceso actual es, además, concentrador del ingreso y la riqueza.

El gráfico 5 muestra la evolución del tipo de cambio real deflactando el tipo de cambio nominal por dos índices alternativos. Uno es el usual, el índice de precios al consumidor (IPC). El otro es el índice de precios mayoristas (IPM), que desde hace unos años ha sido rebautizado índice de precios de productos nacionales (IPPN). Este último es un mejor deflactor porque no sufre la influencia de los precios de bienes como los alimentos y servicios, el transporte público urbano o los costos de la educación, que poco o nada afectan los costos de producción de las empresas que producen bienes y servicios transables.

Queda claro de comparar ambos gráficos que en los años de tipo real alto, es decir, 2002 y 2003, no hubo déficit de comercio exterior, el cual comienza a partir del 2004 y se profundiza permanentemente a medida que se reduce el cambio real. Por si quedan dudas, el gráfico 6 lo muestra con la mayor claridad.

GRÁFICO 6. Saldo comercial y tipo de cambio real



Fuente: Elaboración propia con datos del BCU.

Como se ha señalado, es la producción de transables la que crea empleos bien remunerados y, por tanto, es su ausencia el gran generador de la corriente emigratoria de los que se niegan a quedarse trabajando en empleos públicos o en unidades productivas —generalmente de servicios— que solo pueden ofrecer empleos caracterizados por la baja productividad, mal pagados y con casi nulas perspectivas de crecimiento.

Ese es un fenómeno conocido en el mundo entero, tanto en la literatura económica como en la práctica de las políticas, como se discute a continuación.

10. La enfermedad latinoamericana y los remedios conocidos

Hay un fenómeno que se conoce en el mundo académico de los economistas del primer mundo como la *enfermedad holandesa*. El término fue acuñado en los años setenta para describir el fenómeno del petróleo del mar del Norte, el cual causó en

los Países Bajos un enorme exceso de exportaciones que llevó al alza de la cotización del florín y la consecuente pérdida de la competitividad de todos los demás bienes transables de esa economía.

Pero si esos economistas hubieran mirado a América Latina, esa enfermedad se habría descubierto en el siglo XIX y no se llamaría *holandesa* sino *latinoamericana*.

El ganado vacuno y los granos en la Argentina, el ganado vacuno y lanar en Uruguay, el café en Brasil, el salitre y después el cobre en Chile, varios minerales incluido el cobre el Perú, el petróleo en Venezuela, han determinado que estos países equilibraran sus balanzas comerciales sin producir otros bienes transables. En el caso de Venezuela, hasta principios de los ochenta las lechugas frescas se importaban diariamente por avión desde Miami...

Esta enfermedad asegura la mala distribución del ingreso, por dos razones: primera, que la altísima rentabilidad del suelo —agropecuario o minero— beneficia al dueño de este; segunda, que al no producirse transables distintos de la producción primaria exportable, la creación de empleos en la actividad interna queda reducida a las unidades pequeñas de baja productividad, y a actividades de altísimo ingreso pero poco empleo —como el sector financiero— vinculadas a la exportación principal.

Todo lo anterior ocurre si el Gobierno acepta pasivamente los resultados del libre mercado.

En el Uruguay siempre se reconoció la *enfermedad uruguaya* y se intentaron diversas formas de enfrentarla.

Durante los primeros sesenta años del siglo pasado, desde Batlle y Ordóñez hasta Batlle Berres, se usaron mecanismos como los tipos de cambio múltiples para atenuar sus efectos. Estos mecanismos logran sus objetivos por un tiempo, pero la experiencia indica que, si se los mantiene por varios años, dan lugar a maniobras ilícitas de muy difícil control, que generan justificados efectos de rechazo en la opinión pública.

El siguiente intento fueron las detracciones aplicadas a partir de 1959-60, que en esencia cumplen exactamente el mismo rol de los cambios múltiples, al asignar a las producciones exportables altamente rentables un tipo de cambio efectivo, neto de las detracciones, inferior al de otros productos. Siendo igual al intento anterior, este corrió la misma suerte: al tiempo, en el imaginario popular las detracciones reemplazaron a los cambios múltiples como sinónimo de inmoralidad administrativa.

Un tercer intento, en una primera fase del enfoque económico de la dictadura, fueron los reintegros a la exportación industrial, que, en vez de bajar el rendimiento de lo naturalmente rentable, perseguían aumentar las utilidades de lo que ostentaba rentabilidad normal.¹⁶ A poco andar hubo quienes exportaban piedras en cajones para cobrar el reintegro...

A partir de la segunda fase del proceso económico de tiempos dictatoriales —es decir, a partir de 1978— se comenzó con la estrategia de aceptar pasivamente las consecuencias de la enfermedad uruguaya y, a la vez, usar el tipo de cambio como herramienta antiinflacionaria.

¹⁶ Por esos años no regía la actual prohibición implantada por la OMC (que aún no existía) en materia de mecanismos como los reintegros.

Las cuatro soluciones son malas. La operación libre del mercado lleva a la concentración de la riqueza y la casi nula generación de empleos de calidad, porque el tipo de cambio real es demasiado bajo para sustentar la aparición de actividades transables distintas de las que aprovechan la altísima productividad de los recursos naturales. Pero, por su parte, los tres intentos que conocimos de compensar la diferencia de productividad generan, después de un tiempo, corrupción e inmoralidad administrativa.

Cuando, además, suben rápidamente los precios del producto exportable, la concentración de la riqueza se hace más intensa —porque el beneficiario es el propietario de la tierra—, y con una política de libre mercado cae el tipo de cambio y se debilita la rentabilidad de las demás actividades transables que pudieran existir.¹⁷

11. Algunos lineamientos de una política que permita reducir la emigración

Parece claro que la causa principal —si bien no única— de la emigración son los diferenciales entre el ingreso laboral y el consiguiente bienestar económico que puede obtenerse en el Uruguay comparado con otros mercados. La tarea, entonces, requiere pensar en vías para reducir esos diferenciales.

Como para que las empresas puedan remunerar bien a los trabajadores es necesario ganar productividad y esto se logra solo con empresas de mayor tamaño que las empresas pequeñas a que nos condena una economía que, en la práctica, solo permite exportar *commodities*, se sigue que la primera medida debe ser ampliar los espacios de nuestro comercio exterior para exportar más y con mayor variedad.¹⁸

Para ello hay que comerciar lo más libremente posible con todos los países. Esto no significa, necesariamente, abandonar el Mercosur, pero sí desafiar a los dos países que lo gobiernan de hecho —reclamando si es necesario el estatus de miembro asociado— para poder firmar tratados de libre comercio con todos los países que quieran hacerlo con nosotros. Argentina y Brasil han amenazado con expulsar al Uruguay si así actúa, pero es razonable suponer que no se atreverán a enfrentar el consiguiente costo político. Con todo, aun si ello ocurre, si nos excluyeran del Mercosur porque hicimos un TLC con el NAFTA y/o con la Unión Europea, ciertamente —aunque sea después de un período de ajuste— nos irá mejor comerciando con esos mercados inmensos, y con el mundo, que con brasileños y argentinos.

17 Si en esta circunstancia se ignoraran los condicionantes políticos que las hacen inviables, y se adoptara una de las dos primeras medidas descritas que aplicaron sucesivos gobiernos uruguayos, aumentaría el tipo de cambio (porque se reducirían las exportaciones del bien gravado al recortarse la rentabilidad de exportar) y se haría más rentable producir otros bienes transables no bendecidos por la rentabilidad del suelo. Y si se aplicara la tercera de ellas, aumentaría el tipo de cambio efectivo de las exportaciones no primarias, con lo que del mismo modo se las dotaría de rentabilidad.

18 Stricto sensu, también las empresas pequeñas pueden lograr ganancias de productividad, y hay muchísimos casos en ese sentido; pero a medida que lo hagan y logren exportar, pronto dejarán de ser pequeñas.

Algunos socios comerciales de los que deberemos encontrar tienen las mismas materias primas que nosotros, y a esos hay que venderles producción —industrial o de servicios modernos— caracterizada por un alto contenido de trabajo de alta calificación.

Otros países únicamente querrán comprarnos materias primas; pero, cada vez más, las materias primas que vendemos contienen también trabajo y ciencia, porque en este siglo la producción de carne y granos se ha tecnificado como nunca antes, y la producción agropecuaria se ha diversificado hacia productos de mayor valor agregado. Al respecto, hay que considerar un artículo reciente de Joaquín Secco García publicado en *El País Agropecuario*, donde señala:

En nuestros días, una agricultura aceptablemente conservacionista ofrece márgenes por hectárea seis o siete veces superiores a los que reditúa una buena ganadería. Y, en el mundo, la demanda de granos crece más aceleradamente que la de productos pecuarios, proporcionando firmeza a los negocios agrícolas. Asimismo, la agricultura nacional ha ganado en competitividad y eficiencia, siendo comparable a la de los mejores productores del mundo. Todas condiciones que presagian modificaciones muy aceleradas en la estructura productiva del agro. Arriesgando magnitudes y trabajando con supuestos basados en tendencias y experiencias ajenas, se puede prever que, en unos siete u ocho años, la ganadería verá reducida el área que ocupa hoy (unos 13.000.000 de hectáreas) a no más de 9.000.000 de hectáreas. Eventualmente, cederá unos 3.000.000 de hectáreas a la agricultura, y cerca de 1.000.000 a la lechería y la forestación.

[...]

Las magnitudes pueden ser discutibles, pero la dirección es incuestionable. Es natural que, si existen buenas oportunidades, se intensifique el uso del suelo. Las buenas tierras cultivadas producen mucho más que la ganadería bajo pastoreo. Es el patrón de uso de los recursos naturales que universalmente ha seguido la humanidad. El valor agregado agrícola que se lograría en los 3.000.000 de hectáreas sustraídas a la ganadería andaría por los US\$ 2.500 millones anuales, mientras que el valor agregado ganadero que se perdería no superaría los US\$ 400 millones.

Al respecto hay que hacer dos comentarios. El primero es que esto se debe principalmente a la inversión —mayormente extranjera— en campos, porque mayor demanda por campos lleva a campos caros, y campos caros llevan a extremar la rentabilidad de cada hectárea, que es lo que ha pasado en estos años.

El segundo es que el crecimiento de la demanda mundial de carne será lento, porque carne demandan solo los países de ingreso medio y alto, mientras que el rápido crecimiento mundial de hoy proviene de un conjunto de países (muchos de ellos actuales o ex socialistas o comunistas), en los cuales la adhesión a los principios del mercado permite que crezca explosivamente el bienestar de muchos cientos de millones de consumidores... de granos.

12. Tipo de cambio y competitividad

Para que nuestros productores puedan competir con éxito en el mercado externo e interno necesitamos un tipo de cambio real razonable, estable y previsible. Cuando

lo tengamos, la producción va a crecer establemente, vamos a dejar de exportar lana sucia para que los chinos nos vendan ropa y no necesitaremos venderles nuestras maderas finas a los vietnamitas para que ellos produzcan los muebles exportables que después vuelven a América Latina. Esta no es una simple manifestación de optimismo, sino que se apoya en los resultados de la desvalorización cambiaria del 2002, que en los años 2003 a 2006 produjo un crecimiento del PBI superior a 26%, liderado por exportaciones que se expandieron en 63% antes de empezar a perder ímpetu por causa de la revalorización del peso.¹⁹

Tampoco estarán nuestra política ni nuestro bienestar sujetos a las veleidades de la política económica brasileña —como pasó en 1999— ni argentina, como en el 2001, que en ambos casos fueron letales porque teníamos una tremenda sobrevaluación de nuestra moneda, tan tremenda como la actual.

Ello traerá tres consecuencias observables en todos los países que en los últimos cuarenta años han emprendido este camino, desde nuestro vecino Chile hasta los lejanísimos China, India y Vietnam, pasando por europeos como Finlandia e Irlanda y por ex colonias inglesas del hemisferio Sur como Singapur o Nueva Zelanda.

La primera consecuencia es que se va a equilibrar el balance externo, como se observó en los años 2003 y 2004.

La segunda es que, una vez reactivada la producción de los sectores transables y después de un rezago debido a que el mercado laboral es de reacciones lentas, se va a reducir el desempleo, y especialmente el empleo de bajos ingresos, a los niveles que teníamos a mediados de los noventa.²⁰

La tercera, posiblemente aun más importante, es que producir bienes transables permite crecer tecnológicamente y con ello dejar de crear en forma exclusiva empleos públicos o en servicios necesariamente pequeños y sin progreso técnico porque están orientados solo a nuestro minúsculo mercado interno, caracterizados por su baja productividad, salarios escasos y perspectivas nulas. Incorporar la producción de bienes y servicios de alta calidad permitirá que los salarios de esos empleos mucho más productivos puedan aumentar hasta que nuestros jóvenes no sientan la tentación de irse a ganar el triple en España o Estados Unidos.

Si hacemos eso, ya no vamos a ser una economía dependiente porque habremos diversificado tanto la composición de nuestro comercio exterior como la de los socios con quienes comerciamos. No nos va a quebrar una caída del precio de la carne ni un brote de aftosa, ni será un desastre que se reduzca la demanda *del* socio comercial, ni estaremos dependiendo de las veleidades de las políticas económicas de *nuestros hermanos del Mercosur*.

19 En ambos casos, se trata de datos oficiales a precios constantes. El PBI creció, en ese trienio, a razón de casi 8,5% anual, y las exportaciones a casi 28%. Medido en dólares corrientes, el crecimiento de ambas variables es mucho más alto por la reducción del tipo de cambio real.

20 Dos componentes importantes de la viabilidad de esa reactivación vendrán dados por un proceso de atenuación de las dificultades que se tiene en el país para iniciar un emprendimiento productivo y el mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones, junto con la reducción de su costo.

Naturalmente, el logro de adecuados niveles de competitividad requiere un compromiso de inversión y modernización por parte de los productores de bienes transables, como se muestra con la evolución de la productividad agrícola y ganadera en el campo uruguayo en los últimos años. Pero no es posible esperar que los empresarios de bienes transables distintos de los naturalmente rentables hagan las inversiones necesarias para ganar productividad bajo un sistema cambiario que los discrimina absolutamente. Ello puede ocurrir únicamente si se les garantiza que durante un lapso razonable —que no necesita ser superior a un período de gobierno— el tipo de cambio real se mantendrá, como se dijo, a niveles relativamente altos pero especialmente estables y previsibles. Esto no es una predicción optimista, sino que se apoya en los resultados de la desvalorización cambiaria del 2002. En efecto, entre el 2003 y el 2005, una vez concretado el cambio real alto, los empresarios reaccionaron positivamente: no son casuales los datos de crecimiento del PBI y las exportaciones mencionados al comienzo de este apartado.

Cuando aumenta la productividad del trabajo, hay posibilidades de generar riqueza y empleo, y los dueños de capital —compatriotas o extranjeros— quieren invertir más para aprovecharlas. La globalización tiene sus pros y sus contras, pero tiene una ventaja crucial: si un país ofrece buenas oportunidades de inversión, los inversores reaccionan positivamente. En cambio, reaccionan dejando sus fondos en las Islas Caimán o en Liechtenstein cuando venden sus campos o sus frigoríficos y no encuentran otras actividades transables en que invertir en el país.

13. Eliminar el juego suma cero

La inversión productiva nacional y extranjera requiere que las reglas de juego sean claras en cuanto a la propiedad de los bienes y sus rendimientos, y que la política de relaciones laborales sea tal que los empresarios no sientan de antemano que *el partido está perdido por 2 a 1*, cosa que pasa cuando el gobierno siempre concuerda con lo que piden los sindicatos.

Por supuesto, si quienes perdieran siempre fueran los sindicatos, estaríamos ante un país injusto que tampoco deberíamos aceptar, y así hay que combatirlo cuando la política sea —como en los años de la dictadura— dejar que paguen la cuenta los trabajadores, o los jubilados.

En definitiva, se trata de que empresas y sindicatos entiendan que la negociación laboral no es un juego suma cero, en el que uno gana sólo si el otro pierde. Si esa negociación abre caminos para generar empleos y ganancias de productividad, la economía crece y la ganancia de uno no tiene por qué ser a costa de la pérdida del otro.

No hay otra forma de avanzar en esta dirección que mostrar los resultados positivos de una inserción exportadora como la de 2003-2006. Nótese que en aquellos años, partiendo de la crisis cambiaria de 2000-2002, la enorme extensión del desempleo abierto en el 2003 permitió que en los años siguientes aumentara mucho el empleo sin mejorar los salarios, con lo cual los trabajadores se beneficiaron solo marginalmente del progreso general. Eso no tendría por qué volver a ocurrir, dado que el desempleo es mucho menor.

Sin duda, hay una contradicción entre, por un lado, ofrecer los incentivos necesarios para aumentar la inversión privada, lo que requiere ofrecer a los empresarios una variedad de circunstancias que fortalecen las opciones orientadas a la ganancia, y, por otro lado, ejecutar acciones dirigidas a mejorar la distribución del ingreso, que a menudo son vistas como restrictivas de las ganancias empresariales.

El lazo que permite pasar del crecimiento a la distribución es, sin duda, un crecimiento económico que genera empleos de calidad —es decir, bien remunerados, estables y dotados de seguridad social— y al mismo tiempo proporciona al Estado los recursos financieros para dotar de elementos de bienestar a aquellos que, al menos por un tiempo largo, no logren beneficiarse del crecimiento por la vía del empleo.

Aumentar significativamente el empleo de calidad parece ser el único camino apto para poner coto a la intención de emigrar.

14. Inflación y gasto público

Ni la inversión productiva, ni la productividad del trabajo, ni la economía pueden crecer sin que el tipo de cambio real sea no sólo relativamente alto sino, además, estable y previsible. Para ello, es necesario que el gasto público corriente, generador de inflación, crezca menos que el producto.

Es usual pensar que lo que crea inflación es el déficit público, y se usa el argumento de que la mayor recaudación es la que permite aumentar el gasto sin generar inflación. Eso no es cierto. Para explicarlo del modo más simple posible: si aumentara el acceso a fondos invertibles por parte de los empresarios privados —por ejemplo mediante las políticas de «crédito barato» que han sido tan populares en otros tiempos en nuestro continente— y hubiera una situación razonable de competitividad, éstos producirían más bienes y servicios como los que la gente quiere comprar. Para producir tendrán que gastar en insumos y salarios: la gente tendrá más dinero y habrá más bienes y servicios disponibles para ser comprados. Esto se llama crecimiento.

Pero si transferimos dinero a los empleados públicos, contratando miles más y pagándoles mejor, no aumentará la producción de nada que alguien quiera comprar, sobrará dinero en la economía y eso se llama inflación.

Por eso el gasto público es generador de inflación, aun si se recauda más y no aumenta el déficit.²¹

Si el gasto público aumentara menos que el producto y no más que éste como ocurre actualmente, se reduciría la presión inflacionaria y se ganaría aumentar el ahorro público, un elemento crucial de una economía que esté en condiciones de aplicar las políticas contracíclicas con las que estamos todos de acuerdo pero que no se están aplicando.

21 En el análisis neoclásico simple que usualmente se aplica, se dice que es el déficit fiscal el que genera exceso de demanda y, por tanto, inflación, porque entre los componentes de esa demanda y de la oferta no se distingue entre un sector público que no produce nada que los demandantes quieran comprar, y un sector privado que sí lo hace.

Bibliografía

- HARRIS, J., y M. P. TODARO (1970): «Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis», en *American Economic Review*, marzo.
- MACADAR, Daniel, y Adela PELLEGRINO (2007): *Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el Módulo Migración de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006*, Montevideo: INE, disponible en <<http://www.ine.gub.uy>>.
- RAMOS, Joseph R., y Christian KORNEVALL (1977): *El impacto empleo de la inversión pública*, PREALC, Serie Monografías 1.
- TODARO, M. P. (1969): «A model of labour migration and urban unemployment in less-developed countries», en *American Economic Review*, marzo.

Tesis preliminares para una política inmigratoria

César Aguiar

1. Introducción

El presente trabajo tiene un propósito sencillo: presentar un conjunto de ideas sobre política inmigratoria, a partir del análisis y la discusión preliminares sobre problemática demográfica llevados a cabo en el año 2007 en el marco de la Fundación Rumbos.¹

De acuerdo con esa primera aproximación, el análisis realizado *habría cumplido su misión si permite abrir una discusión sobre cinco temas:*

1. La necesidad de una política inmigratoria proactiva como componente básico de la política orientada al crecimiento razonable.
2. La conveniencia de considerar el subsistema migratorio del Cono Sur como el foco principal, aunque no excluyente, de cualquier política inmigratoria activa.
3. La conveniencia de concentrar nuestro interés en algunos flujos ya existentes y poco conocidos de inmigración actual, particularmente argentinos, brasileros y andinos.
4. La conveniencia de atender a ciertas oportunidades de política inmigratoria en el marco de los recursos humanos calificados, la inmigración *gris*, el mercado regional de formación superior, los migrantes con capital.
5. La necesidad imperiosa de formular e implementar una pequeña agenda de investigación para evaluar, corregir y ampliar estas ideas iniciales.

El objeto de este segundo trabajo es avanzar en ese camino, presentando un cuerpo elemental y razonablemente articulado de *tesis* que puedan orientar esa política. En cualquier caso, conviene advertir que las tesis presentadas, que se pretende explicar y fundar sucintamente, están muy lejos todavía de poder sustentar leyes, decretos o cualquier instrumento específico de política migratoria. Pero se supone que, en el estado actual de discusión del tema, la simple presentación de tesis y, sobre todo, su *arquitectura*, debiera ayudar a definir la dirección de las políticas y a fijar en grandes líneas sus objetivos y articulación institucional. Si eso se logra al menos en parte, el autor se considera satisfecho.

¹ Juan José Calvo y Pablo Mieres (eds.): *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*, Montevideo: Rumbos y UNFPA, 2007.

2. De valores y oportunidades

Como se dijo en el documento anterior, nuestro enfoque general del tema parte de una problemática valorativa que, en el contexto de este trabajo, no se pone en discusión. Conviene agregar que, además, parte de cierta percepción de oportunidades que no necesariamente existían pocos años atrás y que probablemente se mantendrán y aun se incrementarán en el corto y mediano plazo. La combinación de ambas cosas —valores y oportunidades— permite formular las tesis con cierto optimismo respecto las posibilidades reales de implementar en el mediano plazo una política inmigratoria inteligente.

Los valores son los siguientes: se toma como base que es bueno que el Uruguay aumente su población en términos de *stock* demográfico y, adicionalmente, se supone que es bueno que aumente su capital humano medido en términos de competencias y diversificación de capacidades. De la misma forma, se toma como base que es bueno que el país aumente sus vínculos con otras sociedades de la región y del mundo. Todos estos son valores que en este contexto no se discuten. La política inmigratoria puede ser un buen instrumento para todo esto.

Las oportunidades percibidas son las siguientes:

- a. existen razones para creer que es perfectamente posible que el país haya ingresado en un período de crecimiento económico sostenido, a tasas razonablemente elevadas en el contexto regional;
- b. existen razones para creer que ese crecimiento aparejará el crecimiento de la demanda de diferentes tipos de trabajo de distintos niveles de calificación, sin que pueda satisfacerla plenamente con recursos propios;
- c. existen razones para creer que los excedentes demográficos y los flujos migratorios en la región continuarán creciendo, y, finalmente,
- d. existen razones para creer que también crecerán algunas pequeñas corrientes migratorias, que no implican necesariamente radicación definitiva, compuestas por población europea de ingresos medios altos.

Todas estas, aisladamente consideradas, son oportunidades relevantes para una política inmigratoria. La simultaneidad con se dan, a su vez, tiene un efecto agregado que tiende a aumentar el significado de cada una de ellas y, asumiendo expectativas moderadas, otorga posibilidades de una política inmigratoria inteligente.

3. Limitaciones y complejidades

Conviene subrayar que la propuesta que sigue parte de la base de que solo pueden asumirse expectativas moderadas respecto al impacto de una política inmigratoria. Esto, por varias razones de largo aliento.

En primer lugar, porque en los últimos cien años el Uruguay ha sido particularmente renuente a políticas migratorias explícitas, y es difícil pensar un giro radical en la materia. En los últimos treinta años el tema ha sido inhibido por la consideración simultánea de la problemática emigratoria; en la actualidad, el mismo mecanismo

inhibitorio continúa activo, y seguramente deberá seguir en la agenda por muchos años. Por ambas razones, en ningún caso se piensa que la política migratoria que se sugiere sea el principal instrumento para el logro de los objetivos trazados; por el contrario, apenas se espera que sea un instrumento más en el marco de un sistema de políticas inteligente, por definición complejo.

Adicionalmente, asumir expectativas moderadas parece ser la mejor forma de ubicarse frente al tema, por varias razones más coyunturales.

La primera razón, obviamente, se relaciona con la posibilidad de que el Uruguay compita con otros países y destinos en el conjunto de los *polos de atracción*. En el punto de partida resulta claro que hoy por hoy no compite, y que por el momento *falta casi todo* lo necesario para poder competir eficazmente. La experiencia internacional sugiere, además, que no es fácil poner rápidamente al país en condiciones de competir como destino migratorio.

En segundo lugar, por el carácter potencialmente conflictivo de toda política inmigratoria activa. De hecho, la inmigración es un tema que tiene fuerte implicación cultural y que es susceptible de convertirse en algo problemático a poco que se maneje con liviandad. Igualmente, conviene subrayar que la experiencia internacional indica que el tema moviliza intereses múltiples, y que su significación puede ser distorsionada a partir de ellos, particularmente en la medida en que frecuentemente aparecen *efectos no queridos* susceptibles de movilizar conflictos políticos.

En cualquier caso, como se dijo, y más allá de esos temas —sobre todos los cuales es abundante la experiencia internacional—, en el caso de países que tienen alta emigración internacional, la propuesta de una política inmigratoria activa suele chocar con la percepción de que, antes que poner expectativas y recursos en la inmigración, el país debe esforzarse en evitar la emigración de los connacionales y, en todo caso, estimular su retorno. Aunque esta sea una perspectiva equivocada —y probablemente lo es—, no se puede negar su peso como argumento político capaz de inhibir cualquier discusión seria de políticas de inmigración.

4. Tesis

Con las advertencias indicadas, las razones antedichas vinculadas a valores y a la percepción de oportunidades nos llevan a insistir en la necesidad y viabilidad de políticas inmigratorias, y ese es el motivo de la formulación de las tesis que siguen. Estas tesis no pretenden ser una lista exhaustiva de las propuestas posibles, pero sí, al menos, un conjunto relativamente amplio y articulado que permita orientar los primeros pasos de una política inmigratoria en un país que hace mucho tiempo que no se plantea el tema de una manera proactiva. Tampoco pretenden ser acertadas en todos los casos, pero al menos proporcionar un *menú* de ideas a evaluar para comenzar una discusión sobre el tema.

Las tesis que se desarrollan a continuación se agrupan en tres grandes categorías: tesis generales, sobre el rol y los objetivos de las políticas inmigratorias; tesis más específicas, orientadas a la identificación de públicos-objetivo hacia los cuales dirigir las políticas en cuestión, y tesis relativas a instrumentos y organización de la política en cuestión.

Tesis generales

1. El país debe incluir las políticas migratorias en el campo de sus políticas explícitas, con objetivos e instrumentos definidos que atiendan a orientaciones estructurales y a orientaciones coyunturales.

Aunque muy general, el punto es obvio: las políticas de inmigración forma parte necesaria de cualquier política de población, y, ateniéndonos a la discusión de los expertos internacionales más reconocidos, es necesario definir la política como *política explícita* si se pretende ser efectivos en el logro de metas y poder evaluar los resultados.

La política explícita, obviamente, debe tener objetivos e instrumentos precisos, y debe atender tanto a *orientaciones estructurales*, relativamente permanentes y de largo plazo, como a *orientaciones coyunturales*, enfocadas a encarar y resolver problemas específicos. En el caso uruguayo, las *estructurales* implican definir al país como un país abierto e interesado en la captación de flujos de población a largo plazo, mientras que las *coyunturales* refieren a flujos específicos de interés puntual, como pueden ser —por ejemplo— los recursos humanos calificados.

2. Los objetivos de las políticas inmigratorias pueden orientarse en cuatro sentidos diversos:

- *como política demográfica*, buscando incidir positivamente sobre el stock demográfico, la estructura de edades, la distribución geográfica y la tasa de crecimiento;
- *como política de mano de obra*, buscando ayudar a superar los probables shortages de mano de obra que el país probablemente enfrentará en el corto plazo en diferentes tipos de oferta de fuerza de trabajo;
- *como política de desarrollo científico-tecnológico*, buscando contribuir al desarrollo de una cultura más abierta en materia científico-tecnológica;
- *como política de financiamiento*, buscando mejorar la capacidad del país de captar flujos de fondos provenientes del exterior, sea en forma de inversiones o de otros flujos que contribuyan a mejorar la posición del país en términos de balanza de pagos.

En el estado actual de la cuestión, claramente, las políticas inmigratorias son políticas multipropósito, que pueden cumplir simultáneamente objetivos diferentes. No todas las políticas migratorias posibles tienen efectos equivalentes en cada uno de ellos, y algunas, eventualmente, pueden tener efectos adversos en algunas de esas dimensiones. Pero todas deben ser atendidas aun cuando uno u otro de los objetivos posibles tenga prioridad sobre los demás.

En lo que refiere al *stock* demográfico y a la tasa de crecimiento de población, es obvia la conveniencia de estimular la inmigración de población joven, y, según la información disponible, en el corto plazo esto solo puede referirse a población de origen regional. Seguramente se requieren mayores estudios para poder fijar metas específicas en la materia, pero es razonable pensar a priori que 5000 inmigrantes por año no es una meta desmesurada, y se debería evaluar su factibilidad.

En lo que refiere a los *shortages* de mano de obra, el tema ha sido reiteradamente mencionado en los últimos años como una restricción para el desarrollo de inversiones

importantes en sectores tan diversos como la construcción, la forestación o las telecomunicaciones. En este caso no es razonable estimar con precisión las magnitudes de inmigrantes a que se aspira, pero sí debería disponerse de instrumentos que permitan anticiparse al problema y seleccionar instrumentos que permitan operar con una política de fronteras abiertas en la región.

En lo que refiere a fortalecimiento de las capacidades de desarrollo científico-tecnológico es obvia la utilidad de la radicación, al menos temporaria, de personas de alto nivel internacional que puedan contribuir a la formación de una agenda de investigación, al entrenamiento de investigadores locales y a la conectividad internacional de la investigación científica y técnica del país. En la actualidad, existe suficiente experiencia internacional para identificar modalidades operativas viables y disponer de toda la asistencia técnica necesaria para instrumentar programas de este tipo.

En lo que refiere, finalmente, a captación de migrantes con capital o radicación de migrantes que permitan captar flujos de fondos, comienzan a desarrollarse en el mundo políticas orientadas a la captación de *migración gris*, que parecen especialmente interesantes para Uruguay.

3. En ese marco, las políticas inmigratorias deben partir de objetivos claros y seleccionar instrumentos en forma racional, a partir de estudios e investigaciones específicos sobre el potencial de cada programa, su factibilidad y su impacto estimado en términos de costo/beneficio.

Ninguna de las políticas anteriores puede esperar tener éxito si no se formulan adecuadamente en un formato moderno del tipo *public policies*, esto es, a partir de diagnósticos claros, con evaluaciones ex ante precisas, con instrumentos debidamente formulados y orientados a metas evaluables. En el sentido estricto, las políticas serias deben fundarse en conocimientos y afirmarse en enfoques metodológicamente sustentables. A falta de ambos, la política puede ser bienintencionada, pero no seria, y puede ser también correcta, pero de casualidad.

4. Un posicionamiento país y una imagen país son elementos esenciales de una política migratoria activa.

La experiencia internacional indica en forma contundente que la evaluación de opciones de migración implica una referencia clara de una *imagen país* que es, al menos en parte, resultado de un *posicionamiento* estratégico. Hay muchos indicios de que, en términos relativos, Uruguay goza de una buena *imagen país* en términos de calidad de vida, estabilidad política, estabilidad democrática, etcétera. Probablemente, la imagen debería desarrollarse mostrando su capacidad de ser un país abierto, tolerante, que ofrece oportunidades, etcétera. En cualquier caso, también en este tema la política tendría que ser objeto de estudios previos

5. Una conciencia clara de que, para tener éxito en una política inmigratoria activa, el país debe enfrentar varias cuestiones propiamente culturales es un componente esencial de cualquier buena política.

Obviamente, para desarrollar una política exitosa, el país deberá enfrentar cuestiones propiamente culturales. Es poco probable que los uruguayos estemos exentos de prejuicios

culturales o de raza, que se activan a poco que aparezcan estímulos con capacidad de movilizarlos. Igualmente, es poco probable que una política inmigratoria sea exitosa o aun viable si no se encuentra la forma de compatibilizar su discurso con la problemática de un país de emigración y con las políticas activas orientadas al retorno de emigrantes.

Orientación a públicos

- 6. El componente estructural de las políticas de inmigración debe orientarse a fortalecer la capacidad del país para captar inmigrantes en el subsistema migratorio regional y particularmente en aquellos países de los cuales ha provenido el flujo inmigratorio espontáneo más reciente.**

Como se dijo al principio, las corrientes migratorias internas de América del Sur y particularmente las internas del Cono Sur de América Latina son el *mercado* más inmediato y atractivo para orientar una política inmigratoria de largo plazo. Esto significa que argentinos, brasileros, bolivianos, peruanos, paraguayos, etcétera, deben ser el foco principal de atención de una política inmigratoria. En los últimos años, de hecho, en forma espontánea, muchos de ellos han optado ya por inmigrar en el Uruguay, al menos temporalmente. Conocer mejor esos contingentes, sus decisiones migratorias y su inserción en la sociedad uruguaya parece un paso necesario para la más adecuada formulación de políticas.

- 7. Ese enfoque estructural debe complementarse con orientaciones coyunturales selectivas hacia públicos específicos, como recursos humanos altamente calificados, estudiantes universitarios, población de edades medias altas y altas con fines de retiro o radicación temporaria.**

Más allá del *enfoque estructural*, la política migratoria debe complementarse con orientaciones coyunturales, orientadas a ciertos flujos específicos que pueden ser aprovechados para objetivos concretos. La experiencia internacional da abundante muestra de las oportunidades movilizadas por políticas migratorias en relación con mano de obra especializada, recursos altamente calificados, estudiantes universitarios, jubilados o personas que aspiran a retirarse con inversiones de capital. Cualquier política inmigratoria debe considerar estas oportunidades e instrumentos, aunque más no sea para decidir conscientemente no utilizarlas.

- 8. Aunque es discutible el grado en que una política de retorno de uruguayos debe formar parte específica de una política de inmigración, parece claro que en cualquier caso esa política debe estar incluida con alta prioridad en el conjunto de las políticas demográficas.**

Finalmente, puede considerarse a los propios uruguayos emigrantes como un público-objetivo estructural de una política inmigratoria. Por razones de organización institucional, es usual considerar esa política en el campo de responsabilidades de la política de prevención de la emigración o de relación con colectividades nacionales emigrantes. En cualquier caso, sea cual sea la forma de plantearla en términos institucionales, debe ser obvio que esto forma parte esencial de cualquier política de población, y que

muchos de los instrumentos utilizados para captar inmigración pueden usarse también para estimular el retorno de connacionales.

Instrumentos

9. Una revisión amplia del concepto y las modalidades de las residencias temporarias parece ser un instrumento necesario una política migratoria activa.

Uno de los conceptos a remover para hacer viable cualquier política inmigratoria de largo plazo es la idea de que *inmigración* significa radicación definitiva. En los hechos, en la sociedad contemporánea, buena parte de los flujos migratorios no implican radicaciones definitivas, y son muy escasos los que comienzan con esa vocación. El trabajo en torno a las diversas modalidades posibles de radicación temporaria debe ser un componente central de una política migratoria activa, tanto en sus orientaciones estructurales como en sus componentes más coyunturales.

10. Una revisión cuidadosa del conjunto de trámites y requerimientos para la radicación temporaria o definitiva debe ser un complemento necesario de esas mismas políticas.

En forma congruente con uso más intenso de las modalidades de radicación temporaria, el país debe hacer un esfuerzo importante en facilitar el conjunto de trámites y requerimientos para la radicación en el país. Este tema —mencionado regularmente por las personas que aspiran a radicarse en Uruguay— debe ser considerado sea cual sea la orientación estructural o coyuntural de la política a aplicarse.

11. En la misma medida en que el país logre mantener los niveles actuales de crecimiento genuino de su economía, la liberalización progresiva del movimiento de trabajadores entre diferentes mercados nacionales de trabajo en el Mercosur beneficiará al país en términos de su capacidad de captar migración.

Como condición básica para cualquier política inmigratoria de orientación estructural, el país debe estimular la adopción de políticas regionales que faciliten la libertad de trabajo en la región para todos los ciudadanos de los países firmantes del Tratado de Asunción. Esta medida puede ser adoptada en forma progresiva, de la misma forma en que otras medidas de facilitación del comercio se han adoptado progresivamente.

12. Facilitar y agilizar los mecanismos de reconocimiento de estudios primarios y secundarios y liberalizar el reconocimiento de reválidas de títulos habilitantes es un instrumento básico de las políticas inmigratorias y de captación de recursos humanos.

La liberación del movimiento internacional de trabajadores, la facilitación de los mecanismos de reconocimiento de estudios primarios y secundarios y la liberalización en el reconocimiento de reválidas de títulos habilitantes son instrumentos importantes para mejorar la posición del país en la captación de flujos migratorios regionales.

Obviamente, estas medidas también contribuirán a facilitar procesos como retorno de emigrantes. En cualquier caso, si algunas de estas medidas —como el reconocimiento de reválidas— pueden ser percibidas como eventualmente amenazadoras por algunas corporaciones profesionales, adecuadamente manejadas permiten además mejorar la exportación de servicios de empresas profesionales uruguayas y aumentan en forma significativa las oportunidades de mercado para egresados universitarios sin perder necesariamente el arraigo local.

13. Aprovechar los instrumentos básicos de la legislación de zonas francas para el desarrollo de parques universitarios.

El estudio de mecanismos para facilitar la instalación de *parques universitarios*, que permitan la captación de programas internacionales de las múltiples organizaciones universitarias que están descentralizando sus servicios desde los países centrales, parece ser un instrumento privilegiado para captar estudiantes universitarios e investigadores de nivel internacional. La utilización de mecanismos de la ley de Zonas Francas para la instalación de dichos parques puede ser un instrumento privilegiado de una política de este tipo.

14. Aprovechar los instrumentos internacionales probados para la transferencia de expertos entre empresas públicas y privadas.

El recurso a la experiencia de los múltiples instrumentos internacionales bilaterales y multilaterales utilizados para las transferencias temporarias de expertos científicos y tecnológicos puede ser también un instrumento privilegiado para captar estudiantes universitarios e investigadores de nivel internacional. Programas como los utilizados en el pasado por OIM pueden ser instrumentos privilegiados para una política de este tipo.

15. Evaluar las oportunidades asociadas al desarrollo de áreas y centrales de servicios para el público en condiciones de retiro y tercera edad.

La identificación de áreas orientadas a la localización de servicios para personas de tercera edad y el estímulo a la construcción de conjuntos residenciales específicos para ese grupo etario, complementados con acuerdos y regímenes especiales para el manejo de los fondos provisionales de las personas implicadas, ha sido la base de una política exitosa en la captación de personas retiradas en varios países del mundo. En el caso uruguayo, la excepcional condición de Punta del Este, Colonia o aun Montevideo para el desarrollo de ese tipo de iniciativas puede estar en la base del desarrollo de una política específica ligada a esa tarea.

16. Mecanismos integrativos posinmigración: facilidades de organización, voto departamental, facilidades de residencia.

La experiencia internacional indica con claridad que, para ser exitosas, las políticas migratorias deben ir mucho más allá del momento de llegada del inmigrante. En rigor, tan importante como esa parte es la que viene a continuación, y que se preocupa por asegurar la existencia de todos los mecanismos integrativos necesarios para asegurar

una inmigración exitosa. Entre ellos pueden incorporarse aspectos sociales y culturales —como facilitar la organización de las colectividades—, aspectos de participación social —como el voto a escala local— y eventuales subsidios para asegurar buenas condiciones de residencia en los primeros meses de adaptación al medio.

17. Organización institucional de un subsistema liderado por una dependencia especializada del Ministerio de Relaciones Exteriores, de jerarquía equivalente al Departamento 20.

Como es obvio, el éxito de cualquier política depende también de su organización institucional. En este caso, parece claro que una dependencia específica del Ministerio de Relaciones Exteriores, de jerarquía equivalente al Departamento 20, es el mecanismo más apto para definir e implementar una política en el tema. Esa dependencia deberá buscar los mecanismos para asegurarse buenas conexiones en la oferta y demanda potencial de migraciones, pero deberá ser lo suficientemente autónoma como para poder manejar el tema con independencia relativa de las políticas de retorno de emigrantes.

18. Asignación de un responsable de las políticas de inmigración, que deberá formular planes específicos y ser evaluado por sus resultados.

La política inmigratoria no existirá si no existe alguien, debidamente identificado, que tome como su responsabilidad específica el logro de las metas asignadas a esa política. Ese funcionario deberá ser seleccionado por sus competencias, deberá disponer de planes y objetivos específicos, y deberá ser evaluado por sus resultados. Sin él, los mecanismos institucionales mencionados no tendrán efecto alguno, y poco puede esperarse de su creación y reglamentación.

19. Para la formulación y evaluación de esas políticas, el país deberá apoyarse en la experiencia de las organizaciones internacionales especializadas.

Como penúltima tesis debe subrayarse que para la formulación y evaluación de esas políticas el país deberá apoyarse en la amplia experiencia de varias organizaciones internacionales, como la OIM, y atender al funcionamiento de los múltiples acuerdos bilaterales existentes en un área como la Unión Europea. El desarrollo de un proyecto tendiente a una primera formulación profesional de una política inmigratoria puede ser un buen camino como para comenzar a aprovechar esa experiencia.

20. Estimulo a la investigación académica y al desarrollo de sistemas de información sobre el tema.

Finalmente, el estímulo a la investigación académica y el desarrollo de sistemas de información adaptados a los requerimientos de la política inmigratoria son condición sine qua non para el éxito de cualquier política que pretenda ser exitosa. Como se dijo, en las condiciones del mundo contemporáneo, una política solo puede ser exitosa si, además de tener buenas intenciones, se basa en conocimiento sólido y se monitorea con base en información precisa. Hoy, en el país, carecemos de ambas cosas en materia inmigratoria. Cualquier política, entonces, debería comenzar por ahí.

Las tendencias de las cadenas agroindustriales y los efectos sobre el empleo, la demografía y las migraciones

Joaquín Secco
Eduardo Errea

1. Principales conclusiones

El sector agroindustrial nacional se encuentra en una fase de gran dinamismo, caracterizada por el acceso a nuevos mercados globales, la diversificación productiva, la innovación tecnológica, el fortalecimiento de la gestión y la difusión de nuevas formas de organización.

Este proceso ha creado oportunidades inéditas para la población rural y ha impulsado cambios en la estructura agraria y modificaciones en la población, el empleo, las dinámicas territoriales y los ingresos rurales.

Desde la salida de la crisis del 2001, se ha registrado un aumento generalizado de la productividad y de la competitividad de la mayoría de las cadenas de valor de base agropecuaria.

En las tres décadas que mediaron entre 1955 y 1985, el sector enfrentó severos obstáculos para el acceso a mercados externos y muy bajos precios internacionales. Frente a la adversidad y los riesgos, la estrategia empresarial priorizó la reducción del riesgo. El lento proceso de adopción de innovaciones no fue una causa sino una consecuencia de condiciones muy adversas.

Hacia fines de los ochenta, los acuerdos regionales de comercio favorecieron un cambio de tendencia y un crecimiento moderado de la producción durante los años noventa, con destino principal a Brasil. Este proceso se vio acompañado por un ritmo más acelerado de adopción de innovaciones y modernización.

Las condiciones globales que predominan desde inicios del nuevo siglo han favorecido un inédito acceso a los mercados de todo el mundo y un fortalecimiento de los precios muy significativo. El PBI agropecuario ha crecido un 67% en siete años, lo que muestra la importancia que tiene para la economía nacional el acceso a los mercados globales.

Una de las transformaciones más significativas, cuya profundización debe preverse, se refiere a las nuevas formas de organización empresarial. En los años recientes se han llevado al campo modelos de organización agropecuaria similares a los que predominan en la actividad industrial. Redes de empresas cooperan en forma permanente

(no circunstancial) para la obtención de un determinado producto, del cual todas son responsables. Cada empresa que forma parte de la red ajusta su escala a la mayor eficiencia y es más especializada, de manera de minimizar los costos, mejorar la calidad de los procesos, reducir los costos de transacción y dar seguridad a los productos y clientes.

Estos modelos empresariales, en los que predominan empresas de mayor escala, permiten suponer que se están produciendo —y esta tendencia se intensificará— cambios significativos en el empleo y las condiciones de vida y de residencia de la población rural. Probablemente haya un aumento de la proporción de asalariados y una reducción de la participación de la pequeña empresa agropecuaria tradicional. Estas tendencias todavía no están adecuadamente medidas por censos o encuestas nacionales. La hipótesis corresponde a observaciones en el terreno.

Desde el punto de vista estructural, la agricultura familiar se estaría enfrentando a nuevas tensiones ocasionadas por sus dificultades para mantener el ritmo de adopción de innovaciones y, consecuentemente, la competitividad frente a los nuevos modelos en desarrollo.

El conjunto de las actividades del sector ha aumentado la productividad por hectárea de manera muy significativa. Desde el año 2001, el PBI agropecuario ha crecido 67%, en la misma superficie. Tecnologías más intensivas reclaman más empleo dentro y fuera de los predios agropecuarios.

Pero, además, se han venido incorporando actividades que hacen un uso del suelo más intensivo —forestación, agricultura—, desplazando a la ganadería, cuyo uso del suelo reclama menos trabajo, insumos y servicios externos.

Tanto por la tecnología como por la composición de la oferta, se verifica un aumento en la demanda de servicios externos al medio rural, un aumento del empleo de insumos y equipos, un aumento del procesamiento —industria, transporte, conservación, almacenaje— y un fortalecimiento de la gerencia, el conocimiento y la organización. Todo ello significa más empleos, más calificaciones humanas y mejores remuneraciones.

La información disponible indica que la población empleada en el sector agropecuario reside cada vez más en localizaciones urbanas, a la par que aumenta la asistencia de la población joven a centros educativos.

Mayores oportunidades y mejores ingresos inducen a la población rural dispersa a radicarse en centros poblados. La motocicleta y el notorio mejoramiento de las rutas y caminos vecinales facilitan la urbanización de los trabajadores rurales. En los centros poblados, las familias tienen mejores oportunidades de educación, cuidado de la salud, comodidades, esparcimiento y acceso a la cultura. Todo ello implica un mejoramiento de las condiciones de vida rurales y de las oportunidades de desarrollo personal.

En estos años está teniendo lugar la expansión de la agricultura, la forestación y la lechería a todo el territorio nacional, desbordando sus nichos territoriales tradicionales. La ganadería, por su parte, para competir por el uso de un suelo cada vez más caro, debe también ingresar en una etapa de intensificación productiva aumentando la productividad y las innovaciones, las cuales reclaman mayores capacidades humanas.

Estos procesos de mayor intensificación, mayor interdependencia de las actividades rurales con las urbanas, mayor residencia urbana de la población trabajadora rural, determinan una mayor articulación, intercambios y dinámicas urbano-rurales en los territorios.

Puede preverse que, en pocos años, las ciudades y pueblos de las zonas ganaderas irán tomando la fisonomía de los pueblos del litoral. Mayor articulación urbano rural, mayor diversificación productiva, más empleo, mayores ingresos, mejores niveles de vida.

No obstante, muchos actores del campo tendrán dificultades para acceder a las oportunidades que se abren. Por edad o por calificaciones, correrán riesgos de exclusión de los procesos innovadores. Este es un aspecto que debería requerir estrategias de promoción de la cohesión social apropiadas para la coyuntura. Es probable que las viejas maneras de promover el desarrollo rural hayan quedado desactualizadas por las características de los nuevos procesos de modernización.

Otras materias requieren atención de las políticas públicas. Entre ellas, la debilidad de las empresas nacionales frente a la extranjerización de los negocios, los riesgos de dañar los recursos naturales no renovables, las políticas públicas que afectan la competitividad —educación, formación profesional, infraestructura física, macroeconomía, eficacia de la gestión pública.

Para aumentar el conocimiento acerca de estos procesos y la eficacia de las políticas públicas, se hace necesario mejorar la información. Convendría que en los próximos relevamientos (censos de población, censos agropecuarios, encuestas de hogares) se pudiera extraer información que registrara el empleo ligado a las cadenas de valor. La modernización supone menos empleo en el campo y más empleos ligados a servicios y procesos de transformación, con base urbana. De esta forma se podrían apreciar mejor los efectos de los cambios productivos tan profundos que se están viviendo.

La crisis financiera mundial

Desde el mes de septiembre del 2008, un par de meses después del cierre de este trabajo, se desató la crisis financiera que afectó en primer lugar al sistema financiero mundial y rápidamente se extendió a los principales mercados de alimentos, energía y minerales, provocando un acentuado descenso de las cotizaciones. Este hecho ha modificado notablemente el escenario para el crecimiento agroindustrial del país. Es todavía prematuro adelantar las probables perspectivas de los mercados. Sin embargo, a esta altura —fines de noviembre— los precios en los mercados tienden a estabilizarse después de varias semanas de caídas.

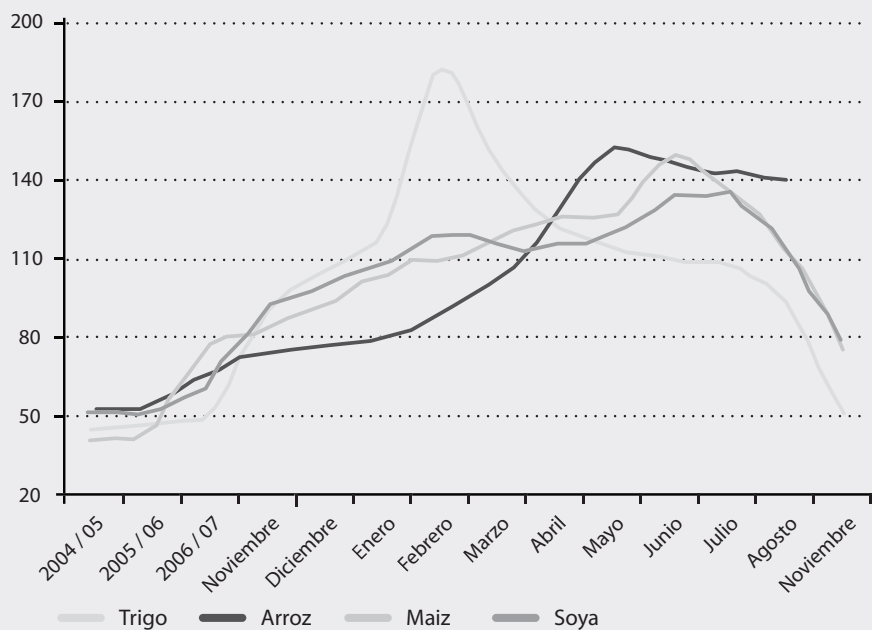
Las señales de los precios y costos internacionales insinúan relaciones de precios similares a los vigentes en el 2006 y primer semestre del 2007 (ver gráficos). Aquellos fueron años muy buenos para el crecimiento del sector, de manera que relaciones de precios semejantes no deberían afectar negativamente el proceso de crecimiento agropecuario. Los principales costos agropecuarios están compuestos por gasoil, fertilizantes, depreciación de maquinarias y mejoras, impuestos, salarios y rentas.

La renta es el valor residual de la ecuación de ingresos y costos, de manera que se comportará como el factor de ajuste. Su nivel probablemente se reduzca a menos de la mitad de los valores vigentes en el otoño del 2008. Los arrendadores

de tierras serán el sector más perjudicado por la coyuntura. También fueron quienes mejoraron sus ingresos en mayor medida durante el segundo semestre del 2007 y primero del 2008. La continuidad de las inversiones, el crecimiento de la producción, las exportaciones y el empleo dependerá en gran medida de la flexibilidad de los costos nacionales no transables (especialmente impuestos, salarios, tarifas) para ajustar sus precios en dólares (sus precios en términos de bienes transables). Si este ajuste se produce oportunamente, no deberían modificarse las tendencias recientes del crecimiento.

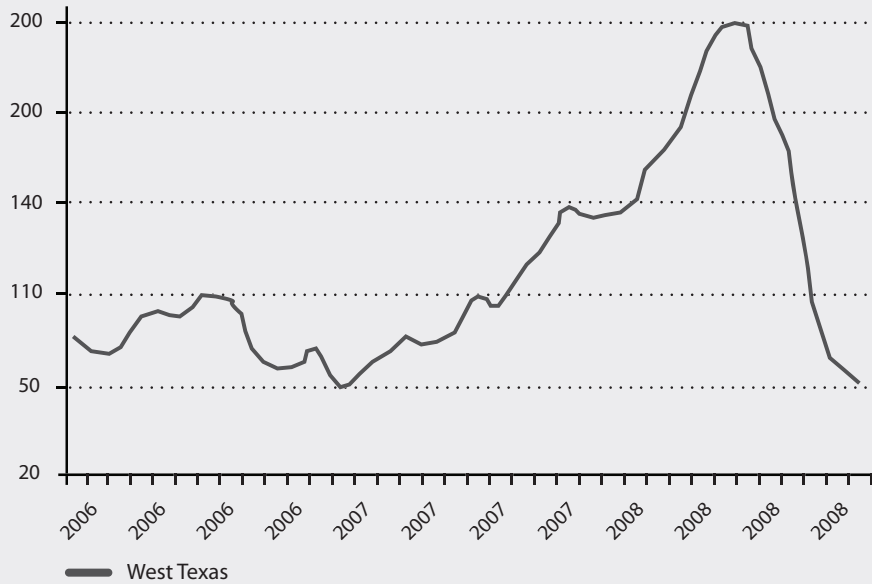
Un aspecto que en este momento aparece como de mayor gravedad que la situación de los mercados es la intensa sequía que ha afectado a la mayoría de las regiones del país, especialmente al sur del río Negro, donde se concentra la mayor proporción de las producciones intensivas que agregan mayor valor por hectárea. En la primavera se produce cerca de la mitad del forraje de pastoreo, se obtiene correspondientemente una muy elevada proporción de la carne y la leche producida en el año, se siembran los cultivos con los cuales se hacen las reservas invernales de alimento para el ganado (maíz y sorgo especialmente) y se siembran los cultivos más importantes en el país: arroz y soya. En consecuencia, la sequía de la primavera 2008 tendrá efectos muy adversos, que probablemente anticipen un crecimiento negativo de la producción en el 2009.

Precios de productos agrícolas. Índice



Fuente: USDA.

Precio del crudo West Texas por 100 barriles



Fuente: *The Wall Street Journal*.

Precios de urea y fosfato de amonio



Fuente: Yara International ASA.

2. Los dilemas del desarrollo

El sector agropecuario en su conjunto está sufriendo las transformaciones más importantes en varias generaciones. Una de las más significativas tiene que ver con las modificaciones en la vida de la gente: la organización del trabajo, el empleo, las migraciones, la empresa, los estilos de vida, las calificaciones, la especialización, el lugar de residencia. También estos cambios vienen acompañados por un aumento de las oportunidades de bienestar y de mejores ingresos. Inevitablemente, el progreso tecnológico e institucional, las innovaciones que reducen costos y aumentan la competitividad, dan lugar a nuevas maneras de producir, las cuales a su vez derivan en los cambios de vida que están teniendo lugar.

Esto no es nuevo para el país. Los polos azucareros, cítricos, arroceros o la expansión de la cuenca lechera que se dieron en décadas pasadas también representaron cambios en el paisaje productivo y social de determinados territorios. En la actualidad, el proceso que se vive en el campo se ha generalizado a la totalidad del territorio. Asimismo, la modernización alcanza a todas las principales actividades productivas del país. El proceso, cualitativamente, no es demasiado diferente al que experimentó el ambiente urbano en las últimas décadas.

Surgen nuevas ocupaciones y nuevos negocios, los negocios son de mayor escala y las empresas operan en redes o conglomerados. Todo ello determina nuevos modos de vida; se pierden los valores del equilibrio anterior antes de que se ganen los nuevos; los jóvenes, los mejor educados, los más emprendedores alcanzan posiciones antes desconocidas en la economía y la sociedad, pero muchos tienen dificultades para encontrar un lugar. Las políticas y las burocracias tienen dificultad para entender los procesos y operar a favor de lo mejor y neutralizar los efectos no deseados. Suelen arrastrar un entendimiento de la realidad desactualizado y conservan visiones y estrategias imposibles.

En la medida en que las tendencias se consoliden, se irá modificando la estructura agraria. Se podría esperar una reducción del peso de la agricultura familiar (de la microempresa rural); una mayor proporción del empleo estará compuesta por asalariados —menor ponderación de microempresarios—; probablemente los asalariados rurales se parecerán cada vez más a los asalariados industriales: vivirán en centros poblados, serán más especializados, tendrán mayores ingresos, mayor acceso a la educación, a la salud, a la cultura, al esparcimiento y al confort urbano. Se modificarán los estilos de vida rurales; los hábitos y valores de la campaña podrán irse diluyendo. Son procesos que se han vivido en determinados nichos dentro del país y en forma más generalizada en países vecinos. Muchos trabajadores y productores rurales tendrán dificultades para reinsertarse en procesos de esta naturaleza. En especial, los de más edad y menores calificaciones, mientras que los más jóvenes tienden a preferir las nuevas maneras que se ofrecen.

Todo cambio en la economía y la sociedad trae beneficios y costos, ganadores y perdedores. Estos balances representan los dilemas esenciales del desarrollo, los cuales dan lugar a las iniciativas del Estado y de la sociedad dirigidas a explotar las oportunidades y neutralizar o contrabalancear los problemas emergentes del cambio. Es bien sabido que los mercados puros fallan y que el crecimiento espontáneo genera desequilibrios indeseables que las sociedades serias tratan de regular y compensar.

En nuestro caso, en las últimas décadas hemos enfrentado como país varios cambios profundos de contexto, y probablemente en casi todas las oportunidades hemos sido poco hábiles para manejar sus efectos no deseados. Especialmente, cuando a fines de los cincuenta comenzaron a caer los precios internacionales y se agotó la posibilidad de seguir basando el desarrollo en las detracciones a los productos pecuarios, no existieron la gobernanza, las instituciones, organizaciones, consensos o pactos capaces de encaminar ordenadamente una reconversión de la economía y la sociedad. Pasamos treinta años de estancamiento y conflictividad que todavía nos marcan a fuego.

Años más tarde, el ingreso al Mercosur y la apertura comercial deberían haber sido la oportunidad esperada para un país que, por sus pequeñas dimensiones, resulta económicamente inviable si no es integrado al mundo. Sin embargo, no se aprovechó la circunstancia. El proceso de desindustrialización y pérdida de actividad económica urbana aceleró una fractura social que todavía resulta inmanejable.

Con frecuencia, frente a los cambios y los reclamos de quienes se ven perjudicados por ellos, las políticas públicas tienden a implementar medidas dirigidas a prolongar el statu quo. En el largo plazo, los procesos de modernización y las transformaciones económicas nacidas de las innovaciones o el acceso a mercados suelen resultar incontenibles. Se gasta mucho dinero y se frustran muchas ilusiones pretendiendo congelar el pasado. El dilema de siempre consiste en discernir hasta dónde es posible fortalecer elementos del pasado y hasta dónde es conveniente ensayar medidas de reconversión. También es más fácil para un candidato decirle al votante que va a arreglar las cosas para detener los cambios, y más difícil decirle que el futuro va a ser inexorablemente diferente y riesgoso.

En la actualidad, el despegue del agro y las oportunidades que se ofrecen representan otra oportunidad histórica. Sin embargo, como sociedad tenemos una pobre discusión y una gran desorientación acerca de cuáles son los activos y los pasivos de los procesos que estamos viviendo. Carecemos de estrategias efectivas dirigidas a potenciar lo mejor y mitigar lo peor, así como de visiones de lo que nos gustaría ser, apoyadas en un mínimo de consensos. La perplejidad alcanza por igual al gobierno y sus agencias, a los partidos políticos, las gremiales, la academia y al ciudadano desorientado por un torneo de consignas. Algunos asuntos trascendentes esperan por una discusión inteligente.

2.1. Conglomerados, concentración y pequeña empresa rural

La innovación, la tecnología, la organización en conglomerados empresariales, el perfeccionamiento de las técnicas de gerencia, implican aumentos de la escala de producción, especialización, división del trabajo y, en definitiva, concentración de los negocios; negocios más grandes, más especializados y que operan articuladamente en cooperación con otras empresas. Estas formas organizativas constituyen la manera de reducir costos, elevar la remuneración de los recursos nacionales (la tierra y la fuerza de trabajo), aumentar la competitividad y las oportunidades de inversión y crecimiento. Los negocios globales requieren cada vez mayor escala.

Por su parte, y como otra cara de la misma moneda, las cosas se ponen difíciles para la economía rural familiar, para el productor aislado que debe tomar decisiones correctas en el plano tecnológico, comercial, financiero, logístico, con dificultades de

acceso a la información y al conocimiento, con altos costos de transacción —paga más por lo que compra, cobra menos por lo que vende— y con menos recursos de toda naturaleza para encontrar las soluciones óptimas en cada aspecto de la gestión. Aun aquellos que forman parte de una cooperativa como Conaprole, que ofrece oportunidades inmejorables para amortiguar los efectos negativos de las escalas pequeñas, tienen muchos problemas para subsistir. De hecho, el número de productores lecheros se reduce a razón de 2,5% anual, pero la dimensión de los que permanecen se incrementa al 6% anual, y la producción total crece 3,6%.

Más grave es la situación de la economía familiar completamente aislada, sin vínculos permanentes con las empresas que forman las cadenas de valor, o las dificultades de las familias rurales arrendatarias en una coyuntura en la que suben las rentas, o la de aquellas que explotan superficies insuficientes y con los aumentos de los precios y rentas del suelo no tienen capacidad para dimensionarse apropiadamente. Innumerables familias clasificadas como pequeños ganaderos o granjeros sobreviven enquistadas en sus pequeños predios, al margen de las corrientes principales de la economía y la sociedad.

La lógica generalizada de atención al problema entiende que a esos productores les faltan *cosas/objetos* (no *sujetos*) y que las estrategias deben ir en la dirección de proporcionarles cosas: tierra, crédito, herramientas, caminos, subsidios, asistencia técnica, exoneración de impuestos, etcétera. En realidad, por este camino no se han logrado resultados que permitan prever que profundizándolo se podrán lograr soluciones masivas para la agricultura familiar. La colonización, el crédito dirigido, los extensionistas, resultan instrumentos sumamente caros y que ofrecen resultados erráticos, por no decir pobres. Un dilema central es indagar si hay otros modelos y cómo se implementan.

En muchos casos, en la discusión se incluyen propósitos más subjetivos, tales como preservar estilos de vida, hábitos, costumbres, labores. También es cierto que en forma generalizada la gente elige cambiar, especialmente los jóvenes que están en condiciones de acceder a oportunidades diversas.

En forma bastante explícita, la estrategia del MGAP —no necesariamente concretada en medidas efectivas, ya que la mayoría de estas requiere soluciones para las cuales no hay consensos políticos— consiste en poner obstáculos a los conglomerados de empresas de gran escala que se han desarrollado: impuestos a la tierra, prohibición de operar como sociedades anónimas, intentos de frenar la extranjerización, suspensión de la devolución de impuestos indirectos y, por el lado positivo, colonización, fondos de subsidio para innovaciones adoptadas por pequeños productores, asistencia técnica, investigación para la agricultura familiar.

No existe una discusión abierta y probablemente tampoco una estrategia bien formulada y completa por parte de los partidos políticos, gremios o instancias del gobierno. Lo que hay está formulado en tono de objetivos, aspiraciones, visiones particulares sin consensos. Generalmente se relaciona con criterios formulados hace muchas décadas, en medio de otras realidades. No existen estrategias actualizadas sustentadas por experiencias exitosas en el logro de resultados. Es una discusión abierta que el país merece.

2.2. Extranjerización

Las principales oportunidades de negocios que se han ofrecido en los últimos años han sido aprovechadas predominantemente por empresas extranjeras. ¿Qué implicaciones tiene esta circunstancia y cuáles serían las estrategias para mejorar la competitividad emprendedora local? ¿Es deseable o indiferente que exista un liderazgo empresarial local? ¿Cuál es la raíz de la pobre capacidad emprendedora de los empresarios nacionales del campo? En el pasado, fueron empresarios nacionales los que introdujeron el arroz o el azúcar. También los que cambiaron una lechería agonizante, ultrasubsidiada por el consumidor, dedicada a un mercado interno minúsculo, por una lechería volcada a la exportación y hoy, probablemente, la más competitiva del mundo. También fueron empresarios nacionales los que organizaron una profunda reconversión y modernización de la industria textil, de las curtiembres, de la industria frigorífica, de la industria celulósica/papelera en pequeña escala. Aún, parte del gobierno cuando habla de inversiones parece tener la mira puesta en inversores extranjeros. Otra parte del gobierno apunta a la producción familiar, la cual por el momento exhibe escasas capacidades competitivas. Son dilemas insuficientemente discutidos.

En nuestro país existe una gran debilidad respecto de instrumentos que permitan la canalización del ahorro nacional hacia negocios agropecuarios de gran escala. El sistema bancario tiene más de USD 7000 millones de ahorro nacional depositados en el exterior. Las AFAP tienen USD 3000 millones invertidos mayoritariamente en bonos del gobierno. Por su parte, los principales negocios en el sector los hacen extranjeros —corporaciones, fondos de inversión o de pensión— que se financian en las bolsas de Helsinki, Buenos Aires, San Pablo, Madrid, Nueva York, Lisboa o Auckland. Las familias extranjeras tienen la posibilidad de canalizar su ahorro hacia inversiones en Uruguay, oportunidades que son prácticamente inaccesibles para pequeños o medianos ahorristas locales. Las sociedades anónimas se prohibieron, excepto para las empresas extranjeras corporativas. Inversiones a través de fondos de inversión o de pensión son instrumentos que hasta el presente aprovechan casi exclusivamente los extranjeros.

2.3. Descenso de la población rural dispersa

En los últimos años, los procesos mencionados han dado lugar a un fuerte aumento de la urbanización de la campaña. Los indicadores de bienestar y las oportunidades de crecimiento personal en las ciudades y pueblos rurales son significativamente superiores a los que se obtienen en el medio rural disperso. Las familias que pueden hacerlo se mudan al pueblo. ¿Sigue siendo un objetivo que la gente viva aislada en el campo?

2.4. Sostenibilidad de los recursos naturales

La intensificación del uso de los recursos naturales plantea amenazas sobre la sostenibilidad de las características productivas de los suelos y el agua. Por su parte, existen sistemas de manejo que aseguran la sostenibilidad de los recursos, compatibles con su uso más intensivo. El problema es que la conservación tiene costos asociados. Hay una

ostensible preocupación por el tema en el sector privado y el gobierno, y se ha instalado un diálogo alentador público-privado. Existen marcos legales y deben encontrarse formas ecuanímes de reglamentación, regulación y control. El horizonte es auspicioso.

3. El desarrollo agropecuario

El desarrollo agropecuario reciente presenta tres etapas bastante bien definidas e identificadas con bastante claridad con la inserción de los productos agropecuarios en los mercados externos. Hasta mediados de los ochenta predominó un mundo cerrado, con estrategias de crecimiento hacia adentro, sin muchas posibilidades para un país tan pequeño. Entre mediados de los ochenta y fines de los noventa, la integración al Mercosur, la incipiente diversificación de la economía y el desarrollo del turismo explicaron un moderado despegue de la economía luego de tres décadas de estancamiento. Sin embargo, también la llamada *mercosurdependencia* determinó que, ante las dificultades económicas de los socios mayores —economías históricamente muy inestables—, las exportaciones uruguayas hayan operado como variable de ajuste, lo cual contribuyó a acentuar la crisis del 2002. En el correr de este siglo, las oportunidades de crecimiento se han multiplicado por la mayor demanda global y el mayor acceso a mercados, lo cual ha conducido a la economía a un crecimiento sin precedentes en el país.

3.1. Tres décadas de estancamiento económico: 1955-1985

Desde mediados de los años cincuenta, y durante tres décadas, la economía sufrió un persistente estancamiento, que paradójicamente coincidió con un mundo y un continente latinoamericano que crecían a tasas elevadas. Un hecho inédito en el mundo para un país próspero, educado, sin conflictos sociales graves ni desastres naturales. Todos crecían: África, en pleno proceso de guerras por la independencia y la suma de luchas intestinas que las sucedieron; el Asia pobre, enfrentando guerras coloniales y revoluciones; Europa, levantándose de la destrucción de la Segunda Guerra Mundial, y América Latina, también convulsionada por dictaduras y revoluciones. Todos encontraron, pese a todo, las formas para invertir y crecer.

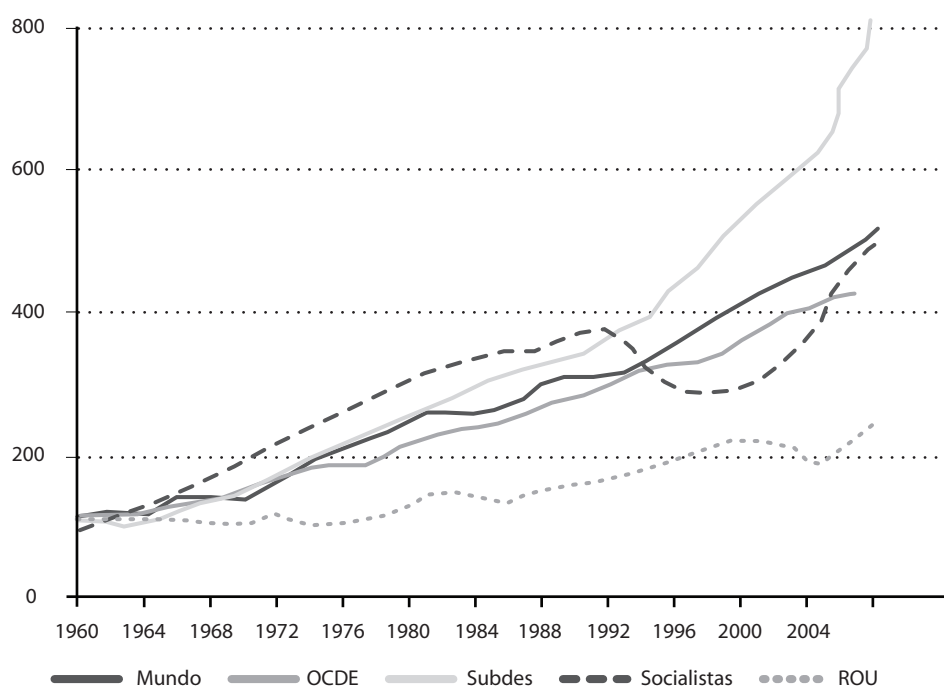
El gráfico 1 da una idea de la magnitud del atraso relativo que el país vivió a lo largo de tres décadas. A mediados de los noventa, Uruguay aproximadamente había duplicado su PBI de 1960. Por su parte, el conjunto de países subdesarrollados lo había multiplicado por cuatro, y el mundo en su conjunto, por 3,6.

Las estrategias proteccionistas de la época, las barreras al comercio internacional y la defensa de los mercados internos favorecieron a países de gran población y con oportunidades de crecer sobre la base del consumo interno o a bloques económicos con unión aduanera y libre comercio: la CEE, la URSS y sus satélites, el Commonwealth, Estados Unidos-Canadá, Japón y la ASEAN. En América Latina, la integración económica y comercial sigue siendo un proyecto.

Uruguay, aislado del mundo y del continente, con una población de menos de tres millones de habitantes y manteniendo una estrategia de crecimiento hacia adentro basada en la sustitución de importaciones, rápidamente saturó sus posibilidades de

crear riqueza. El declive fue especialmente manifiesto cuando desde mediados de los cincuenta descendió el precio de nuestras exportaciones, las cuales subsidiaban un desarrollo industrial precario y un Estado que crecía sistemáticamente como un seguro de desempleo. Por su parte, el desarrollo industrial para un mercado pequeño no tenía ni la calidad ni la eficiencia y la competitividad necesarias para acceder a los mercados mundiales e independizarse de los subsidios.

GRÁFICO 1. Tendencias del PBI mundial y de Uruguay (índice 1960 = 100)



Fuente: Naciones Unidas.

El agotamiento del modelo, a pesar de los tenaces esfuerzos por buscar fórmulas que permitieran su continuidad, determinó el empobrecimiento generalizado, la pérdida de empleos, la reducción del gasto del Estado, la hiperinflación, el descontento social y profundos cambios políticos que comenzaron con la pérdida del gobierno por parte del Partido Colorado y culminaron con la dictadura que de hecho se había instalado antes de 1973.

La protección y los subsidios agrícolas

La caída de los ingresos de exportación agropecuaria tiene relación con el contexto global. Los precios internacionales de los alimentos fueron muy altos durante la Segunda Guerra

Mundial y la reconstrucción posterior, pero se debilitaron cuando el mundo entró en una cierta normalidad. En 1956 se firmó el Tratado de Roma, que dio origen a la entonces CEE, cuya base económica estaba puesta en políticas comunes para la agricultura, el carbón y el acero, y que aliaba a Francia con Alemania, enemigos irreconciliables durante siglos. La política agrícola común (PAC) tenía un fuerte contenido proteccionista, precisamente por quienes eran nuestros principales clientes. La estrategia consistió en fijar precios elevados para los productores de alimentos comunitarios, mejorando sus ingresos y suprimiendo la variabilidad, lo cual favoreció una rápida modernización de la agricultura y la consecuente respuesta productiva.

Hacia principios de los setenta, Europa se encaminaba al autoabastecimiento de carnes, lácteos y granos. Las exportaciones uruguayas no solo enfrentaban cuotas y aranceles imposibles, sino también prohibiciones directas. El precio sostén operaba independientemente de las cantidades producidas. Una vez que se alcanzó el autoabastecimiento, se mantuvieron los incentivos para seguir aumentando una producción cuyos costos de producción superaban largamente los precios internacionales de los productos. Se acumularon excedentes de granos, carne y leche en polvo, que se exportaban mediante el otorgamiento de formidables subsidios. Los productos se compraban a los productores a los elevados precios sostén y se vendían al mercado internacional a precios cada vez más deprimidos. Durante un cuarto de siglo, Europa —con costos de producción muy elevados— fue el primer o segundo exportador mundial de productos agrícolas, gracias a enormes subsidios que deprimían los precios internacionales y, consecuentemente, los ingresos de los exportadores que producían a costos competitivos, como Uruguay.

El país sufrió un prolongado estancamiento económico que duró tres décadas, entre mediados de los cincuenta y mediados de los ochenta. El modelo industrial y el Estado empleador solamente podían funcionar con flujos crecientes de subsidios provenientes de los gravámenes a las exportaciones. Al caerse el valor de estas, se trabó un modelo de crecimiento que se buscó restaurar de todas las maneras posibles, pero hubo escasos intentos de reformularlo.

Los años setenta y ochenta fueron los que registraron las mayores distorsiones del mercado internacional de productos agrícolas de zonas templadas, como consecuencia de los subsidios de los países más ricos del mundo. La rentabilidad de la producción uruguaya quedó hipotecada. Se neutralizaron los incentivos para la innovación y el aumento de la productividad, lo cual explica el prolongado estancamiento. Durante esos años se quebró la institucionalidad, el país se empobreció y se endeudó, aumentaron la pobreza, la marginalidad, la descomposición de la cohesión social y se hizo necesario buscar estrategias económicas alternativas. Fueron los años más oscuros del siglo para la economía y la sociedad uruguayas.

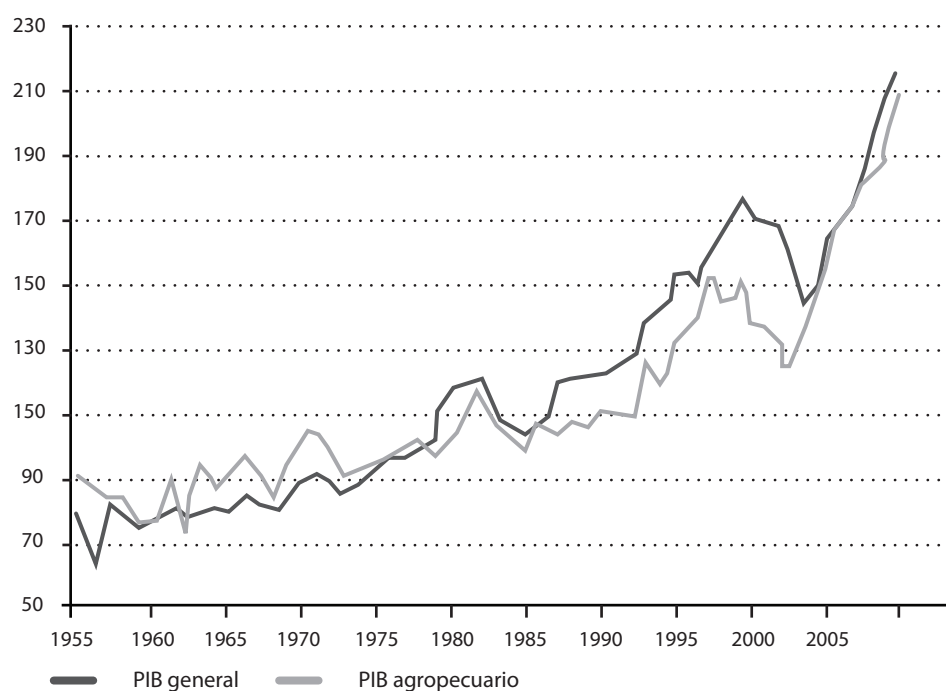
En su momento, las corrientes estructuralistas analizaron el estancamiento como resultado de problemas estructurales del sector agropecuario —tamaño y tenencia, latifundio y minifundio—, restando importancia al problema económico de la falta de incentivos y de condiciones de rentabilidad. Sin embargo, en los años posteriores, cuando las condiciones económicas mejoraron, la respuesta productiva del sector fue en realidad muy elástica. El comportamiento conservador de los empresarios era más bien una manera de bajar riesgos en circunstancias muy adversas.

Talvez el intento más interesante de superar el estancamiento económico, aunque se trató de una experiencia de corta duración y escasamente analizada, fue la estrategia de diversificación de exportaciones que se implementó durante un breve período (1975-1978), bajo el liderazgo del ministro de economía Alejandro Vegh Villegas. La pesca, las curtiembres modernas, la marroquinería, la expansión exportadora del arroz y la lechería, la modernización de la industria textil, datan de aquellos años y se explican por los incentivos proporcionados.

Desafortunadamente, la plétora de liquidez mundial de fines de los setenta y la oportunidad que tuvo el país para endeudarse sin límites dieron a entender a los gobernantes que era más fácil pedir prestado para gastar que organizar ingenierías para aumentar la producción y las exportaciones, como por aquellos años hacían los *tigres asiáticos*, a quienes posteriormente les fue muy bien. La estrategia duró muy poco. En 1982, con el entierro de la tablita como símbolo, se terminó la fiesta. La economía entró en crisis y quedó una deuda que constituyó un pesado lastre para la recuperación. El fracaso económico abrió el paso a nuevos y profundos cambios políticos con la reinstalación democrática.

La recuperación fue lenta. Durante los ochenta, las restricciones de acceso a los mercados mantuvieron los efectos depresivos sobre nuestra economía. Los treinta años de estancamiento agropecuario condicionaron el crecimiento del resto de los sectores económicos, los cuales —como estrategia explícita— dependían del crecimiento agropecuario a través del subsidio que les proporcionaban las detracciones.

Gráfico 2. Tendencias del PIB y del PIB agropecuario (índice)



Fuente: Banco Central del Uruguay.

3.2. Los años noventa: la superación del estancamiento

Desde mediados de los ochenta, la economía no agropecuaria parece despegarse del agro y emprender un crecimiento con cierta autonomía (gráfico 1 y cuadro 1). La diversificación productiva comenzada a fines de los setenta, el desarrollo del turismo, las nuevas industrias de exportación, los acuerdos comerciales con Brasil (PEC) y Argentina (CAUCE) primero y el Mercosur después, ampliaron el mercado para numerosos productos no agropecuarios o agropecuarios no tradicionales, creando oportunidades de crecimiento independientes del agro tradicional. También fueron años en los cuales se fue conformando una Brasil dependencia o Argentina dependencia que permitía alivios en la coyuntura, pero nos transformaba en furgón de cola de economías muy vulnerables, aspecto que sentiríamos en 1999 con la devaluación brasileña y en 2002 con la crisis argentina.

En la misma dirección de ampliación en el acceso a mercados externos, desde fines de los años ochenta, comenzaron a manifestarse a escala global, los efectos de transformaciones que se venían gestando desde tiempo atrás. El mundo estaba cambiando en la dirección de la apertura comercial y la globalización de las transacciones económicas y financieras. El comercio más libre se fue generalizando, aunque lo hizo principalmente para los productos industriales y las transacciones financieras. El comercio agrícola siguió trabado. La mayor apertura para el comercio de bienes industriales, fue especialmente aprovechada por los países asiáticos que se fueron progresivamente transformando en proveedores globales de bienes industriales muy sencillos primero pero ganando en complejidad y valor agregado permanentemente. En su conjunto, estos países que albergan más de la mitad de la población mundial, entraron en la senda del crecimiento económico intenso, de la modernización, de la pérdida de ponderación de la agricultura de subsistencia y de la reducción de la pobreza.

La Ronda Uruguay del GATT, que se inició en 1987 y culminó en 1992, incluyó por primera vez el propósito de reducir las barreras al comercio agrícola. Las negociaciones fueron largas, difíciles y tuvieron resultados mezquinos. Sin embargo, representó también la ruptura de un statu quo de muchos años. En 1992 se firmaron los acuerdos, a través de los cuales se creó la OMC con mayores facultades que el GATT y se acordaron una serie de medidas que liberalizaron el comercio agrícola. En síntesis, los resultados de la Ronda Uruguay respecto de la agricultura consistieron principalmente en:

- el compromiso de eliminar los subsidios a las exportaciones,
- de reducir progresivamente los precios sostén,
- que los países optaran por subsidiar a los agricultores y no a los productos,
- y de favorecer el acceso a mercados a través de la arancelización del comercio, con la excepción de un listado limitado de productos declarados sensibles, para los cuales se preveían cuotas libres de aranceles.

Estas reformas tenían un plazo de adopción de 10 años, por lo cual se fueron haciendo evidentes gradualmente a lo largo de los noventa y se manifestaron plenamente en el nuevo siglo. Las reglas de la Ronda Uruguay obligaron a modificar por primera vez en 40 años la PAC y las disposiciones de las leyes agrícolas de Estados Unidos. Es el cuento del vaso medio lleno. Para Uruguay representaron un respiro importantísimo que

permitió una notable expansión de las exportaciones de productos que se reorientaron desde países que pagaban poco y no valorizaban la calidad o el valor agregado (Brasil era nuestro principal mercado de productos agropecuarios) a mercados con precios más elevados, lo cual favoreció las inversiones, la innovación, la diversificación productiva, la productividad y la calidad de la producción. También aumentó el empleo, los ingresos, el valor agregado en las cadenas y el fortalecimiento del sector privado y las inversiones.

Otros hechos que facilitaron el acceso a mercados contribuyeron en la misma dirección:

- En 1996, el país fue reconocido como libre de aftosa sin vacunación, culminando una campaña de más de dos décadas de lucha contra la enfermedad. Ello permitió acceder a los mejores mercados del mundo, valorizando la carne, el principal producto exportable.
- Cronológicamente, los logros sanitarios coinciden con la progresiva reducción de las exportaciones de carne europea subsidiada, lo cual creó condiciones inmejorables para el desarrollo de la producción de carne.
- Por otro lado, la intensificación de la agricultura europea comenzó a amenazar la seguridad alimentaria (vaca loca) y a crear problemas ambientales y de contaminación severos, lo cual fortaleció las campañas de grupos políticos (movimientos verdes) favorables a una agricultura más natural y consecuentemente menos productiva, lo cual se fue logrando progresivamente. Como resultado, la UE se ha transformado en un fuerte importador de carne y lácteos cuando hace una década era un fuerte exportador.
- Por su parte, desde 1978 y más especialmente desde principios de los noventa, en Uruguay se fueron liberalizando las intervenciones del estado sobre los mercados agropecuarios, lo cual alentó inversiones y favoreció las innovaciones, la adopción de tecnología y la elevación de la producción, de la calidad y de las exportaciones. Cada vez con mayor énfasis la producción dependió de su competitividad en los mercados y cada vez menos de transferencias de los consumidores o de decisiones de políticos y funcionarios. Hasta fines de los setenta, el estado subsidiaba o protegía de la competencia a los granos y hasta principios de los noventa, el crédito del BROU operó como un subsidio encubierto a la producción de carne. La leche cuota, significó hasta hace poco tiempo una transferencia de los consumidores a los tamberos. En la actualidad, los productos de granja y el azúcar siguen siendo sostenidos por transferencias de los consumidores y es significativo el atraso relativo que tiene ambos sectores en relación a los productos que crecen compitiendo y exportando. Cuando el resultado de los negocios depende de decisiones políticas caprichosas, se resienten las inversiones o se difunden modelos de empresarios cuyo éxito depende de la capacidad para influir sobre las decisiones políticas. América Latina es un rico catálogo de estas circunstancias.

El conjunto de hechos que se han sintetizado explica que en los años 90, el agro haya pasado de una tasa de crecimiento 0,5% al año a lo largo de tres décadas, a una tasa más de cinco veces mayor (2,6% anual), que si bien no es extraordinaria, marca una inflexión en una tendencia. Lo importante es que el cambio de tendencia se apoya en factores que tienen bastante probabilidad de ser de índole permanente.

CUADRO 1. Tasas de crecimiento del PBI

	PIB general	PIB agropecuario
Entre 1955 y 2008	1,86	1,55
Entre 1955 y 1985	0,94	0,53
Entre 1983 y 1998	3,60	2,56
Entre 2001 y 2008	4,05	7,56

3.3. Las condiciones en los años 2000

Una suma de factores, se sumaron para precipitar la grave crisis económica de 2002. Entre ellos se cuentan:

1. la vulnerabilidad a la que se expuso el país con un endeudamiento creciendo permanentemente durante los noventa,
 2. déficit fiscales y elevados niveles de gasto improductivo,
 3. la crisis mundial de (1999/2002) y el descenso de precio de nuestros productos exportables,
 4. la crisis Argentina (2001),
 5. la crisis y devaluación brasileña (1999)
 6. la Mercosur dependencia y
 7. la epidemia de fiebre aftosa en 2001.
- Alguien las llamó las siete plagas del gobierno de aquellos años.

El PBI general y el PBI agropecuario cayeron entre 1999 y 2002, 18% y 17% respectivamente. Pero ya en 2002 el agro comenzó a crecer y de ahí en adelante ha tenido una evolución sin precedentes que ya dura siete años consecutivos con una tasa de crecimiento media anual de 7,6%.¹ En 7 años ha crecido 67% y las tendencias apuntan a la continuidad de este proceso. Vale recordar que el crecimiento es en términos físicos —en el sentido que la medición es independiente de los aumentos de precios— y que por lo tanto, todo el aumento representa aumentos de la productividad de 67% en promedio por cada há de suelo del país. Ello significa que en un plazo muy corto, se han agregado al suelo insumos, equipos, gerencia, organización, institucionalidad, capital humano en dosis desconocidas para el país que han hecho posible estos resultados. Durante las tres décadas (1955/85) el PBI agropecuario creció solamente 17,2%. En los siete años desde 2001 el crecimiento ha sido de 67%.

CUADRO 2. Crecimiento acumulado en los períodos señalados (%)

	PIB agropecuario	PIB general
Entre 1955 y 1985	17,2	32,4
Entre 2001 y 2008	66,6	32,0

¹ El crecimiento del 8% en el 2008 se basa en el pronóstico realizado por OPYPa cuando ya ha transcurrido la mitad del año.

En los años dos mil, las condiciones globales mejoraron notablemente, lo cual favoreció el crecimiento económico del país. Los mercados de alimentos, energía y minerales, muestran una demanda que ha estado creciendo por encima de la oferta. En el caso de los alimentos, varias son las razones que explican estas tendencias, las cuales se sintetizan:

- Desde la recuperación de la crisis del 2001, la economía mundial estuvo creciendo a las tasas más altas de los últimos 40 años.
- A nivel global, se manifiesta el efecto de las reformas económicas de los ochenta/noventa que la mayoría de los países del mundo llevó a cabo. Las mismas consistieron esencialmente en más mercado, más apertura externa, más estrategias de competitividad y mayor importancia del comercio internacional como motor del crecimiento económico.
- Fue la llamada globalización, cuyo proceso probablemente se haya desarrollado en varias fases o generaciones. Las primeras fases de reformas económicas, fueron más unidimensionales, enfocadas a objetivos limitados y dieron lugar a significativos efectos no deseados, insuficientemente neutralizados, los cuales generaron descontentos generalizados. En las sucesivas fases, las estrategias de los países, han venido intentando contemplar estos problemas, pero convalidando los cambios que ya habían sido implementados.
- Especialmente destacables han sido las reformas en el ex bloque soviético, en China, en India y sus satélites asiáticos y en América Latina. Estos países/continentes se incorporaron vigorosamente al comercio mundial. Con anterioridad se habían comportado, predominantemente, como bloques cerrados, que obstaculizaban tenazmente el ingreso a sus mercados domésticos. Todavía algunos de estos países se presentan entre los más cerrados del mundo, como se verificó en las discusiones recientes en el marco de la Ronda de Doha.
- Los países que más crecieron son los llamados *emergentes* de Asia, Medio Oriente, Rusia y América Latina, lo cual está cambiando el centro de gravedad del crecimiento económico del mundo.
- Estos países expanden su PBI principalmente por el crecimiento industrial, lo que significa una fuerte elevación de la demanda de materias primas, energía y alimentos. En especial en comparación con los países de la OCDE cuyo crecimiento se basa más en servicios, lo cual los hace —por unidad de PBI generada— menos dependientes de insumos materiales.
- Estas tendencias contrastan fuertemente con la situación de los noventa, cuando los mercados de materias primas, alimentos y energía estaban saturados y sus precios habían bajado significativamente.
- La industrialización, induce migraciones de población de zonas rurales a zonas urbanas, lo cual significa que los trabajadores ya no producen su alimento y comienzan a comprarlo en los mercados. Por otra parte, con el aumento del ingreso y la adquisición de nuevos hábitos, diversifican su dieta e incorporan además de los tradicionales cereales, tubérculos y legumbres otros productos de mayor valor: lácteos, carnes y vegetales frescos.
- En poblaciones pobres, cuando aumentan los ingresos, tiene lugar un aumento significativo del consumo de alimentos. Como datos ilustrativos:

- Cuando en Estados Unidos aumenta el ingreso en un 10%, el consumo de carne aumenta solo 1%. Por el contrario, un aumento del 10% del ingreso en Tailandia provoca un aumento del 7% en el consumo de carne (datos de USDA).
- Entre 1998 y 2005 el gasto en alimentos aumentó 14% en Japón, pero se duplicó en Indonesia (USDA)
- Los países desarrollados subsidiaban su agricultura, exportaban excedentes a precios bajos y eran los principales proveedores del mercado mundial.
- Desde 2000 el eje está cambiando significativamente con un papel muy destacado del Mercosur que se posiciona como el principal exportador mundial de alimentos en el corto plazo.
- Pocas regiones del mundo tienen capacidades (recursos naturales, recursos humanos, marco institucional) para abastecer la brecha de oferta que se manifiesta en los mercados mundiales de alimentos. El Mercosur, es una región privilegiada donde coinciden reservas de recursos naturales, tradición y vocación exportadora, marcos institucionales comparativamente confiables y un contexto de capacidades del sector privado, con enorme potencial.
- La demanda de energía y la elevación del precio del petróleo, han favorecido que los países económicamente más importantes y deficitarios en energía hayan aprobado legislaciones para proteger y favorecer la producción y el consumo de combustibles de origen agropecuario.
- Se establecen porcentajes obligatorios de mezcla y subsidios de manera de asegurar la competitividad de los biocombustibles frente a los derivados del petróleo.
- Existen asimismo razones ambientales para favorecer la sustitución de los combustibles fósiles por combustibles renovables.
- En una coyuntura de elevada demanda por granos para alimentación humana y animal, se suma en los tres últimos años, una demanda imprevista en los análisis, con destino a la fabricación de etanol o biodiesel.
- Se estima que a ese destino se han dirigido en 2007, unos 100 millones de tt de granos, principalmente de maíz, de los cuales 75 millones han sido utilizados en Estados Unidos (USDA).
- Esta demanda representa solamente el 4% de la producción mundial de granos, pero es una fracción muy importante del comercio de granos y además ocurre imprevistamente sobre una demanda mundial que está creciendo intensamente y en circunstancias en que las reservas se han reducido significativamente.

Los factores enumerados que están promoviendo el alza de la demanda y las cotizaciones de productos agropecuarios, permite concluir, que se trata de una nueva conformación estructural de la producción y comercio mundiales difícilmente reversible en el corto plazo. Así lo destacan pronósticos de FMI, FAO, OCDE, UE, USDA, Banco Mundial, entre otros (grafico 3).

Los analistas coinciden en diferenciar las tendencias actuales de episodios de elevación de los precios del pasado reciente, cuando los factores detonantes eran generalmente provocados por malas cosechas en algunos países proveedores importantes. Esos desajustes se corregían rápidamente en la siguiente estación de siembra.

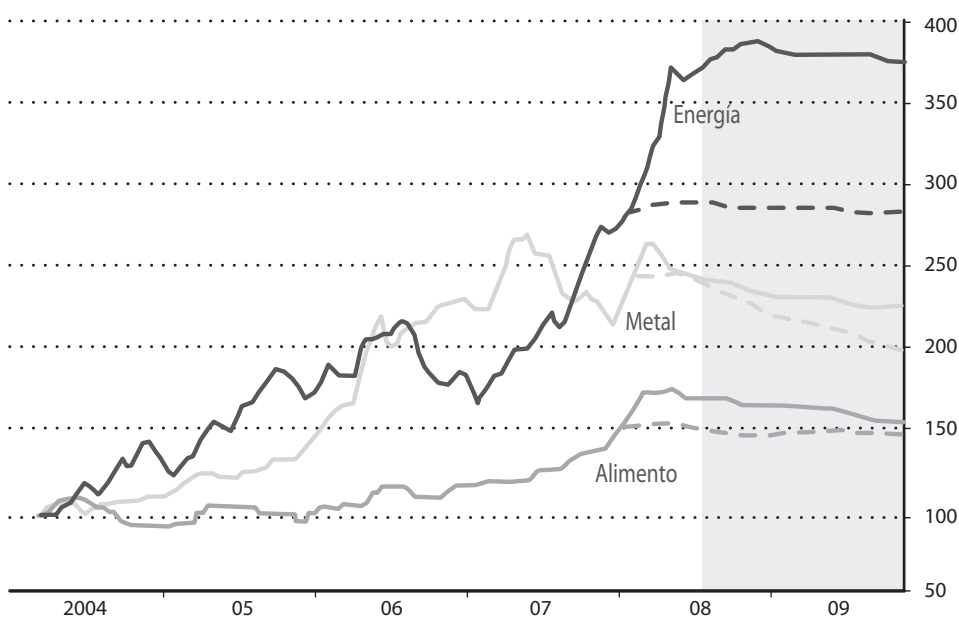
CUADRO 3. Producción, comercio y reservas mundiales de granos 2007-2008
(millones de toneladas)

	Todos granos	arroz y trigo	Granos forrajeros	Oleaginosos
Producción	2500	1039	1074	387
Exportaciones	357	142	126	89
Reservas	402	195	150	57

Fuente: Datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, 2008.

Los factores enumerados que están promoviendo el alza de la demanda y las cotizaciones de productos agropecuarios, permite concluir, que se trata de una nueva conformación estructural de la producción y comercio mundiales difícilmente reversible en el corto plazo. Así lo destacan pronósticos de FMI, FAO, OCDE, UE, USDA, Banco Mundial, entre otros (gráfico 3).

Gráfico 3. Precios de *commodities* seleccionados



Nota: El área sombreada contiene proyecciones (con línea llena las actuales y con línea punteada las de febrero del 2008).

Fuente: IMF, *World Economic Outlook*, 2008.

Los analistas coinciden en diferenciar las tendencias actuales de episodios de elevación de los precios del pasado reciente, cuando los factores detonantes eran generalmente provocados por malas cosechas en algunos países proveedores importantes. Esos desajustes se corregían rápidamente en la siguiente estación de siembra.

En la actualidad se trata de una demanda muy fortalecida con destino a la alimentación humana y fabricación de biocombustibles que se contraponen a una oferta debilitada por la reducción de los subsidios y por las deficiencias institucionales en muchas regiones potencialmente productivas.

Estas tendencias permiten pronosticar el sostenimiento de las condiciones externas, más allá de eventuales variaciones debidas a fluctuaciones en las cosechas y en los ingresos de los países demandantes.

Los noventa se caracterizaron por energía, alimentos y bienes industriales baratos. Parecería que en los próximos años deberíamos esperar energía, alimentos y salarios chinos —y por lo tanto bienes industriales— más caros.

Estas condiciones señalarían la continuidad de las condiciones para el crecimiento económico que el país ha experimentado en los últimos años. Ello es una condición necesaria para elevar el bienestar de la sociedad, aunque por sí sola no suficiente.

4. Características del crecimiento agropecuario reciente

4.1. Cambios en la composición de la oferta

Como se vio, Uruguay tuvo una etapa de virtual estancamiento agropecuario hasta mediados de los ochenta, luego una etapa de crecimiento moderado hasta 1998 y por último, desde el 2002 (a la salida de la crisis 1998-2001), una etapa de crecimiento muy intenso, desconocido para el país. Cada una de estas etapas estuvo condicionada por determinadas tendencias del contexto externo, dado que las políticas públicas nacionales estuvieron correlacionadas con las oportunidades y problemas que el contexto externo planteaba en cada momento. En ese marco se establecieron las estrategias del sector privado: organización empresarial, procesos de inversión, innovación, cambios organizativos e institucionales.

En síntesis, un contexto externo muy beneficioso, políticas que en esencia buscaron favorecer el aprovechamiento de las oportunidades y un sector privado que expuso una considerable capacidad para reaccionar positivamente ante las condiciones que se presentaron. Estas tendencias resultan cruciales para analizar los comportamientos demográficos, los procesos de formación de capital humano, las migraciones rurales, la ocupación del territorio, el empleo, los ingresos rurales, la estructura agraria y otros aspectos relacionados con la población, con los cambios sociales en el campo y con el bienestar rural.

Los principales movimientos productivos que se han registrado en las últimas tres décadas se pueden sintetizar en:

- El arroz y la lechería crecieron intensamente desde fines de los setenta, modificando el paisaje económico y social de los territorios donde se asientan esas actividades.² En la actualidad contribuyen entre ambos con el 25% del valor de la producción del sector y tienen un peso significativo en el producto, las exportaciones y el

2 El arroz en las cuencas de la laguna Merín, del río Arapey y del río Tacuarembó. La cuenca lechera principalmente en San José, Florida, Canelones, Colonia y, con menor importancia, en Soriano, Río Negro y Paysandú y Flores. Asimismo, hay cuencas lecheras en la mayoría de las capitales departamentales.

empleo. En el inicio fue la demanda brasileña la que proporcionó el mayor impulso a ambas producciones, y desde principios de este siglo se han diversificado notablemente los destinos de exportación. En lo interno existieron políticas de fomento, especialmente para la lechería, que contó durante casi todo el período con el beneficio de un precio de la leche destinada al mercado interno mayor que el precio internacional. Asimismo, el Estado invirtió en infraestructura (especialmente electrificación y caminería) y en investigación y transferencia de tecnología. En ambas actividades ha sido muy relevante el papel del sector privado en el fomento de la producción y la innovación, en las alianzas interempresariales, en el diálogo y la construcción público-privados de climas de negocios sinérgicos y no conflictivos. Asimismo, la alianza público-privada ha sido clave en la conquista de mercados y en el permanente esfuerzo por impulsar la competitividad.

- La ganadería de carne, que había tenido un estancamiento de siete décadas, a principios de los noventa inició un período de crecimiento muy intenso, especialmente impulsado por el acceso a nuevos mercados, la consecuente elevación de los precios de venta y la liberalización interna de los mercados. En 1999, la crisis mundial y la brasileña moderaron la demanda externa. En el 2001 se hizo presente una epidemia de fiebre aftosa que perjudicó la producción por al menos tres años. Luego de las dificultades mencionadas, se retomó un ritmo muy intenso de crecimiento. La ganadería de carne vacuna representa el 17% de la producción agropecuaria. La cadena de la carne sigue siendo la principal actividad económica del país, por su aporte al valor agregado nacional, las exportaciones y el empleo.
- En los años noventa comenzó un desarrollo muy intensivo de la silvicultura y las industrias forestales. La demanda externa, las excelentes condiciones ambientales para el crecimiento de los árboles, la protección ambiental y los elevados costos en las regiones productoras más tradicionales, la presencia de grandes empresas multinacionales, con sistemas productivos y tecnología de avanzada, más la política de subsidios (establecida en 1987 y suspendida en 2005) con que se impulsó la actividad, explican las tendencias tan positivas.
- En estos años del nuevo siglo, cuando se alcanza el mayor ritmo de crecimiento del sector en su conjunto, son los rubros de la agricultura extensiva de secano (soya, trigo, maíz, cebada, sorgo) los que alcanzan el mayor dinamismo y lideran el crecimiento del conjunto del sector. La intensa demanda de los mercados internacionales y la búsqueda de oportunidades por empresarios argentinos parecen ser los factores detonantes de un desarrollo que todavía tiene un amplio horizonte de crecimiento por delante.
- Entre los aspectos negativos, el más notable es la permanente contracción de la producción de lana, que durante décadas fue la principal actividad productiva del país y en la actualidad no supera el 7% del valor de la producción del sector.
- Como resultado agregado del movimiento de los diferentes rubros a diferentes velocidades, las producciones agrícolas (vegetales), que en 1988 representaban el 43% del total, en la actualidad llegan al 63%. Las tendencias de los mercados y los emprendimientos privados permiten prever que el dinamismo de la forestación y de los granos se mantendrá a mediano plazo, ampliando la ponderación de las producciones vegetales.

- Por su parte, la ganadería de carne —que goza de excelentes condiciones de mercado— enfrenta una fuerte competencia por la tierra por parte de la agricultura, la forestación y la lechería. Es probable que la producción siga creciendo pero basada exclusivamente en los aumentos de productividad, ya que deberá hacerlo en menores áreas. Además, probablemente deberá ceder los mejores suelos a la producción de granos.
- La ganadería es tal vez la actividad que más sufrió los años duros del estancamiento. La estrategia de supervivencia se orientó a bajar el riesgo y la innovación y a organizar una producción basada casi exclusivamente en los recursos naturales. Ello de alguna manera condicionó el tipo de empresario y al capital humano que involucra el sector. Las condiciones actuales, de altos precios debidos a la elevada demanda internacional y dificultades de los competidores por mantener su oferta, crean oportunidades sin precedentes. En contrapartida, la competencia por el uso del suelo que los granos y la forestación le plantean a la ganadería requiere transformaciones empresariales y organizativas que permitan una elevación de la productividad ganadera para crecer con tierras más caras. Por ello, se prevén para el futuro próximo fuertes cambios en las formas de producir ganado, generalizando un proceso de innovaciones que ve a la ganadería como el rubro agropecuario que menos ha innovado.
- La lechería también enfrenta mercados mundiales muy tonificados y debe preverse su expansión. También este rubro está modificando sus modelos productivos, yendo a escalas ampliadas y moviéndose de las cuencas tradicionales hacia territorios tradicionalmente ganaderos.
- Otro aspecto destacable es el relativo estancamiento de los productos de granja que venden en el mercado interno y no han desarrollado una aptitud competitiva (o lo han hecho insuficientemente), única manera de ensanchar las oportunidades de crecimiento.

CUADRO 4. Tasas anuales de crecimiento de la producción según actividades y períodos

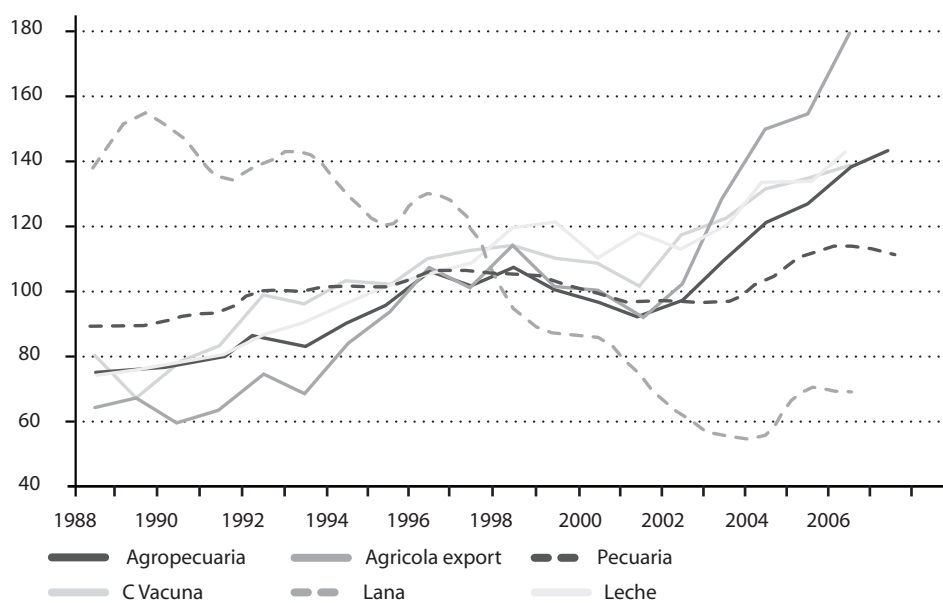
	1988 / 2007	1990 / 1998	2001 / 2007
Agropecuaria	3,3	4,3	7,6
Agrícola	5,2	7,3	11,9
Cereales	4,3	8,7	10,2
Trigo	2,2	3,4	30,9
Arroz	5,2	13,4	3,0
Cebada	4,3	5,0	29,7
Maíz	8,0	8,6	8,9
Sorgo	5,2	2,5	22,1
Oleaginosos	13,8	9,2	39,0
Girasol	2,8	13,8	-10,8

Soja	17,1	-3,1	68,4
Raíces y tubérculos	1,5	1,9	1,4
Papa	1,7	2,2	1,1
Frutas frescas	2,7	7,7	1,7
Cítricos	4,0	8,2	-2,5
Hoja caduca	2,0	7,3	5,6
Uva para vinificar	1,6	1,6	6,3
Otros⁽¹⁾	3,6	6,3	6,1
Pecuaría	1,4	1,7	2,2
Ganado bovino	3,1	4,9	6,3
Lana	-3,8	-5,3	-1,8
Leche	3,6	5,3	3,8
Apícola y avícola	3,2	5,4	0,4
Otros	-0,2	-0,7	0,0

1. Incluye madera.

Fuente: MGAP.

Gráfico 4. VBP agropecuario (índices)



Fuente: Banco Central del Uruguay.

4.2. La productividad

Las actividades agrícolas (granos y madera), que han estado creciendo más que el promedio, lo han hecho por un lado aumentando el área cultivada, a través del desplazamiento de la ganadería, y por otro elevando la productividad. La lechería y la ganadería, con significativos aumentos de la producción, han crecido exclusivamente por la productividad, ya que no ha aumentado el área que ocupan. La ganadería es la actividad que inicialmente ocupó la casi totalidad del territorio. De la superficie agropecuaria total (16,5 millones de hectáreas), la producción de granos, la lechería y la forestación ocupan alrededor de un millón de hectáreas cada una. La granja y los usos indirectamente productivos probablemente ocupen —en cifras redondas— otro millón. La ganadería ocupa unos 12,5 millones de hectáreas. En la última década ha perdido más de 1,5 millones de hectáreas.

Las áreas con potencial agrícola se situarían en unos 5 o 6 millones de hectáreas, y las áreas de aptitud forestal, en algo más de 3 millones. Si las condiciones externas e internas se mantienen en los próximos años, es probable que se acelere el crecimiento de la agricultura y la forestación, continuando con la absorción de áreas de la ganadería. Probablemente, en la próxima década se le quitarán a la ganadería otros 3 millones de hectáreas. No obstante, la ganadería continuará ocupando más de la mitad del área agropecuaria por muchos años más.

La cría de lanares ha venido disminuyendo, cediendo áreas a otras producciones, especialmente a la ganadería vacuna. Pese a la reducción de áreas, la producción de vacunos y ovinos sumados ha mantenido un crecimiento moderado, lo que implica una ganancia significativa de productividad por hectárea. Por su parte, los granos han mostrado simultáneamente un importante crecimiento de las áreas cultivadas y de la productividad.

En síntesis: actividades como los granos y la forestación, que producen mayor valor por hectárea que la ganadería, la desplazan y aumentan por esa vía la producción global del sector. Además, cada una de las actividades, incluyendo la ganadería, aumenta su productividad por hectárea, incorporando calificaciones humanas, innovaciones, tecnología y organización. El aumento de las actividades que generan más valor sumado al crecimiento de la productividad resulta en el notable incremento de la producción desde los años noventa, que promedió 7,6% anual entre el 2001 y el 2008.

Se presentan a continuación datos diversos que muestran los cambios en productividad experimentados por el agro en años recientes. Todos corresponden a fuentes del BCU y el MGAP.

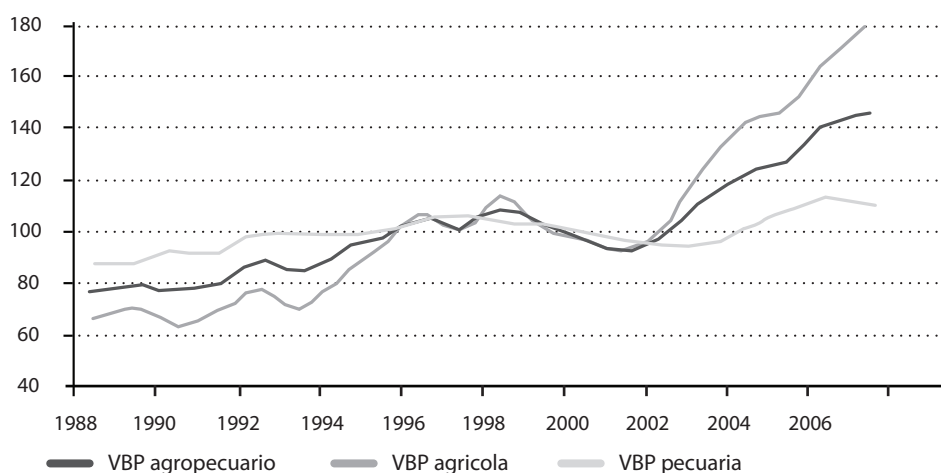
Cuadro 5. Lechería: producción, productores y productividad

Año	N.º de productores	Vacas lecheras (miles)	Producción total (millones de litros)	Producción por vaca (litros por año)	Producción por hectárea (litros por año)
2001	5.125	431	1.460	3.388	1.460
2002	5.081	440	1.431	3.253	1.431

2003	4.919	417	1.462	3.505	1.491
2004	4.607	390	1.592	4.083	1.659
2005	4.628	398	1.674	4.205	1.878
2006	4.546	398	1.741	4.374	2.043

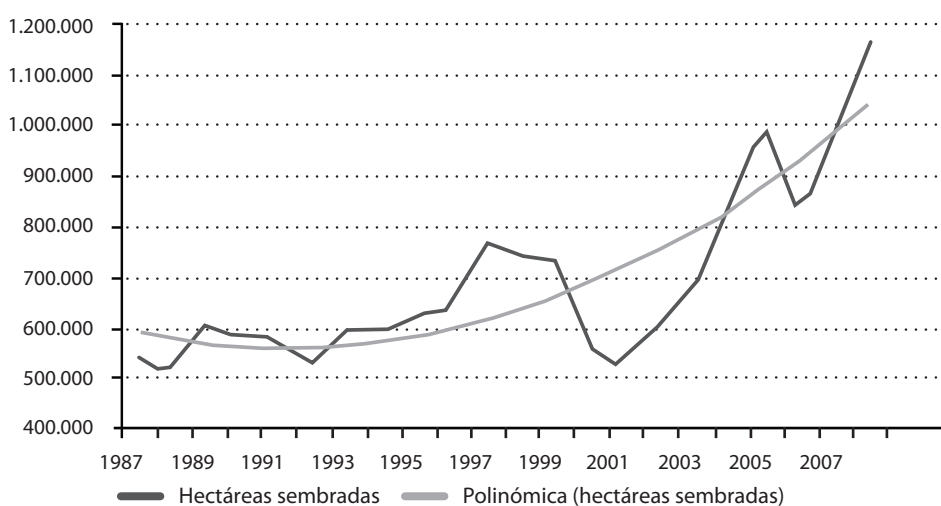
Fuente: DIEA, MGAP.

Gráfico 5. Productividad agropecuaria. Valor bruto de producción



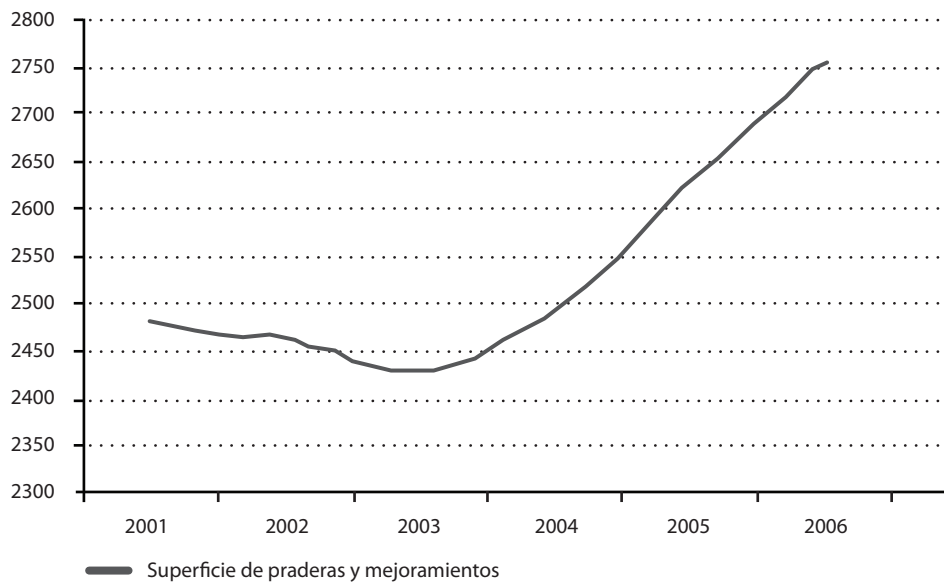
Fuente: Datos del MGAP.

GRÁFICO 6. Hectáreas sembradas. Principales cultivos



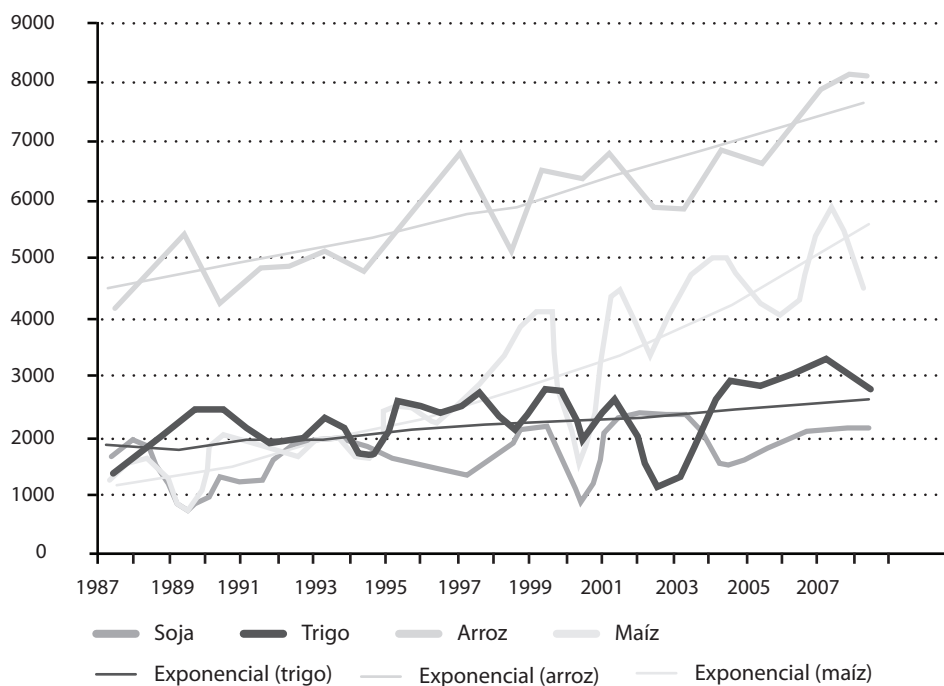
Fuente: Datos de DIEA, MGAP.

GRÁFICO 7. Superficie de praderas y mejoramientos (en miles de hectáreas)



Fuente: Datos de DICOSE, MGAP.

GRÁFICO 8. Rendimientos de los principales cultivos (kilos por hectárea)



Fuente: Elaborado con datos del MGAP.

**GRÁFICO 9. Productividad por cabeza de ganado de carne
(pesos de 1983 por cabeza en existencia)**



Fuente: Elaborado con datos del BCU y MGAP.

4.3. El encadenamiento de sucesos derivados del crecimiento

- La posibilidad de buenos negocios de base agropecuaria y agroindustrial, motivados por la demanda externa y favorecidos por políticas liberales, atrae más inversiones de quienes están produciendo y también habilita la presencia de nuevos jugadores. Para ello es preciso hacerse de tierra.
- La competencia por la tierra aumenta el precio y la renta del suelo. Probablemente desde el 2002 el precio de la tierra en promedio se haya más que triplicado. Igualmente, no todas las tierras —calidades y localizaciones— se valorizan de la misma manera; algunas lo han hecho en mucho mayor medida que otras.
- Suelos más caros inducen modificaciones en la función de producción, de manera que se tiende a combinaciones de producción que empleen menos tierras —que es el recurso que se encarece— y más insumos, equipos, calificaciones humanas, y formas de organización y gerencia más eficaces. Pocas cosas como los altos valores de la tierra explican, pero a la vez inducen, el aumento de la productividad de los factores nacionales.

- Este efecto ha promovido el aumento de los rendimientos de cada actividad, como se presentó en los párrafos anteriores. Estos aumentos, por su intensidad y generalización, resultan inéditos para la historia del sector, que siempre se consideró que presentaba barreras de largo plazo para adoptar innovaciones y cambios técnicos, especialmente según las interpretaciones estructuralistas de la escuela de la CEPAL. Esta visión ha quedado fijada en las creencias ciudadanas y todavía influye en el ideario académico.
- Por su parte, actividades más competitivas —en el sentido de que están en condiciones de pagar más renta por el uso del suelo— desplazan a las menos productivas (por ejemplo, forestación, granos y lechería a la ganadería). Y productores más competitivos —mayores capacidades, acceso a financiamiento, conocimiento, etcétera— desplazan a los menos competitivos.
- También se analizó más arriba la tendencia a que actividades que aumentan la intensidad de uso del suelo desplacen a la ganadería. La ganadería tradicional produce en promedio unos 100 kilos de carne por hectárea y por año, que a precios de mediados del 2008 equivalen a unos USD 160. Una rotación agrícola sostenible —no esquilmanante— estaría produciendo algo más de USD 1200 por año; una lechería de 3500 litros de leche por hectárea y por año produciría unos USD 1400, y una plantación forestal, unos USD 500.
- En el cuadro 6 se presentan cifras de producción por hectárea —valor bruto de producción (VBP)— y de márgenes brutos (MB) —ingresos menos costos por hectárea—, una medida aproximada de rentabilidad.

Cuadro 6. VBP y MB principales actividades (USD por hectárea)

Actividad	VBP	MB
Carne vacuna	160	87
Rotación agrícola	1.200	595
Lechería	1.400	320
Forestación	300 a 500	100 a 150

Fuente: FUCREA y estimaciones propias.

- Las cifras esquemáticamente presentadas en el cuadro 6 dan idea de los incentivos presentes para el cambio en el uso del suelo, hacia actividades más intensivas y desplazando a la ganadería, proceso que está ocurriendo en forma acelerada.
- Las transformaciones en curso, que se basan en la expansión de nuevas actividades en territorios sin tradición y la adopción de tecnologías más complejas, hacen necesarias *nuevas capacidades humanas*: empresarios, técnicos, mandos medios, trabajadores, servicios de apoyo, oficios de toda índole.
- Ha tenido lugar un acelerado proceso de adiestramiento/capacitación y fortalecimiento de las capacidades, especialmente en lo referente a los mandos medios y los oficios que requieren cierta especialización. Maquinistas, mecánicos, capataces,

constructores, herreros, carpinteros y encargados de supervisar operaciones, transportistas y toda clase de servicios comerciales y de apoyo de base urbana: proveedores de insumos, aserraderos, servicios forestales, etcétera. No existe información detallada de estos movimientos. Las encuestas registran que el empleo rural aumentó más que el producto.

- Asimismo, los ingresos aumentaron en forma importante.
- Los sistemas formales de capacitación, formación técnica y profesional no han sido capaces de fortalecer su oferta de servicios a las velocidades con que se demandan.
- Procesos más complejos y capital humano más valioso permiten —pero además se hace necesario— construir formas organizativas e instituciones apropiadas a las nuevas condiciones.
- Se desarrollan *clusters* de empresas que operan coordinadamente en los procesos productivos.
- Las empresas cada vez más son parte de una red que las articula horizontal y verticalmente en forma permanente. Bloques de empresas trabajan en forma coordinada/orquestada. La división de las actividades entre empresas prevé la mayor especialización posible, división del trabajo, aumento de escala y máxima eficiencia en la función de cada una.
- Redes de empresas cooperan coordinada y permanentemente para obtener un producto, de manera que cada una comparte la responsabilidad por todo el proceso y por el resultado.
- Los procesos, los productos, los mercados, las formas de organización, son cada vez más específicos, más sujetos a reglas de calidad, puntualidad y especificaciones.
- La especialización y división del trabajo determina que los óptimos se logren con mayores escalas de operaciones, lo que lleva también a la reducción de costos.
- Estas redes o *clusters* generalmente se organizan alrededor de una empresa ordenadora que organiza el sistema y contrata múltiples empresas satélites que asumen responsabilidades específicas en la cadena de valor.
- Aparecen asimismo nuevas modalidades en los servicios: nuevas maneras de comercializar, de manejar los riesgos —seguros, mercados futuros—, de financiarse —fideicomisos, fondos—, de organizar el transporte y la logística, etcétera.

Las cadenas agroindustriales que se han desarrollado en los últimos años —granos, forestal, la lechería neocelandesa— se caracterizan por haber llevado a la explotación agropecuaria un modelo de organización de características industriales. A diferencia de la actividad rural tradicional, la explotación está separada de la vida doméstica/familiar. Cada una de las decisiones y cada una de las prácticas se llevan adelante con rigor industrial, con el propósito de lograr resultados óptimos.

La organización permite conseguir los mejores resultados de la tecnología seleccionada, de la escala de operaciones, de los procesos de trabajo, de la planificación, del control de resultados, de la comercialización, la logística, el financiamiento, la selección y capacitación de los recursos humanos, la organización gerencial y las alianzas estratégicas con empresas proveedoras y clientes. Estos modelos, en la medida en que tienden al óptimo, también tienden a parecerse entre sí. En nuestro medio, han venido de la mano,

predominantemente, de empresas extranjeras. *Probablemente, la excelencia en la gestión y la organización representan las innovaciones esenciales que hacen posible una mayor aptitud para competir por los recursos humanos y naturales y valorizar las inversiones.*

Estos modelos *industriales* de desarrollo reciente se han generalizado en la producción forestal y de granos y se insinúan en la producción lechera. Sin embargo, la ganadería, que es la principal actividad económica del país, no ha entrado más que muy marginalmente en esta lógica empresarial. En un universo de más de 20.000 ganaderos, probablemente no sea posible incluir en la categoría ni siquiera al 5%.

Predomina el modelo familiar, en el que las decisiones y las prácticas domésticas se combinan con las empresariales, lo cual aleja a las decisiones empresariales de su óptimo. Las escalas de producción son pequeñas, hay escasa especialización y división del trabajo. También es escasa la conectividad entre empresas. Como resultado, se observa una gran dispersión de sistemas productivos y una elevada ponderación de opciones personales que no necesariamente coinciden con los mejores resultados empresariales.

Coincidentemente, en la ganadería no han existido inversiones de multinacionales. Es probable que la baja rentabilidad y los elevados riesgos contribuyan a explicarlo, y también a explicar el modelo predominante en el país, caracterizado por bajos resultados, alta precaución frente al riesgo y lento ritmo de adopción de innovaciones.

El contexto actual de la ganadería está cambiando rápidamente y es probable que de manera irreversible. Las condiciones evolucionan hacia la difusión de modelos ganaderos más productivos, capaces de superar algunas de sus limitaciones más antiguas y responder a las demandas globales. Asimismo, quizá más temprano que tarde la ganadería despertará el interés de inversores extranjeros corporativos. Ello estaría justificado por los valores actuales de la carne, por el rol estratégico que está adquiriendo el Mercosur para el abastecimiento global de productos cárnicos y por las buenas condiciones ambientales, institucionales y sanitarias del país.

Para develarnos algunos indicios del futuro, habría que observar desarrollos que ya se insinúan en el país, así como la trayectoria seguida por la ganadería en países más avanzados. Ya se advierten algunos indicadores de estas tendencias. Mientras la productividad aumenta con gran dinamismo, la superficie ocupada decae, y entre 1989 y el 2007 el número de ganaderos se redujo en un 15%, en lo que parece ser un proceso de dificultades de adecuación de muchos productores cuando las condiciones inducen a cambios profundos en los procesos productivos. Esto ya ocurrió en la agricultura de granos, en la lechería y en la granja.

Esta lógica de desarrollo —la industrialización de la agricultura— entra en una dinámica continuada que requiere la adopción permanente de innovaciones que a su vez elevan la productividad y, consecuentemente, la competencia por los recursos humanos y los recursos naturales.

5. El impacto de la dinámica agropecuaria sobre el empleo y la población rural

Como fue descrito, el sector agroindustrial uruguayo ha presentado en los últimos años un escenario de cambios muy importantes, que cobraron mayor fuerza a comienzos de

esta década. Estos cambios han determinado fuertes impactos en la estructura agraria, la dinámica poblacional, la ocupación, los ingresos y las migraciones. Desafortunadamente, aún no se dispone de información completa y consistente que permita evaluarlos en forma objetiva. Sin embargo, a luz de algunas evidencias y otras informaciones disponibles, se exponen a continuación algunos planteos respecto a la magnitud y a las características de dichos impactos.

5.1. La estructura agraria

- La estructura agraria, el uso del suelo, la organización empresarial y los modos de producción han estado inmersos en un proceso de transformaciones significativas en las últimas décadas, las cuales han tenido impactos importantes en la estructura del empleo agrario y los movimientos poblacionales.
- La primera etapa de esas transformaciones comenzó a verificarse a partir de los años sesenta y se prolongó hasta finales del siglo xx. Los cambios estuvieron fundamentalmente vinculados a un proceso de concentración de la tierra en predios de mayor tamaño, disminución del número de establecimientos, en particular de aquellos asociados a la producción familiar, y reducción tanto de la población agrícola como del número de trabajadores rurales.
- De acuerdo con la información del Censo General Agropecuario del MGAP, entre 1970 y el 2000, mientras el número de predios se redujo un 26% y el tamaño medio de las explotaciones aumentó un 34%, la población agrícola disminuyó un 41% y el número de trabajadores rurales lo hizo en un 13%.

Cuadro 7. Evolución de la población y trabajadores rurales

	2000	1990	1980	1970	Porcentaje de cambio
Número de predios	57.131	54.816	68.362	77.163	-26,0
Población agrícola	188.308	213.367	264.216	318.166	-40,8
Población trabajadora	157.009	140.430	159.448	181.208	-13,4

Fuente: Censo General Agropecuario, DIEA-MGAP.

- Las tendencias señaladas en cuanto a la población y los trabajadores rurales se enmarcaron a su vez en un proceso de disminución de la importancia relativa de rubros que emplean más mano de obra por superficie, en paralelo a un desarrollo creciente de producciones de mayor carácter empresarial.
- La evolución del uso del suelo en el período pone en evidencia el proceso señalado, en el que se destaca la disminución de la superficie dedicada a cultivos hortícolas, a frutales y viñedos. Para ilustrar la importancia de ese hecho en términos de demanda de mano obra, cabe recordar que estas producciones —que en el lapso considerado vieron reducida su superficie a menos de la mitad—, según el Censo General Agropecuario

ocupan respectivamente a 133,71 y 165 trabajadores permanentes cada mil hectáreas, mientras que la ganadería vacuna emplea a 6 personas cada mil hectáreas.

- Cabe mencionar que la reducción de la superficie de estos cultivos se debió principalmente al aumento de productividad, que hizo posible abastecer al mercado interno con menos hectáreas. El hecho de que la producción no haya alcanzado niveles de competitividad internacional hizo depender la oferta casi exclusivamente de la demanda interna.
- Es interesante a su vez observar que, en el mismo período, las tendencias señaladas parecen haberse revertido en parte en la década del noventa. Entre 1990 y el 2000 el Censo General Agropecuario registró un aumento tanto en el número de predios como en la población trabajadora, mientras que la población agrícola continuó disminuyendo en valores absolutos.
- No es posible, sin embargo, extraer conclusiones demasiado categóricas de estos datos, dado que no son estrictamente comparables, debido a cambios en la recolección de la información que permitieron en el último censo abarcar de manera más amplia y exhaustiva el universo censado.
- No obstante, se puede sostener que las tendencias que se arrastraban desde los años sesenta al menos se habrían atenuado en la última década del siglo pasado, como consecuencia del comportamiento de algunos sectores productivos que mostraron mayor dinamismo que en años anteriores.
- Desde los primeros años de la década actual se ha producido, como se vio, un nuevo proceso de cambios de fuerte impacto en el sector. Ellos están vinculados, entre otros aspectos, a un importante avance de la agricultura —asociada en esta etapa a nuevas formas de gestión y de organización—, en menor medida al avance de la forestación, y a un significativo incremento del precio de la tierra que impulsa formas más intensivas de producción.
- No se dispone, lamentablemente, de datos globales provenientes de censos, encuestas u otros procedimientos de recolección de información que permitan medir las transformaciones que este proceso ha determinado en la estructura agraria y proceder cuantificarlas de forma objetiva y consistente.
- De todos modos, es razonable suponer que la producción familiar se está enfrentando a nuevas tensiones, producto de los nuevos precios de la tierra y de los arrendamientos, así como de los requerimientos de escala y de inversión y de los costos asociados al uso de tecnologías más intensivas. Estas tensiones podrían significar el inicio de una pérdida de competitividad de la agricultura familiar frente a los modelos organizativos más innovadores de carácter empresarial. Algunas informaciones de carácter parcial parecen dar cuenta de ello.
- En el sector lechero se destaca que, entre los años 2000 y 2006, el área se redujo un 15% y el número de productores un 11%, mientras que la producción aumentó un 22% y la productividad un 38%, o sea, más que compensando la disminución de la superficie dedicada al rubro. Ese proceso de disminución del número de productores se dio a su vez fundamentalmente en aquellos de menor escala, como lo demuestra el incremento del 20% en el tamaño promedio de los establecimientos, medido por el número de vacas en ordeño.

CUADRO 8. Evolución del sector lechero, 2000-2006

	2000	2006	Variación 2006/2000 (en porcentaje)
N.º de productores	5.125	4.586	-10,5
Superficie (hectáreas)	1.000	852	-14,8
Producción (millones de litros por año)	1.329	1.620	21,9
Tamaño promedio (vacas en ordeño)	51	61	19,6
Producción por hectárea (índice)*	211	292	38,3

* Base 1985 = 100.

Fuente: Elaboración propia con datos de DIEA-MGAP.

- En el sector agrícola, de acuerdo con un trabajo realizado por DIEA en el que se compara la estructura productiva del sector en los años 2000 y 2005, se observa que los agricultores familiares, que en el año 2000 constituían el 45% del total de productores y eran responsables del 17% del área agrícola, cinco años después vieron reducido su número casi a la mitad (-47%) mientras su importancia en términos de superficie cayó del 17% al 12%. En contraposición, los llamados *nuevos agricultores* que surgen esta década ya en el año 2005 eran responsables del 44% del área agrícola, si bien constituían solo el 9% del total de productores (cuadro 9).

CUADRO 9. Evolución de los tipos de agricultores de secano, 2000-2005

Grupo	Participación en área agrícola (en porcentaje)		Número de productores	
	2000	2005	2000	2005
Familiares	17	12	969	514
Medianeros chicos	15	9	226	181
Agricultores grandes	5	6	10	8
Empresarios medianos	24	12	633	348
Medianeros grandes	24	7	79	68
Otros	14	10	222	160
Nuevos	0	44	0	129
Total	100	100	2139	1408

Fuente: P. Arbeletche y C. Carballo, Facultad de Agronomía (UdelaR).

- Otro ejemplo es el sector porcino, donde en el período 2000-2006 el número de explotaciones comerciales con cerdos se redujo un 54% (de 6055 a 2808). Esa reducción se produjo con particular énfasis en los productores de pequeña escala: en el estrato de *menos de 50 madres con cerdos* desaparecieron 3.074 explotaciones (57% de las existentes en el año 2000). Ese proceso se vio acompañado, como en los restantes rubros señalados, por una mejora de los parámetros tecnológicos y un aumento de la productividad global, lo que permitió compensar parcialmente la reducción del rodeo porcino, tal como se desprende de la información que se presenta en el cuadro 10.

CUADRO 10. Evolución del número de explotaciones, *stock* y faena de cerdos

	Período 2000-2006		Variación 2006/2000 (en porcentaje)
	2000	2006	
N.º de explotaciones			
Total	6.055	2.808	-54
Menos de 50 cerdos	5.342	2.268	-58
50 a 499 cerdos	656	496	-24
Más de 500 cerdos	57	44	-23
Stock (miles de cabezas)	255	206	-19
Faena (miles de cabezas por año)	213	191	-10

Fuente: Elaboración propia con datos de DIEA-MGAP e INAC.

5.2. El empleo y la población

- En referencia a la evolución de la población y del empleo agrario en el marco de los procesos señalados, la información proveniente de los censos agropecuarios permite una apreciación global de las tendencias registradas, pero no solamente llega hasta el año 2000 (o sea que no abarca el último período, cuando se verifican los cambios de mayor relevancia), sino que también es de carácter muy general y no aporta algunos elementos significativos para el análisis de estos fenómenos.
- En consecuencia, para este trabajo se entendió que la fuente de información más relevante era la proveniente de las encuestas de hogares que lleva adelante el Instituto Nacional de Estadística.
- Una primera constatación que se puede extraer de dichas encuestas es la tendencia a la disminución relativa del trabajo agropecuario en el total del trabajo nacional. En efecto, como se observa en el cuadro 11, el peso porcentual de la población económicamente activa (PEA) vinculada al sector primario en la PEA total del Uruguay pasó del 17,8% en 1975 al 11,8% en 1996.

CUADRO 11. Evolución de la PEA según sector de actividad

Sector de actividad	Porcentaje de población económicamente activa		
	1975	1985	1995
Primario	17,8	15,8	11,8
Secundario	28,4	27,5	24,9
Terciario	53,8	58,7	63,3
Total	100	100	100

Fuente: Censos de Población y Vivienda, INE.

- Esa disminución de la importancia relativa de la PEA vinculada directamente al sector primario, tendencia congruente con todos los procesos de crecimiento y modernización ocurridos en los sectores agropecuarios de las sociedades desarrolladas, coincide con una reducción en números absolutos de la PEA ocupada en el sector primario. En efecto, tal como se desprende de la información presentada en el cuadro 11, en el período 1985-1996 la PEA presentó una disminución del orden del 13,5%.
- Un proceso que no ha sido medido surge del hecho de que la agricultura moderna opera cada vez más como cadenas de valor integradas, las cuales tienen un componente de servicios y procesos de base urbana que no se consideran trabajo primario, como el transporte, las comunicaciones, el comercio, los mecánicos, la logística, los servicios técnicos, etcétera. No figuran como trabajo rural, pero tienen una ponderación cada vez mayor en el valor agregado por las cadenas. Basta comparar la estructura social y económica en un pueblo de Colonia (agrícola, con alta integración rural-urbana) o en uno de Cerro Largo (ganadería caracterizada por escasas sinergias urbano-rurales).

CUADRO 12. PEA por rama de actividad según área de residencia, 1985 y 1996

	1985			1996		
	Rama 1	Demás ramas	Total	Rama 1	Demás ramas	Total
Residencia rural	120.760	49.952	170.712	96.870	87.450	184.320
Residencia urbana	49.423	936.673	1.006.096	50.645	1.206.524	1.256.169
Total	170.183	1.006.625	1.176.808	50.65	1.205.324	1.449.489

Fuente: Diego Piñeiro: *Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agraria* (con datos de la DGEC y el INE).

- Similar tendencia se verificó entre los trabajadores asalariados, que en el mismo período presentaron una reducción del orden de casi el 22% (cuadro 13).

CUADRO 13. Trabajadores asalariados por rama de actividad según área de residencia, 1985 y 1996

Años	1985			1996		
	Rama 1	Demás ramas	Total	Rama 1	Demás ramas	Total
Residencia rural	57.732	28.709	86.502	45.566	37.295	82.961
Residencia urbana	36.935	462.755	499.729	28.368	600.398	628.766
Total	94.667	491.464	586.331	74.034	637.693	711.727

Fuente: Diego Piñeiro: *Población y trabajadores rurales en el contexto de transformacione agraria* (con datos de la DGEC y el INE).

- Otro fenómeno relevante es el cambio del lugar de residencia de los trabajadores agropecuarios, en el que se constata un avanzado proceso de urbanización.
- De acuerdo con la información presentada en los cuadros 12 y 13, se concluye que ya en el período 1985-1996 se registraba una menor importancia relativa del medio rural como lugar de residencia de los trabajadores agropecuarios.
- Con los cambios estructurales que se empezaron a verificar a comienzos de la presente década y el crecimiento que experimenta el sector, era posible estimar que la tendencia antedicha se hubiera consolidado, y la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) del año 2006 parece confirmar esa hipótesis. Si se incluye a Montevideo en el análisis de esta variable, solamente el 45% de los activos del sector agropecuario residen en el medio rural disperso. El siguiente lugar de residencia de los trabajadores agropecuarios no son los pequeños pueblos del interior, sino las capitales departamentales.

CUADRO 14. PEA agropecuaria y no agropecuaria distribuida por lugar de residencia, 2006 (en porcentajes)

	Activos agropecuarios	Otros activos
Montevideo	7,5	46,9
Ciudades de más de 5000 habitantes	32,6	45,9
Localidades de menos de 5000 habitantes	14,8	4,8
Medio rural disperso	45,1	2,3
Total	100,0	100,0

Fuente: Pablo Domínguez: *Población y empleo rural*, FAO (con datos de la ENHA 2006).

- La distribución de la población residente en hogares agrarios y no agrarios muestra también la importancia del trabajo agropecuario entre los residentes urbanos (cuadro 15).

CUADRO 15. Población residente en hogares agrarios y no agrarios por lugar de residencia, 2006 (en porcentajes)

	Montevideo	Ciudades < 5000 hab.	Localidades > 5000 hab.	Medio rural disperso	Total
Hogares no rurales	97,2	88,2	65,9	28,6	86,6
Hogares con un activo agropecuario o más	2,8	11,8	34,1	71,4	13,4
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Pablo Domínguez: *Población y empleo rural*, FAO (con datos de la ENHA 2006).

- Si se considera solamente el interior del país (excluyendo Montevideo), el porcentaje de activos agropecuarios residentes en entornos urbanos asciende del 30% del total en 1985 al 50% en el 2006.
- Se entiende que esa migración o ese cambio en el lugar de residencia de la población ocupada en el sector primario responde, por un lado, a la aspiración natural de la gente de radicarse en lugares con mejores condiciones de vida y mayores oportunidades en términos de empleo e ingresos de las familias, proceso que ha sido posible gracias a la mejora en los medios de comunicación y de transporte.
- Por otro lado, el proceso parece acompañar y ser funcional a los cambios que se van registrando gradualmente en las formas y los modos de producción en las principales cadenas agroindustriales del país, con estructuras organizativas y gerenciales diferentes y que requieren cada vez más recursos humanos de mayor calificación.
- En ese sentido, una de las implicaciones más importantes de ese proceso de urbanización es la mayor asistencia de la población residente en el interior, en especial los jóvenes, a centros educativos.
- En efecto, como se observa en el cuadro 16, la tasa de asistencia esos centros aumentó en forma relativamente importante en todas las zonas de residencia entre 1999 y el 2006, sobre todo en las poblaciones de menos de 5000 habitantes y en menor grado en aquellas de mayor tamaño y en el medio rural disperso.
- Dado que parte importante de la PEA agropecuaria reside en medios urbanos y el trabajo agropecuario requiere crecientemente niveles de calificación más altos, se puede inferir que esa mejora en los niveles educativos, asociada a los cambios en los

lugares de residencia de esta población, implica mejores condiciones para aprovechar las oportunidades que surgen del nuevo dinamismo del sector agroindustrial.

CUADRO 16. Tasas de asistencia a la educación de los jóvenes según zona de residencia, 1999-2006 (en porcentaje)

	Ciudades > 5000 hab.		Localidades < 5000 hab		Medio rural disperso	
	14 a 19 años	20 a 24 años	14 a 19 años	20 a 24 años	14 a 19 años	20 a 24 años
1999*	60,4	17,6	42,9	6,6	46,5	9,4
2006*	68,6	22,6	61,0	16,6	51,3	14,5

* Refiere al cuarto trimestre de cada año.

Fuente: Pablo Domínguez: *Población y empleo rural*, FAO (con datos de la ENHA 2006).

5.3. El impacto de las transformaciones recientes del sector

- En primer lugar, la importancia del sector agropecuario es bastante mayor si se lo analiza en términos de *agronegocio* o *cadena agroindustriales*, es decir, como un sistema integrado que considera en forma conjunta al sector primario, la fase industrial de los complejos agroindustriales y los servicios demandados tanto por el sector agropecuario como por las agroindustrias.
- En tal sentido en el año 2000, OPYPA estimó, apoyándose en un análisis de matriz de insumo-producto (a precios de 1993, actualizada por el Convenio UTE-UDELAR), cuál era el tamaño del *agronegocio* en el Uruguay.
- Una de las primeras conclusiones de ese trabajo fue que el sector en su conjunto puede ser considerado clave, en el sentido de que tanto su capacidad de *arrastre* (encadenamientos hacia atrás) como su capacidad de *empuje* (encadenamientos hacia delante) son superiores al promedio del conjunto de los sectores de la economía.
- El análisis realizado evidenció, por lo tanto, que la magnitud del agronegocio trasciende largamente los impactos sobre el empleo y sobre la producción estrictamente primaria, y logró una estimación cuantitativa de esos impactos.
- En términos de empleo, se llegó a la conclusión de que el agronegocio era responsable del 22,3% de los salarios totales de la economía, valor sustancialmente superior a los resultantes de las cuantificaciones del empleo realizadas por los procedimientos habituales. Ese valor surgió de la cuantificación de las retribuciones asociadas a la producción agropecuaria pagadas por cada sector económico.
- El trabajo se realizó sobre una matriz que reflejaba relaciones de precios entre productos transables y no transables y precios internacionales de 1993, las cuales eran más desfavorables para la mayoría de los productos agropecuarios que las que han regido estos últimos años. Asimismo, en el período transcurrido desde 1993 hasta la fecha se han registrado cambios en la productividad del sector

primario que han aumentado sustancialmente la importancia relativa del PBI agropecuario en el PBI total de la economía.

CUADRO 17. Porcentaje de las retribuciones pagadas por cada sector económico

Sector	Porcentaje
Primario (agropecuario)	100,0
Industrial	58,0
Servicios	6,8

Fuente: Elaborado por OPYPA con información de MIP 93.

- Por todas estas razones es muy posible afirmar que, si las estimaciones realizadas con la base de 1993 acerca de la magnitud del agronegocio ya eran bastante conservadoras en el año 2000, hoy lo serían mucho más.
- Con relación al empleo, parece necesario entonces relativizar las cifras proporcionadas al comienzo de esta sección en cuanto a la evolución de la PEA ocupada en el sector agropecuario, por cuanto, conceptualizado como agronegocio, este sector no necesariamente tiene que haber disminuido su demanda de mano de obra, e incluso podría haberla aumentado.
- La *nueva agricultura*, por su parte, si bien en la fase estrictamente agropecuaria tendería a demandar menos empleo que la agricultura tradicional —debido a que las tecnologías empleadas son más intensivas en el uso de otros factores de producción—, como consecuencia de los fuertes cambios que ha verificado en materia de gerenciamiento, financiamiento, logística, almacenamiento y comercialización de insumos y productos, es mucho más demandante de servicios y por ende de empleo en la *fase terciaria*, además de los impactos que su crecimiento tiene que haber generado en la fase industrial.
- La forestación es el otro complejo agroindustrial cuya expansión, por causas similares a las descritas, tiene fuertes impactos en la demanda de empleo, en este caso con particular énfasis en las etapas de cosecha de la materia prima y procesamiento (celulosa y madera aserrada).
- En las cadenas relacionadas con la producción de leche y carne vacuna, aunque tienen menor magnitud, se puede también estimar la existencia de algunos impactos en términos de la ocupación y el empleo.
- La expansión de la agricultura y de la forestación, asociada al aumento de los precios de la tierra, está generando un paulatino desplazamiento de los rubros leche y carne a ubicaciones más marginales en términos de la productividad de los recursos. En estos rubros es imperioso incrementar la eficiencia de los procesos productivos, de modo de maximizar los ingresos provenientes de un patrimonio que tiene un valor mucho mayor que el de épocas anteriores.

- Ese contexto determina la necesidad, también en estos rubros, de intensificar los procesos de producción, con previsible impactos en términos de demanda de servicios y en algunos casos también de empleo directamente agropecuario, además del incremento de la demanda de trabajadores en la etapa industrial, consecuencia de la expansión de la producción en términos absolutos que estos han tenido en los últimos años.
- Además de los impactos en términos cuantitativos, en todos los casos la mayoría de estos procesos implican una demanda de empleo más calificado y crecientemente vinculado a la fase terciaria o de servicios, factores ambos naturalmente más asociados a la localización urbana de los trabajadores.
- Para evaluar cuantitativamente el impacto de estos cambios y el balance neto que en términos de empleo han significado, todavía no se dispone de cifras globales que contemplen todos los elementos señalados.
- Una aproximación surge de los datos de ocupación por sector de actividad provenientes de la Encuesta Continua de Hogares del INE, donde se observa que el porcentaje de la población ocupada en agricultura, ganadería y forestación, que se mantuvo en alrededor del 4% entre el 2002 y el 2005, saltó a casi el 11% en el 2006. Si bien los datos no son estrictamente comparables, dado que la encuesta del 2006 se amplió a las localidades más pequeñas, es probable que ese incremento tan significativo dé cuenta de los cambios estructurales que se están procesando en las principales cadenas agroindustriales.
- Respecto a los complejos que han presentado una trayectoria de mayor dinamismo en estos últimos años, existen algunas estimaciones que, aunque tienen carácter general, muestran su impacto en términos de ocupación.
- En la fase primaria de la cadena forestal, según un trabajo realizado para la Sociedad de Productores Forestales, en el año 2004 se encontraban ocupados 10.120 trabajadores permanentes, y cerca de 300 empresas brindaban distintos tipos de servicios a los emprendimientos.
- En la etapa industrial de esa cadena, para el 2006 se estimaban en 1.600 los trabajadores permanentes ocupados en el sector, y por lo menos una cifra similar de empleos indirectos.
- Por su parte, la agricultura de secano, según los datos censales del año 2000 —o sea, antes de las últimas transformaciones—, demandaba 22 trabajadores permanentes cada 1.000 hectáreas. Si bien por un lado las nuevas tecnologías son menos demandantes de mano de obra agrícola, es razonable pensar que la expansión de la superficie total habría compensado esa pérdida, por lo que el número total de trabajadores permanentes empleados en esta fase puede calcularse en alrededor de 12.000. Si a ello se agrega la demanda que esta nueva organización de la agricultura implica en otros servicios, se puede estimar que en estos rubros por lo menos no habría habido una reducción del empleo.
- Aunque las cifras son parciales, permiten visualizar globalmente que la evolución de estos complejos en crecimiento no implica necesariamente una menor demanda de trabajo, sino que, por el contrario, en muchos casos puede presentar un balance neto positivo.

El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos

Federico Bervejillo

1. Introducción

El proceso de metropolización puede ser analizado para el caso de Uruguay en varias dimensiones y escalas. La propia expresión tiene dos sentidos complementarios y bien conocidos. En primer lugar, alude a la persistencia de fenómenos de concentración poblacional y económica en el Gran Montevideo, a través de distintos ciclos históricos, desde la estructuración colonial del territorio hasta el presente. En segundo lugar, metropolización alude a la dinámica de crecimiento y expansión urbana que se produce en y en torno a la ciudad principal, dando lugar al fenómeno de la aglomeración metropolitana o Gran Montevideo. En los estudios recientes, además, se viene sumando una tercera lectura de los fenómenos de metropolización, referida a la incipiente formación de una región urbana de la Costa Sur, extendida desde Colonia hasta Punta del Este.

A su vez, la metropolización tiene tres dimensiones principales: una dimensión económica, que se traduce en la concentración de actividades y centros de comando; una dimensión sociodemográfica, referida a la concentración poblacional y asociada con fenómenos de migración interurbana, y una dimensión urbanística, referida a los procesos de localización de población y actividades y de organización del medio construido. Cada una de estas dimensiones puede ser analizada en las tres escalas significativas señaladas: nacional (fenómenos de concentración), Gran Montevideo (crecimiento, expansión y cambio de la aglomeración) y Costa Sur (formación de una región urbana).

El desarrollo de los estudios y el conocimiento acerca de estos temas en Uruguay presenta un panorama desparejo en su cobertura y heterogéneo en sus enfoques y alcances. También puede decirse que se encuentra en un período de transición en relación con sus enfoques y marcos conceptuales. Los estudios de economía espacial, regional o urbana tienen una trayectoria muy débil, y son contados los trabajos que toman como objeto de estudio la economía metropolitana en su conjunto. No obstante, hay que destacar la integración incipiente de enfoques de economía territorial que prometen una nueva comprensión del fenómeno metropolitano. Los estudios sociodemográficos con enfoque espacial o territorial tienen cierto desarrollo, y la cuestión metropolitana

se ha ido integrando a su agenda. Ha habido también una renovación reciente de los enfoques que comienza a brindar resultados en términos de conocimiento empírico pertinente. En particular, los estudios demográficos están dando pasos importantes hacia una mejor comprensión de las dinámicas territoriales. Los estudios urbanos, por su parte, tienen antecedentes variados en estos temas y están viviendo también una renovación de los enfoques prometedora, si bien su nivel de producción es aún modesto frente a la importancia reconocida de los problemas planteados.

El estudio de la metropolización en tres dimensiones y tres escalas

	Nacional	Gran Montevideo	Costa Sur
Economía	Localización de las actividades productivas, sus centros de comando y los nodos logísticos.	Crecimiento y reestructuración de la matriz productiva metropolitana.	Intensificación de la economía de servicios de base regional multipolar.
Población	Crecimientos, migraciones y diferenciación interurbana.	Crecimientos, migraciones y diferenciación intraurbana, cambios en la matriz socioespacial.	Integración progresiva de mercados de empleo y creciente movilidad cotidiana intrarregional.
Urbanización	Evolución y cambio del sistema urbano nacional.	Modos de crecimiento y reorganización interna de la urbanización.	Integración progresiva de mercados de suelo y creciente conectividad.

Entretanto, las políticas territoriales con objetivos de desarrollo económico, inclusión social o calidad urbana, en los casos —poco frecuentes— en que se proponen la regulación o conducción de procesos de escala metropolitana, se manejan hasta hoy con bases de conocimiento muy frágiles, no solo en materia de información territorializada —que ya es un gran problema—, sino especialmente en materia de análisis e interpretación rigurosa de los fenómenos sobre los que se quiere incidir. Esta precariedad de las bases de conocimiento es uno de los puntos débiles principales de las políticas públicas en el tratamiento de los problemas territoriales. Otro es sin duda la persistente contradicción entre los enfoques sectoriales sobre los que se estructura la acción pública y las demandas organizativas de las políticas territoriales, necesariamente transversales.

Como consecuencia, puede decirse que la temática se encuentra fuertemente demandada desde las políticas y a la vez en un proceso de renovación de las problemáticas y los enfoques.

Este trabajo se propone ordenar algunos avances referidos a los procesos de metropolización y los cambios urbanísticos, haciendo hincapié en los cambios de la matriz socioespacial metropolitana y en las interrogantes que se plantean en términos de escenarios prospectivos en esta materia. La organización del texto es la siguiente.

En una primera sección se plantea una mirada panorámica a la cuestión de la Costa Sur como región urbana emergente. Aquí hay cuatro ideas centrales. Una es la misma afirmación del título, es decir, que estamos ante un proceso en el que diversos factores asociados al mercado y a las políticas se combinan para dar lugar a un fenómeno nuevo que es necesario conceptualizar en términos de región urbana. La segunda es que esta emergente región urbana se potencia como resultado de los procesos de apertura, globalización e integración regional, y que buena parte de su dinámica se sostiene en roles transnacionales. La tercera es que la emergencia de la Costa Sur modifica la estructura del sistema urbano nacional y los equilibrios entre subregiones, y lleva la oposición simple entre capital e interior hacia una geografía más compleja, sumándose así a la diversificación de trayectorias que simultáneamente se vive en las subregiones agropecuarias y agroindustriales y en el sistema de las ciudades medias del país. Y la cuarta es que el Gran Montevideo no puede comprenderse totalmente si no se estudia su reinserción en este cambiante panorama de la Costa Sur.

A partir de allí se desarrolla la parte central de este documento, referida a las transformaciones del Gran Montevideo en clave socioespacial y urbanística. Se plantea en primer lugar una síntesis de los ciclos de formación de la ciudad metropolitana, a modo de genealogía del territorio actual, dedicando mayor atención a las transformaciones recientes, que reflejan los impactos del cambio de modelo de crecimiento ocurrido en los setenta y de los procesos posteriores de reestructuración estatal, socioeconómica y territorial.

En segundo lugar se aborda una caracterización cuantitativa de los cambios más recientes, estudiando el comportamiento espacial de variables sociodemográficas. Como primer paso se propone una lectura de la estructura metropolitana basada en sus grandes componentes urbanos, concebidos en sentido fuerte como subsistemas socioespaciales. Aquí se discute la importancia de trabajar con unidades pertinentes y cartografías significativas para el análisis. Luego se analiza el crecimiento de población, viviendas y hogares y su distribución; la relación de los crecimientos con las densidades urbanas y con el tipo y tamaño de hogar, y la relación entre estas variables y la composición socioeconómica de la población residente en las distintas áreas.

En tercer lugar se plantea un modelo interpretativo de la matriz socioespacial metropolitana basado en la diferenciación y la creciente divergencia de *tres ciudades*. Se discuten las ventajas de este modelo interpretativo en relación con otros más simples, como *centro/periferias* o *ciudad formal/ciudad informal*, y se evalúan sus relaciones con otras lecturas convergentes de la diferenciación social. Se sostiene también que esta matriz es robusta, se retroalimenta y se proyecta en el mediano y largo plazo, a pesar de las contratendencias resultantes del impacto de las políticas públicas o de las mejoras relativas en la situación económica.

Finalmente se discuten escenarios prospectivos de la distribución del crecimiento y de la matriz socioespacial metropolitana en relación con los desafíos y opciones planteados a las políticas territoriales. Se concluye en la necesidad de políticas metropolitanas sistémicas y proactivas capaces de operar a la vez sobre los problemas centrales de las *tres ciudades* y sus interrelaciones, apuntando a generar una nueva matriz inclusiva e integradora.

de los departamentos interiores, y receptor potencial de nuevas corrientes migratorias provenientes de la región.

En términos de su base económica, se presenta como una cuenca productiva especializada en servicios —como el turismo, el sector financiero y comercial y los transportes— y con mayor actividad industrial en comparación con otras regiones. En el *traspais*, alterna sistemas de producción agointensiva vigentes (cuencas lechera y arroceras, espacios de agricultura reconvertida) con zonas de crisis de la agricultura tradicional, espacios de ganadería extensiva y ecosistemas protegidos.

La estructura de asentamientos urbanos de la Costa Sur muestra una combinación de una *red de ciudades* con procesos de *urbanización continua* en franja o corredor a lo largo del litoral. La red de ciudades se encuentra en una fase de transición desde una estructura jerárquica pura hacia una combinación de jerarquías, complementariedades y sinergias entre sus principales nodos. En cuanto a la urbanización continua, esta ya es una realidad en el espacio Montevideo-Punta del Este, y presenta fuerte tendencia a expandirse tomando Rocha al este y Colonia al oeste. Las tendencias a la urbanización continua sobre la costa contrastan con la decadencia de gran parte de los núcleos urbanos del *traspais*.

A la red de ciudades y las franjas de urbanización continua se agrega el despliegue de un *corredor de transporte carretero* con la máxima intensidad de flujos tanto nacionales como internacionales. Este es tanto un corredor residencial y turístico como un corredor logístico, asociado a la importancia de los puertos, aeropuertos y plataformas que en él se integran.

En este marco, los principales factores que contribuyen a la emergencia de una verdadera región urbana en el Litoral Sur son los siguientes:

- Las mejoras en la comunicación y la accesibilidad. Este factor incluye la accesibilidad interna (entre componentes urbanos de la Costa Sur) y externa (internacional y regional). La conformación de una autovía del sur Colonia-Montevideo-Punta del Este, el probable tren de la costa en sus versiones metropolitana y regional, la universalización de las comunicaciones telefónicas, junto con la mejora, ampliación y multiplicación de puertos y aeropuertos internacionales, constituyen componentes de esta transformación. Como resultado, la Costa Sur se presenta cada vez más como un sistema altamente comunicado interna y externamente.
- La maduración de otras ciudades con capacidad de actuar como centros dinámicos. Este proceso, que es visible particularmente en Maldonado-Punta del Este y en forma incipiente en Colonia, refiere a la creciente complejización de las economías y las sociedades locales, así como a esfuerzos organizados por generar verdaderas estrategias de desarrollo articulando lo local y lo global. Simultáneamente, estas ciudades se están convirtiendo en atractores dinámicos de nuevas actividades económicas (en particular, servicios avanzados), de instituciones, de población permanente y de turistas. Las nuevas actividades y población que se localizan en estos centros tienen tres tipos de origen: la desconcentración desde Montevideo, la dinámica regional de Buenos Aires y en menor grado otras capitales del Cono Sur, y la acción de cadenas globalizadas, particularmente en el área del turismo. De este modo, se van conformando las condiciones necesarias para relaciones de

complementariedad con Montevideo, que paulatinamente van sustituyendo a las relaciones puramente jerárquicas.

- La dinámica expansiva de Buenos Aires en la región. Esta tiene importantes efectos organizadores en relación con la Costa Sur uruguaya. La exportación de capitales, residentes y turistas es un factor activo de colonización física y de dinamización inmobiliaria, tanto en Colonia y Maldonado como en el Gran Montevideo.
- Por otra parte, como resultado de la acumulación de inversiones que generan externalidades y economías de aglomeración y de red, se produce una atraktividad difusa que favorece a la Costa Sur en su conjunto. Esta atraktividad regional creciente se observa en relación con las inversiones internacionales en grandes proyectos (inmobiliarios y de infraestructura) y en relación con la inmigración calificada proveniente de otras capitales del Cono Sur.

Constatados estos factores corresponde formular dos comentarios. En primer lugar, señalar que constituyen *tendencias robustas*, por lo cual otros factores, como el ritmo de la integración regional o la política territorial, operarán como aceleradores-amortiguadores-orientadores del proceso, pero sin alterar el sentido principal de la transformación. Y en segundo lugar, ante la posible objeción basada en el escaso crecimiento poblacional, destacar que en Uruguay no es la expansión de la *masa* poblacional el factor que da forma a la Región Metropolitana. Se trata más bien de la formación de un *corredor de servicios*, que supone procesos de redistribución selectiva de la población y las actividades en el territorio, bajo la forma de una *descentralización concentrada* que favorece a la Costa Sur por sobre el resto del país.

3. Transformaciones de la aglomeración metropolitana

La aglomeración metropolitana en sentido estricto, es decir, el Gran Montevideo, se define antes que nada por la relativa continuidad espacial y la fuerte integración funcional de los espacios urbanizados que la conforman, quedando comprendida en un radio de unos 35 km en torno al centro de la ciudad de Montevideo.

El territorio del Gran Montevideo es el resultado de ciclos sucesivos de crecimiento y cambio urbano. La comprensión de estos ciclos es necesaria para entender su estructura actual.

3.1. La matriz territorial

El ciclo de la ciudad colonial dejó como saldo la ubicación del puerto, la conformación del casco montevidiano y la presencia de las ciudades de Las Piedras y Pando. Además, quedaron definidos los dos principales ejes de comunicación con el territorio, que luego serían las rutas 5 y 8. Ya en este ciclo, el territorio que sería luego Uruguay se definió como un juego de complementariedad entre la ciudad puerto y las regiones de desarrollo con base rural.

El ciclo de la modernización liberal del último cuarto del siglo XIX se caracteriza por la expansión urbana de Montevideo hasta los límites del bulevar Artigas, trazado en 1872, y más allá, hacia los barrios nuevos surgidos sobre la estructura de caminos,

tranvías y sobre la incipiente red ferroviaria. Estas expansiones avanzaron en forma discontinua sobre las actuales áreas intermedias y algunos de los barrios obreros de la primera periferia. Por otra parte, se consolidaron los cascos de La Paz y Las Piedras, se agregó la fundación de La Paz y se desarrolló en los espacios rurales cercanos la matriz de agricultura familiar en quintas y chacras.

La segunda fase de este largo ciclo de expansión se produjo durante el período batllista y llegó hasta los años cuarenta del siglo xx. Puede decirse que en esta fase se completó, en extensión, la estructura urbana de la ciudad de Montevideo tal como habría de permanecer hasta el fin del siglo. Todos los barrios populares y los barrios obreros de la primera periferia quedaron fraccionados y se inició su lenta ocupación. También se produjo el *descubrimiento* de la costa y el posterior vuelco de las preferencias de las clases altas y medias hacia ella, dejando atrás el privilegio de la campiña, que había marcado la fase anterior. En este período Montevideo completó también la estructura de sus principales avenidas y espacios públicos, en particular los grandes parques.

3.2. La formación de la aglomeración metropolitana

El siguiente ciclo se abrió con la posguerra y las nuevas políticas urbanas que, por un lado, limitaron la expansión superficial de Montevideo y definieron la localización industrial (ordenanzas de 1947) y, por otro, estimularon la densificación de la planta urbana existente mediante los nuevos tipos de edificación en altura en régimen de propiedad horizontal (ley n.º 10751, de 1946). Por primera vez el urbanismo intervenía activamente para cambiar el rumbo de las tendencias dominantes, en este caso intentando frenar la expansión y conformar la ciudad compacta y organizada en un gradiente de densidades. La densificación de los ejes céntricos (18 de Julio, Diagonal Agraciada) y de la costa de Pocitos, con sustitución de los tejidos bajos preexistentes, son herencia de este período.

La contracara de la contención del crecimiento expansivo en Montevideo fue, sin embargo, la ampliación masiva del territorio amanzanado sobre los ejes de las principales rutas en San José y en Canelones. Esta tuvo dos formas: las villas y los fraccionamientos interiores, que fueron ocupados por sectores de ingresos bajos, con viviendas modestas y autoconstruidas, y los balnearios sobre la costa este, en los que sectores de ingresos medios, mayormente montevideanos, construyeron viviendas de fin de semana. Todo el proceso de fraccionamiento de suelo rural que dio lugar a esta expansión se concentró en un período de unos veinte años, entre 1945 y 1965. El proceso posterior, de ocupación efectiva, construcción de viviendas y compleción de las infraestructuras, fue por cierto mucho más lento, ya que a fines de siglo todavía quedaban zonas fraccionadas con muy bajo desarrollo provenientes de aquel impulso inicial. Entretanto, en los límites de Montevideo apenas hubo ampliaciones menores de la planta urbana que ocuparon vacíos dentro de los nuevos límites fijados por la normativa.

No hubo censos de población entre 1908 y 1963, pero es indudable que en la década anterior al censo del 63 se produjo un desplazamiento muy relevante de población desde Montevideo hacia los fraccionamientos metropolitanos, probablemente combinado con un movimiento migratorio con origen en centros urbanos o espacios rurales del interior del país. Esta expansión, protagonizada por sectores populares que

se fueron a vivir sobre los ejes de las rutas 1, 5, 6 y 8, a sitios con servicios deficientes y accesibilidad no siempre buena, autoconstruyendo su vivienda y generando con el tiempo demandas organizadas de nuevos servicios, debería verse como un antecedente sociocultural y urbanístico del más reciente ciclo de expansión montevideana basado en asentamientos irregulares tolerados.

Montevideo, por su parte, tuvo un largo período de estabilidad en relación con la extensión de su mancha urbana. Si se observan los límites normativos de 1947, la figura del límite urbano rural nos resulta muy familiar: no es muy diferente de la que podemos encontrar en el Plan Montevideo, 50 años después.

MAPA 2. Límites urbanos de Montevideo en las Ordenanzas de 1947



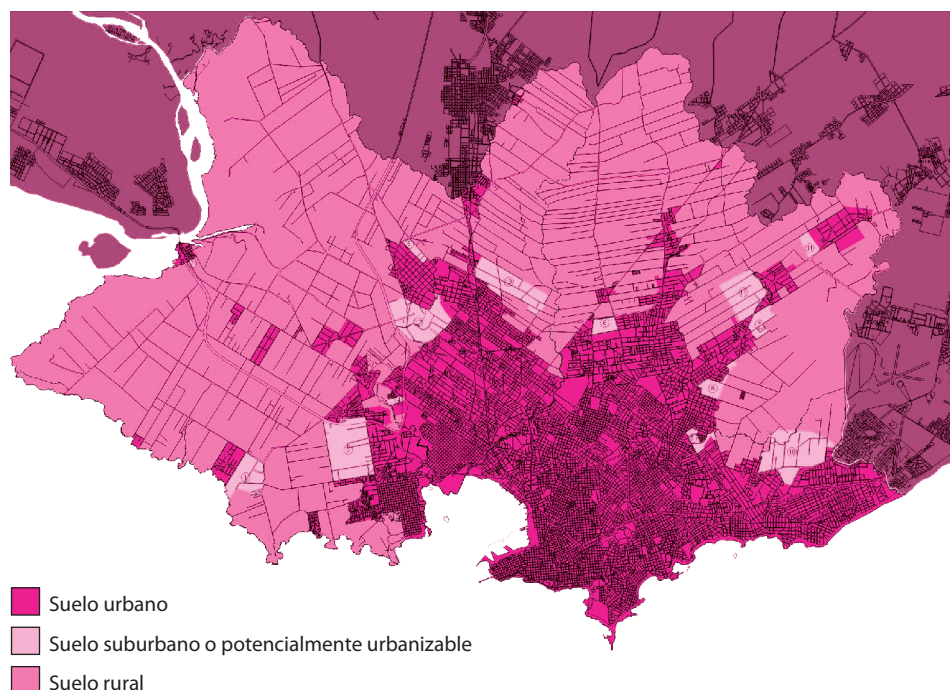
Fuente: Carmona y Gómez (2002).

Una comparación realizada para el Plan de Saneamiento de Montevideo entre la extensión urbana de 1962 y la de 1992 muestra que en treinta años prácticamente no hubo expansión del borde urbano (IMM-CSE-SOGREAH-SEURECA-GKW, 1992). Las áreas de nuevos tejidos se limitaban entonces a la saturación del espacio disponible, particularmente en las segundas periferias y en la zona costera al este de la ciudad.

Sin embargo, es claro que desde los años setenta la ciudad ingresó en un ciclo de crisis pautado por la reestructuración socioeconómica y sus impactos sobre la actividad y el empleo, por el repliegue del Estado en el plano de las políticas sociales y las regulaciones

urbanas, y por los impactos de una emigración con origen concentrado en Montevideo. En este contexto comenzó a advertirse un proceso de estancamiento e involución urbana en las áreas consolidadas, junto con el peso de nuevas formas de crecimiento periférico, lideradas no ya por los barrios obreros tradicionales, sino por los conjuntos habitacionales y los asentamientos irregulares. Por otra parte, y como contrapunto, se produjo una densificación en altura vía mercado en el área central y parte de la costa, de tal modo que esta última fue ganando homogeneidad en su composición de clases medias y altas.

MAPA 3. Límites urbanos de Montevideo en el Plan de 1998



Fuente: IMM (1997).

A la luz de lo que vendría, cabe preguntarse hasta qué punto el *salto hacia afuera* de los crecimientos para sectores populares en los años cincuenta y sesenta puede haber incidido, sumado a la estabilidad demográfica, en un cierto enlentecimiento del desarrollo de los barrios populares montevideanos, que luego se verían golpeados por los cambios económicos y políticos a partir de mediados de los años setenta.

3.3. La costa como nuevo eje de crecimiento

El fortalecimiento de un corredor urbano costero como el descrito modifica la estructura de la Región Metropolitana, que tradicionalmente se concibió como un semicírculo con

centro en la capital, es decir, un área de influencia con relaciones similares en todas las direcciones terrestres.

En efecto, se puede ver que, hacia el interior del territorio (arco norte-noreste), la región se organiza según una *pauta radial-concéntrica* cuyo origen se remonta a la época de la colonización. El elemento radial de esta estructura está dado por los ejes de comunicación con el resto del territorio y con Argentina y Brasil: rutas 5, 6, 7 y 8, y prolongación hacia el oeste por rutas 11 y 3 (se destaca que hasta entrado el siglo XX las rutas costeras 1 e Interbalnearia no existían). Estos ejes irradian en abanico desde Montevideo, en su doble y original carácter de capital y puerto, es decir, centro de comando y a la vez nodo principal de intercambios con el exterior. Los ejes radiales son portantes de los principales centros urbanos de la región: las capitales departamentales con poblaciones de entre 20 y 40 mil habitantes.

Esta matriz antigua de la Región Metropolitana, de tipo radial-concéntrico, responde a la lógica del territorio agroexportador y al modo de desarrollo urbano motorizado por los servicios estatales. *En este modelo inicial, la costa como atractor y estructurador lineal no contaba.* La costa era apenas la línea de localización de los puertos. Además, características naturales impedían una circulación costera partiendo de Montevideo: ríos, humedales y arenales se interponían al este y al oeste.

Pero la Región Metropolitana moderna no puede comprenderse sin la transformación geoestratégica ocurrida entre 1925 y 1945, por la cual se conquistó la movilidad paralela a la costa (Ruta 1 con el puente sobre el Santa Lucía, Interbalnearia) y se valorizó socialmente el espacio costero. Se habilitaron entonces la ocupación del territorio costero para usos urbanos, que se concretó con éxito en la franja de fraccionamientos balnearios hacia el este, origen de las actuales Ciudad de la Costa y Costa de Oro, y la conexión terrestre por la costa hacia ambos lados de la Región Metropolitana.

Como resultado de estos cambios, a la lógica radial-concéntrica se sumó una lógica lineal costera. La Región Metropolitana se presenta hoy atravesada por un corredor costero de transporte, residencia y servicios que se prolonga por la Costa Sur, con alta densidad de usos y asentamientos, hasta los nodos dinámicos de Colonia (puerta de conexión con Buenos Aires) y Maldonado-Punta del Este.

En el ámbito metropolitano, el corredor costero presenta caracteres muy diferenciados entre el este y el oeste. Hacia el este, el corredor se identifica con la urbanización turística (Costa de Oro), prolongada fuera del área hacia el sistema Maldonado-Punta del Este. El traspás de esta franja urbanizada es un espacio de agricultura extensiva en crisis: el noreste de Canelones. Hacia el oeste, el corredor se presenta como una combinación de agricultura extensiva e intensiva dinámica, con centros de servicios sobre la ruta y un débil desarrollo de la urbanización turística costera. Más allá, el corredor oeste se interna en la microrregión «del Rosario», de fuerte perfil agrícola intensivo y lechero, y posteriormente en la microrregión de Colonia del Sacramento, plataforma de irradiación de desarrollos urbano-turísticos motorizados desde Buenos Aires.

En conclusión, mientras los ejes radiales interiores se internan progresivamente en espacios extensivos sin estructuras urbanas, donde los dinamismos se asocian a las cadenas agroindustriales exportadoras, los dos ejes costeros establecen una tensión

Entretanto crecían las segundas periferias montevideanas y se estabilizaban algunas de las periferias externas.

Sobre fines de los años ochenta, con la recuperación de cierto dinamismo económico, se inició el desarrollo de nuevas centralidades en las áreas intermedias de la ciudad (centros comerciales) y la consolidación del viejo corredor balneario en su nuevo rol de periferia permanente de clase media.

Pero fue recién en los años noventa que se sumaron a la transformación metropolitana otras dinámicas, ya no asociadas al ciclo de la crisis: creación de nuevas centralidades en las periferias; rápida constitución de nuevos espacios periurbanos asociados al hábitat de recreo, a las urbanizaciones privadas y a los grandes equipamientos; recuperación incipiente de las áreas centrales vinculada con procesos de reconversión productiva y portuaria. Además, se produjo un *retorno de la planificación espacial*, que había estado ausente en los últimos treinta años, y la inversión pública en infraestructura urbana aumentó de forma considerable.

A los efectos de interpretar los cambios más recientes, se propone la hipótesis de *un nuevo ciclo metropolitano* iniciado en los años noventa, en el cual la producción y el consumo de espacio responden a nuevos contextos en el modo de desarrollo, en las relaciones local-global, en los valores sociales y en las estrategias de los distintos actores urbanos. La hipótesis sostiene que el nuevo ciclo tiene un fuerte e inevitable impacto en términos de reestructuración espacial y en términos de expansión territorial de los usos urbanos. No obstante, se considera que los resultados finales del nuevo ciclo en cuanto a la conformación espacial metropolitana dependen en buena medida de las políticas urbanas, a las que se asigna un margen importante de incidencia.

En 1992, en ocasión de los estudios urbanos para el Plan Director de Saneamiento de la IMM, una revisión de los nuevos procesos de cambio urbano llegaba a la siguiente conclusión:

La ciudad, que de sus primeros ciclos de expansión y consolidación culminados hacia 1940 había heredado unas áreas centrales e intermedias bien dotadas de equipamientos, espacios públicos e infraestructuras, al involucrar a partir de los años 60 lo hizo inconvenientemente, no como un regreso al centro, sino como su abandono en favor de un vuelco demográfico hacia las segundas periferias —los sectores populares— y hacia la costa —las clases altas y medias—. De este modo la ciudad más reciente se polariza en tres grandes modos urbanos:

- la periferia no consolidada, carenciada y empobrecida, en cuya ecología se combinan el suburbio tradicional con el conjunto habitacional y el cantegril;
- las áreas centrales y los barrios antiguos en decadencia residencial, albergando procesos de tugurización;
- la costa progresivamente equipada y homogénea en su conformación de clase media-alta, captadora de los nuevos valores de centralidad (IMM, 1992: 8).

Una idea central de este trabajo es que esta nueva *matriz de crecimiento* se ha consolidado durante los últimos años. Más aún, su persistencia y agravamiento se configuran

hoy como una verdadera amenaza de *dualización* urbana, afirmando pasos difícilmente reversibles en el futuro cercano.

A partir de 1970 es posible identificar dos fases diferentes en cuanto a las lógicas del cambio urbanístico metropolitano. Primero se observa un ciclo de estancamiento y crisis, aproximadamente hasta 1990, y luego un ciclo que ya es propiamente de reestructuración de la matriz territorial. Veamos sus principales características.

3.5. Estancamiento y crisis (1970-1990)

Se trata de un período de transición, marcado más por la crisis y las carencias, y las estrategias de respuesta a estas, que por la irrupción de nuevos elementos. La ciudad en conjunto no crece, pero se producen importantes movimientos con el sentido de una redistribución socioespacial polarizada.

El contexto socioeconómico y político de este ciclo está pautado por los siguientes elementos:

- a. crisis económica acompañada de inflación;
- b. redistribución negativa del ingreso;
- c. caída de la actividad industrial concentrada en Montevideo;
- d. fuerte emigración internacional originada en Montevideo;
- e. desregulación urbana (en particular, del mercado de alquileres);
- f. nuevas políticas sectoriales en vivienda (cooperativas y grandes conjuntos periféricos);
- g. nuevas estrategias sociales para el acceso a la vivienda (tugurización de áreas centrales y asentamientos irregulares periféricos).

Los principales procesos de cambio urbanístico para el ciclo 1970-1990 pueden resumirse en los siguientes puntos.

La caída y estancamiento de las áreas centrales y los barrios antiguos. Esta resulta de una combinación de la crisis económica y la inflación con la desregulación del mercado de alquileres. Se suma una crisis de las actividades económicas, una crisis del uso habitacional y un deterioro del medio construido. En respuesta surgen nuevas estrategias residenciales que suponen migración hacia las periferias, cambiando el alquiler por la autoconstrucción o accediendo a programas públicos de vivienda.

La nueva expansión dinámica en las periferias montevidéanas. Los conjuntos habitacionales medianos y grandes juegan un papel importante en la relocalización de población desde las áreas más centrales hacia las periferias. Los asentamientos irregulares comienzan a expandirse y a recibir sectores sociales integrados al mercado formal de empleo.

La Ciudad de la Costa como fenómeno nuevo. Originado en el cambio de rol de los tejidos balnearios y de segunda vivienda que se transforman en tejidos de primera vivienda y se densifican aceleradamente, este fenómeno obedece a una crisis económica que vuelve inviable la segunda vivienda y a la vez expulsa de la ciudad consolidada a sectores de clase media y media baja.

3.6. Reestructuración y nuevo ciclo (1990 en adelante)

El nuevo contexto socioeconómico y político permite identificar los principales factores que impactan sobre los cambios urbanos a partir de 1990:

- a. se consolida el modelo económico de apertura y desregulación y la orientación hacia el mercado externo;
- b. la expansión de las actividades portuarias y logísticas plantea nuevos impactos y demandas a la estructura urbana;
- c. se expande la economía de los servicios y se produce una reorganización espacial y funcional de los servicios y del comercio, con aparición de las grandes superficies y los centros comerciales;
- d. en los sectores medios aumentan los niveles de consumo y se produce una expansión acelerada del parque automotor, con un aumento notorio de la movilidad individual;
- e. el cambio de modelo económico significa una *bifurcación* de las clases medias: clases medias ascendentes ligadas a las actividades modernas y a los servicios frente a clases medias empobrecidas asociadas a las grandes estructuras estatales e industriales (empleados, oficios calificados, profesiones saturadas), que se traduce en diferenciación de los modos de consumo y las estrategias de hábitat;
- f. se forma una *nueva pobreza* a partir de la crisis de las clases medias y los sectores trabajadores, la que se expresa como precarización de amplios sectores y creciente segregación socioespacial;
- g. se introducen nuevas formas de gestión urbana, apoyadas en la descentralización y en inéditas articulaciones público-privadas;
- h. las políticas públicas de vivienda se orientan por un lado a los sectores medios-altos (sistema de ahorro y crédito y promoción privada) y por otro a los sectores de más bajos ingresos (subsidios y conjuntos de núcleos básicos), dejando un espacio intermedio sin atender que corresponde a los sectores medios-bajos;
- i. se inician nuevos tipos de políticas sociales de corte socioespacial, políticas focalizadas que proponen un tratamiento diferencial de las periferias integrando aspectos de hábitat con servicios y organización social;
- j. se observa un *retorno a la planificación espacial*, en los distintos niveles de gobierno, con distintos equilibrios entre lógicas técnicas y políticas (planes directores sectoriales de saneamiento, agua, energía, plan maestro portuario, plan estratégico y plan urbano municipal, programa de renovación urbana del gobierno nacional);
- k. se multiplica la inversión pública en infraestructuras territoriales y urbanas (vialidad, saneamiento, agua potable, energía) y se coloca en la agenda un conjunto de *grandes proyectos* que apuntan a la modernización y a la consolidación urbana (mejora de accesos, puerto y aeropuerto).

En este contexto transformado, la estructura metropolitana comienza a experimentar cambios que responden a nuevas lógicas espaciales. Los principales procesos de cambio urbanístico en el ciclo de los noventa son los siguientes.

Modernización de las infraestructuras. Entre fines de los años ochenta e inicios de los noventa, las grandes infraestructuras volvieron a ser objeto de planificación y de inversión pública en gran escala. En Montevideo, la realización del Plan Director de Saneamiento y las sucesivas fases de su implementación reintrodujeron un modo de actuar a partir de los grandes sistemas urbanos que había estado ausente en los últimos decenios. La necesidad de una reconversión tecnológica y organizacional de los grandes sistemas por un lado, y por otro la necesidad de responder a demandas largamente insatisfechas por acumulación de carencias, colocan a las infraestructuras en un rol protagónico en el cambio urbano. Algo similar sucede con las grandes infraestructuras de transporte y con la energía, el agua potable y las comunicaciones.

Puede decirse que Montevideo asiste a un proceso generalizado de modernización de sus infraestructuras, que comporta en casi todos los casos la imposición de una lógica metropolitana, el reconocimiento y la consolidación del Gran Montevideo como unidad espacial, funcional y de gestión.

Desconcentración de los servicios. Se constata en los noventa una fuerte reorganización espacial del comercio y de los servicios. Se trata por un lado de la multiplicación de las grandes superficies comerciales, que combinan economías de aglomeración y de variedad-flexibilidad (como en el caso de los nuevos centros comerciales) y contribuyen a una *descentralización concentrada* de los espacios del consumo colectivo.

Los centros comerciales, concentrados por ahora en el eje costero, se constituyen en nodos potenciales de nuevas centralidades complejas. Se trata también de la desconcentración de los servicios de salud y educación privados con alcance metropolitano. En ambos casos, la metropolización de los servicios es selectiva a favor de las áreas que concentran clases medias, como la Ciudad de la Costa. No obstante, aunque en menor grado, el mismo fenómeno tiende a repetirse en el conjunto de las periferias.

Crecimiento joven y concentración de la pobreza y nueva precariedad urbana en las periferias. En las periferias montevidéanas, los crecimientos demográficos son muy significativos, y están marcados por el predominio de hogares jóvenes con hijos y sectores de bajos ingresos. Buena parte de este crecimiento se sigue originando en migraciones desde la ciudad consolidada.

El crecimiento combina tres modalidades: la vivienda autoconstruida en lotes regulares, los conjuntos habitacionales públicos y los asentamientos irregulares. En estos últimos, los años noventa marcan la creciente presencia de sectores sociales no marginales: los asentamientos como estrategia son adoptados por sectores con capacidad de ahorro que, sin embargo, no alcanzan a ingresar en las líneas de la política oficial de vivienda.

En este marco, se sostienen y aun agravan procesos de segregación socioespacial y fragmentación, que se concentran en áreas urbanas críticas en las periferias de Montevideo.

A la vez, se produce un proceso heterogéneo de mejora o consolidación en algunas áreas de las periferias montevidéanas, como consecuencia de la descentralización con participación social, la creciente inversión en infraestructuras —especialmente saneamiento— y la inversión en equipamientos sociales.

Sin embargo, estas mejoras se producen sobre un fondo de deterioro urbano de los barrios populares y obreros de la primera periferia, relacionado con la baja inversión en mejoras urbanas, el envejecimiento de la población y los avances de la informalidad, las conductas marginales y la delincuencia.

En las periferias metropolitanas, los cambios se expresan en una creciente saturación de los tejidos heredados del ciclo anterior, y en mejoras localizadas de las infraestructuras y de la accesibilidad como consecuencia de obras del gobierno nacional (extensión de redes de agua potable, obras de mejora en las carreteras radiales). La presencia de asentamientos irregulares es importante, aunque no alcanza las proporciones de las periferias montevideanas.

Ciudad de la Costa se transforma y avanza en su consolidación. En Ciudad de la Costa concurren un crecimiento demográfico muy dinámico (en el que predominan hogares jóvenes con hijos) y una fuerte dinámica inmobiliaria. Además, se produce una importante ampliación, diversificación y consolidación de la oferta de servicios, que tiende a homologar las dotaciones con las áreas consolidadas de Montevideo. El nombre *Ciudad de la Costa* se origina en un movimiento local que promueve y obtiene del Parlamento una declaración de *ciudad* para un área que hasta entonces carecía de identidad y denominación común.

Costa de Montevideo: estabilidad demográfica y cambios socioeconómicos. En la costa montevideana, se comienzan a formar *áreas de nueva centralidad*, originadas en la confluencia de grandes superficies comerciales, servicios diversos y cierta espacialidad pública, en zonas que antes eran exclusivamente residenciales.

En el conjunto de la costa, la población se muestra estable, a pesar del importante incremento de la vivienda (densificación en altura), debido al aumento de la vivienda desocupada y a la disminución del tamaño medio de los hogares.

Por otra parte, se inicia un *salto expansivo* de una parte menor de las clases medias-altas, que comienzan a colonizar nuevo territorio mediante expansiones urbanas tradicionales y mediante nuevas morfologías periurbanas (chacras y barrios cerrados), principalmente en la zona este del Gran Montevideo, inmediatamente al norte de la franja urbanizada costera.

Estancamiento e involución en las áreas centrales e intermedias. Con los procesos anteriores contrasta la estabilidad o el decrecimiento demográfico de una gran parte de los tejidos urbanos consolidados, que corresponde al área central de la ciudad y a los barrios populares antiguos incluidos en las áreas intermedias.

Como consecuencia de esta combinación de procesos, los crecimientos poblacionales se han localizado principalmente en zonas periféricas, de muy baja o baja densidad al inicio del período. En cambio, las áreas consolidadas han presentado bajo crecimiento o decrecimiento poblacional. En el punto siguiente se realiza un análisis cuantitativo de estos cambios.

4. Cartografías significativas

Sobre la base de los estudios urbanísticos y la genealogía del territorio, es posible construir hipótesis orientadoras para guiar el análisis cuantitativo de lo metropolitano.

Parte de estas hipótesis se expresa en la definición de *cartografías significativas*, es decir, en la identificación de unidades espaciales de análisis dotadas de significado sustantivo, por contraste con las unidades espaciales arbitrarias y a menudo inconsistentes que resultan de las jurisdicciones administrativas o censales.

En efecto, la selección de las unidades de análisis no es independiente del objeto. Como señalan Kaztman y Retamoso (2006):

[...] la significación de diferentes niveles de agregación territorial está estrechamente relacionada con el fenómeno que queremos explicar, de modo que no resulta útil debatir sobre el nivel de agregación más apropiado para un análisis sin tener claridad sobre el objeto del análisis.

Y en consecuencia:

En todos los casos, el investigador debe formular una definición operacional de la escala geográfica a utilizar en base a un juicio sobre las ventajas y desventajas de distintos límites, que tome en cuenta tanto los propósitos analíticos de su estudio como las características de los datos disponibles.

No se trata entonces de proyectar las variables cuantitativas sobre mapas arbitrarios, sino de construir, en un juego de aproximaciones sucesivas, un recorte espacial capaz de dar cuenta de la naturaleza y los atributos esenciales del objeto; en este caso, la macrodiferenciación urbanística y socioespacial del territorio metropolitano.

De esta forma, como resultado de sucesivos estudios y trabajos profesionales, es posible postular una lectura socioespacial de lo metropolitano basada en tres niveles de agregación, que permiten analizar aspectos complementarios de las estructuras territoriales existentes. Estos comprenden:

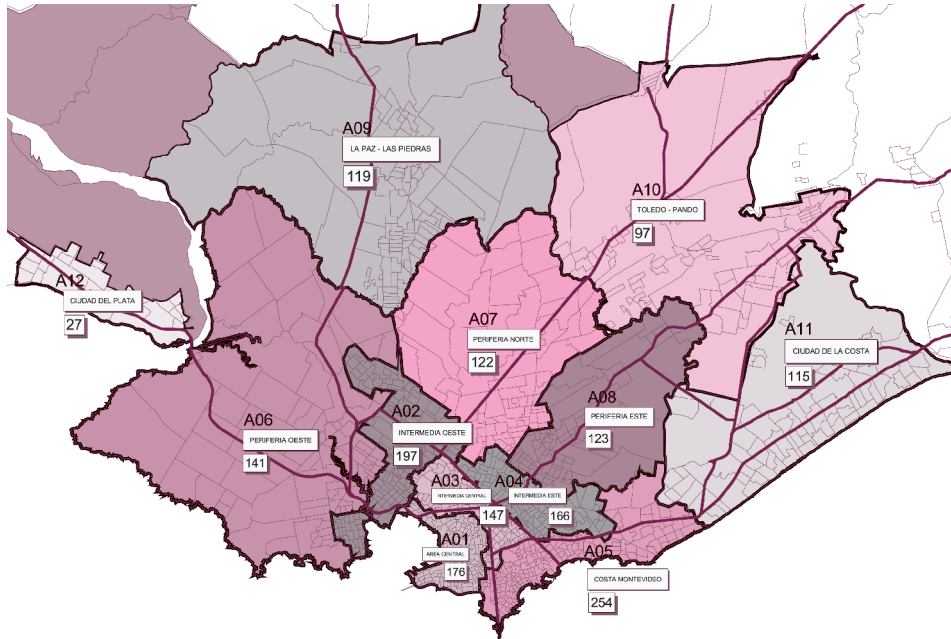
- Un nivel de *áreas menores*, que se define como una lectura crítica de la diferenciación de barrios o conjuntos de barrios. En cada una de estas áreas menores predomina cierta combinación de morfología y genealogía urbana, densidad, grado de consolidación, composición social y composición funcional.
- Las llamadas *grandes áreas* metropolitanas constituyen el siguiente nivel de agregación. Se proponen como espacios de escala intermedia, continuos, de relativa homogeneidad en términos de sus características urbanísticas (grado de desarrollo urbano, calidades del ambiente construido), sociales (nivel socioeconómico de la población residente) y de usos del suelo (relaciones entre vivienda y actividades económicas comerciales, industriales y rurales). Responden también a la historia de la formación de la ciudad y conforman a menudo submercados de suelo específicos.
- Finalmente, mediante agrupamientos continuos o discontinuos de grandes áreas con perfil similar, se obtiene un nivel macro formado por *grandes componentes* o subsistemas del espacio metropolitano. Estos proveen una imagen más sintética de la estructura socioespacial metropolitana en términos de tipos urbano-sociales.

La búsqueda de unidades de análisis con valor sustantivo se traduce así en una cartografía analítica que por sí misma es portadora de una cierta lectura del territorio. A continuación se presenta con mayor detalle esta caracterización, partiendo de los seis grandes componentes o subsistemas.¹

- **Área central.** Comprende las áreas centrales de la ciudad, consolidadas hacia 1870, parcialmente renovadas durante el siglo xx, caracterizadas por la mezcla social y funcional y una densidad de ocupación alta. Se trata del área más afectada por la crisis urbana de los años setenta y ochenta, con grandes sectores que aún hoy se debaten entre la recuperación y la decadencia.
- **Áreas intermedias y barrios consolidados.** Se trata de espacios urbanos cuya ocupación se completó hacia 1950, y que en general han experimentado pocos cambios desde entonces. Se caracterizan también por albergar un mosaico de grupos sociales, en el marco de una estructura de *barrios* bien definida, con densidades medias. Concentran gran parte de los espacios públicos urbanos más calificados de la ciudad. (En algunos trabajos se alude a los barrios consolidados como *primeras periferias*, para distinguirlos de las siguientes.)
- **Periferias montevideanas.** Incluyen los espacios urbanizados periféricos y los espacios rurales de Montevideo. En general es una urbanización no consolidada ni saturada, en la que predominan los sectores de ingresos bajos y una combinación de morfologías de vivienda unifamiliar autoconstruida, conjuntos habitacionales y asentamientos irregulares.
- **Periferias metropolitanas.** Alude a las periferias urbanas y los espacios rurales metropolitanos en Canelones y San José. En ellas coexisten viejos núcleos urbanos premetropolitanos con extensos fraccionamientos destinados a sectores populares, realizados a partir de mediados del siglo xx. El contenido social es similar al de las periferias montevideanas, así como la precariedad del hábitat.
- **Costa de Montevideo.** Se caracterizó siempre por el predominio de las clases medias y por albergar los espacios preferidos de las clases altas a partir de mediados de siglo. Combina tramos densificados en altura (a partir de 1950 en la zona de Pocitos) con morfologías de *barrio jardín* y baja densidad. En el período reciente concentra la inversión en equipamientos y servicios, además de una gran dinámica inmobiliaria.
- **Ciudad de la Costa.** Este sector se originó hacia 1940 como un conjunto de fraccionamientos balnearios ubicados en el departamento de Canelones y destinados a segunda vivienda de las clases medias montevideanas. A partir de 1980 ha experimentado una rápida transformación en ciudad permanente, en un proceso protagonizado por clases medias que *emigran* de Montevideo.

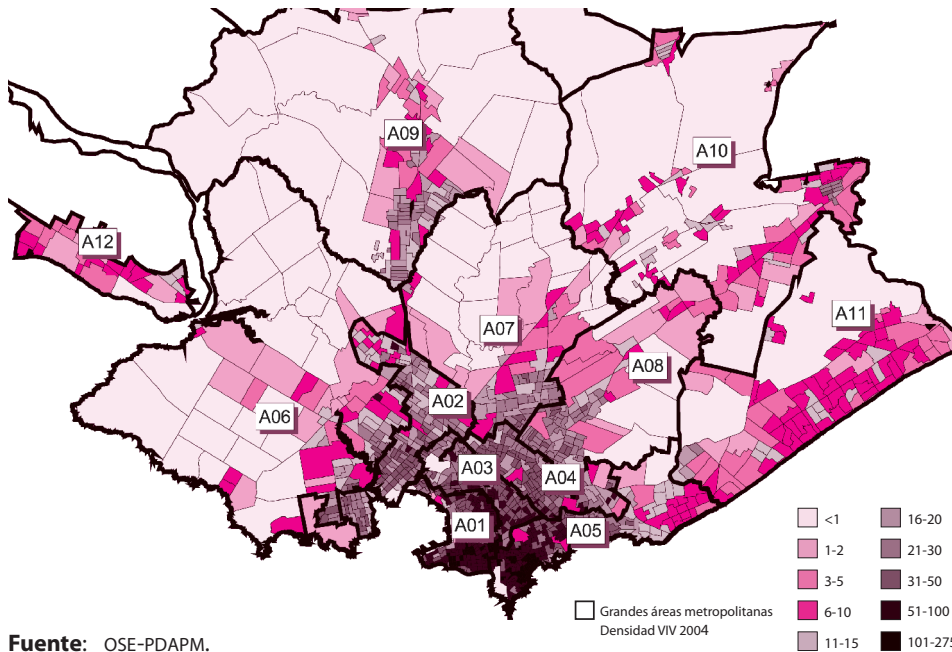
¹ Esta subdivisión se usó por primera vez en forma sistemática en el trabajo de TIUR (1986), y resulta principalmente de un análisis de la estructura, la densidad, la composición social, el grado de consolidación y la forma urbana. Posteriormente, con pequeñas variantes, el mismo marco de lectura se ha utilizado en los principales trabajos académicos y de consultoría.

MAPA 5. Grandes áreas metropolitanas (población 2004, en miles)



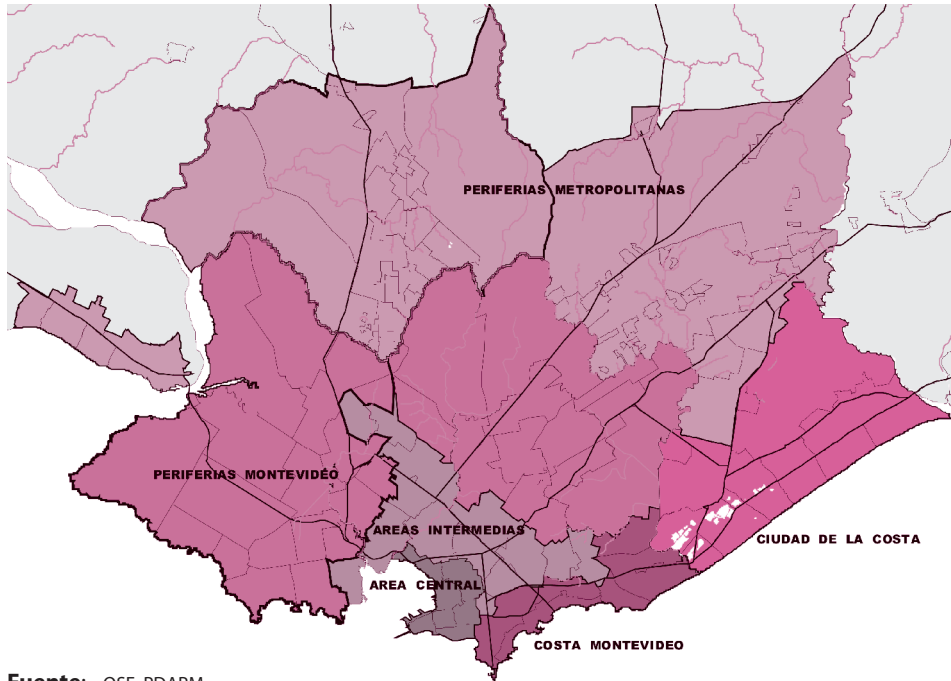
Fuente: OSE-PDAPM.

MAPA 6. Grandes áreas metropolitanas y densidad del asentamiento



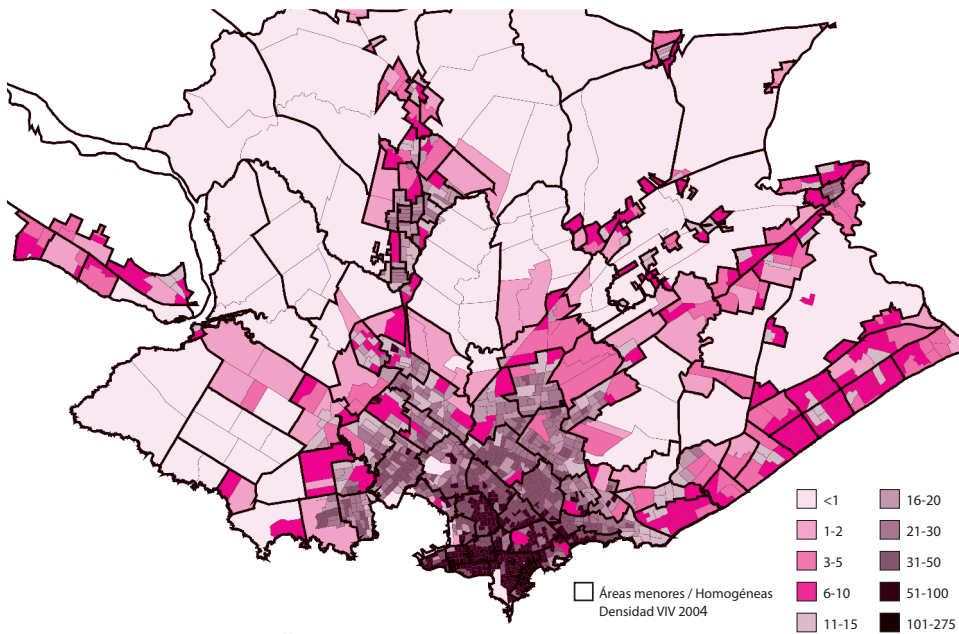
Fuente: OSE-PDAPM.

MAPA 7. Grandes componentes metropolitanos



Fuente: OSE-PDAPM.

MAPA 8. Áreas menores (o áreas homogéneas) y densidad de vivienda por segmentos, 2004



Fuente: OSE-PDAPM; Bervejillo, 1994.

Esta categorización de *grandes áreas* y *componentes* metropolitanos está ciertamente vinculada con el análisis de los procesos recientes, en particular los vividos desde la década de 1970. En una visión prospectiva, sin embargo, la hipótesis del nuevo ciclo territorial puede significar cambios en los roles relativos, en las calidades y en la composición interna de cada una de estas macrounidades, como se verá más adelante.

Por su parte, las *áreas menores* que se muestran en el mapa 4 resultan de gran valor para el estudio de fenómenos locales y zonales.² Las áreas homogéneas representan unidades caracterizadas por su génesis, morfología, densidad y composición funcional y social, y su escala socioespacial es aproximada a la de los barrios. Sin embargo, a diferencia de los barrios que utiliza el INE, estas responden a una construcción intencional y sistemática, que otorga mayor consistencia al conjunto y mayor precisión en las delimitaciones.

5. Magnitudes del cambio sociodemográfico y espacial

En este apartado se analiza el comportamiento de algunas variables sociodemográficas a efectos de cimentar la interpretación de la matriz socioespacial metropolitana vigente, y de fundar hipótesis prospectivas acerca de su reproducción y transformación futuras. Las cuestiones abordadas son las siguientes:

- la magnitud y distribución por grandes áreas del crecimiento de población, vivienda y hogares;
- la distribución del crecimiento en áreas con diferente densidad y consolidación urbana;
- la relación espacial entre crecimiento demográfico y tamaño medio de los hogares;
- la distribución de la población según grupos de edades por grandes áreas;
- los crecimientos y la segregación socioespacial.

Sobre estas bases se discutirá luego una interpretación del modelo territorial vigente.

5.1. La distribución espacial del crecimiento

En un marco de bajo crecimiento global, las dinámicas demográficas siguen pautadas por la mayor importancia de los movimientos internos en relación con los crecimientos absolutos. Por ejemplo, entre 1985 y 1996, el departamento de Montevideo en conjunto no creció en más de 20.000 habitantes; sin embargo, las grandes áreas que lo componen vivieron crecimientos y decrecimientos muy marcados, que deben analizarse en el contexto metropolitano.

El período 1985-1996

En el Gran Montevideo, el cuadro 1 expresa en grandes cifras las manifestaciones espaciales de estas modalidades de crecimiento. Las periferias montevidéanas y metropolitanas,

² Se utiliza la definición de *áreas* elaborada en ocasión de los estudios básicos para el Plan Director de Agua para Montevideo (OSE, 2001).

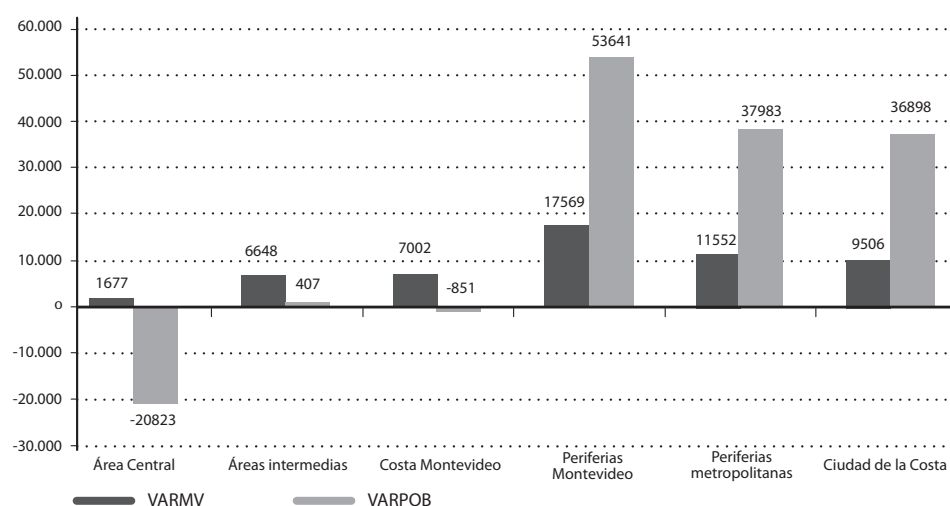
en las que predominan los crecimientos en baja densidad, captaron el 54% del crecimiento total de vivienda del sistema. La Ciudad de la Costa captó el 18% y la costa de Montevideo el 13%. El restante 15% se localizó en las áreas intermedias y en el área central de Montevideo. En cuanto a la población, las periferias montevidneas y metropolitanas captaron el equivalente a un 85% del crecimiento total, la Ciudad de la Costa el 34%, las áreas intermedias el 0%, y se dieron decrecimientos equivalentes al -1% en la costa de Montevideo y al -20% en el área central.

CUADRO 1. Vivienda y población por componentes metropolitanos

Componente metropolitano	VIVP85	VIVP96	VARVIV	VARVIV / VIV85	% VARVIV	POB85	POB96	VARPOB	VARPOB / POB85	% VARPOB
Área central	74.771	76.448	1.677	2%	3%	213.588	192.765	-20.823	-10%	-19%
Áreas intermedias	170.173	176.821	6.648	4%	12%	538.463	538.870	407	0%	0%
Costa Montevideo	91.255	98.257	7.002	8%	13%	261.126	260.275	-851	0%	-1%
Periferias Montevideo	83.067	100.636	17.569	21%	33%	297.701	351.342	53.641	18%	50%
Periferias metropolitanas	57.044	68.596	11.552	20%	21%	188.070	226.053	37.983	20%	35%
Ciudad de la Costa	23.041	32.547	9.506	41%	18%	54.304	91.202	36.898	68%	34%
Total	499.351	553.305	53.954	11%	100%	1.553.252	1.66.0507	107.255	7%	100%

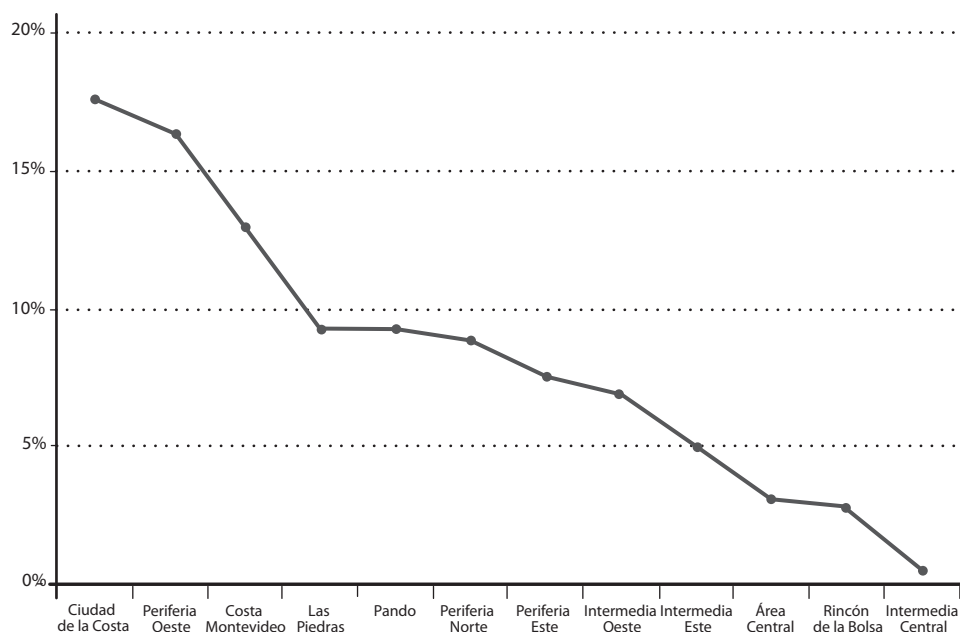
Fuente: OSE-PDAPM.

GRÁFICO 1. Variación absoluta de vivienda y de población por componentes del Gran Montevideo, 1985-1996



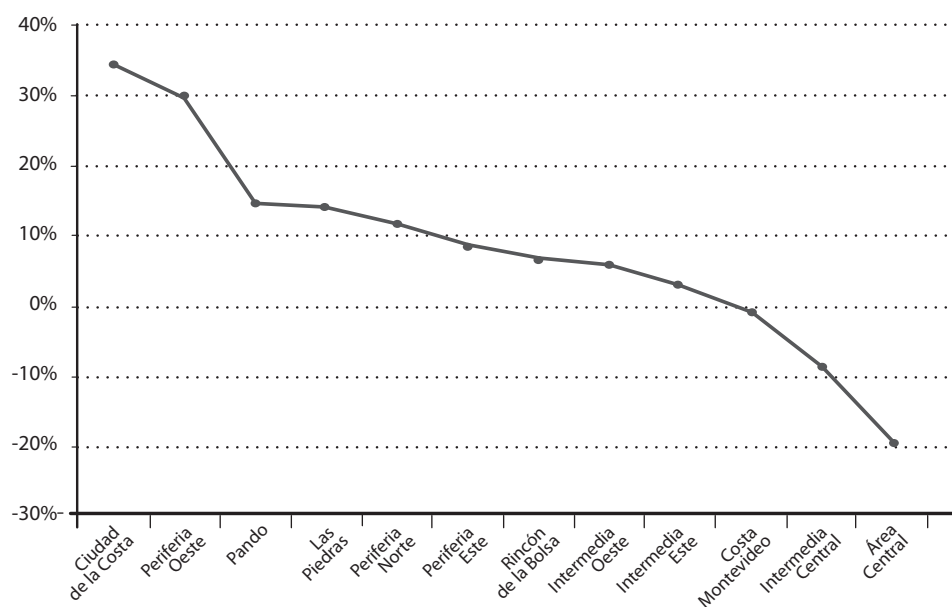
Fuente: OSE-PDAPM.

GRÁFICO 2. Distribución del crecimiento de vivienda entre grandes áreas, 1985-1996



Fuente: OSE-PDAPM.

GRÁFICO 3. Distribución del crecimiento de población entre grandes áreas, 1985-1996



Fuente: OSE-PDAPM.

Como se puede observar en los gráficos 1, 2 y 3, mientras que la población decreció en las áreas centrales y en las zonas densas de la costa y el área intermedia, en todas ellas la vivienda aumentó en el período intercensal. La disminución del tamaño de los hogares, como veremos, es la clave principal para explicar esta divergencia. Las áreas densas tienden a perder población en cada período intercensal, pero su contingente de hogares permanece estable o decrece moderadamente.

El período 1996-2004

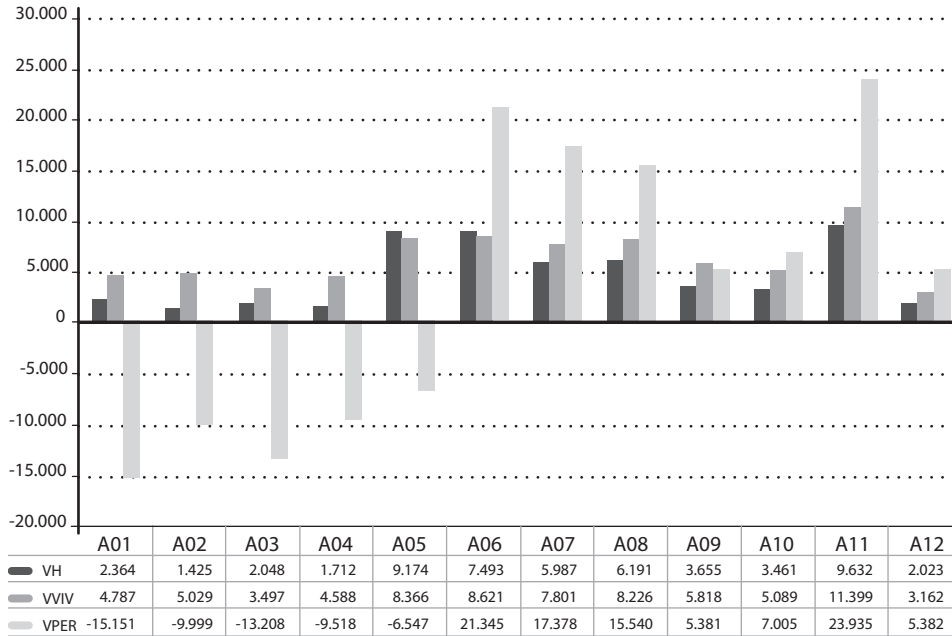
En el último período se pueden constatar tendencias bastante similares a las observadas para 1985-1996 en cuanto a la distribución de los crecimientos. Se plantea una breve revisión de estos cambios, para luego profundizar en dos temas adicionales: la distribución espacial del tamaño de los hogares y sus relaciones con la estructura socioespacial, y las características del crecimiento mediante asentamientos irregulares.

El gráfico 4 muestra la variación de vivienda, población y hogares por grandes áreas metropolitanas en el último período intercensal. Claramente se diferencian estas situaciones:

- El área central y las áreas intermedias pierden población, unas 48.000 personas en total, a la vez que aumentan levemente en cantidad de hogares y en viviendas. La discordancia entre pérdida de población y aumento de hogares se debe a la disminución del tamaño medio de estos. Se observa también que el incremento de las viviendas en estas áreas supera largamente al de los hogares.
- La costa de Montevideo también pierde población, pero su crecimiento en hogares y en viviendas es claramente más dinámico que el observado para el área central y las áreas intermedias. El tamaño de hogar cae a niveles muy bajos. No hay mayor desfase entre nuevas viviendas y nuevos hogares, aunque en este caso los hogares aumentan algo más que las viviendas.
- Entretanto, en las periferias montevideanas los hogares y las viviendas crecen en forma muy dinámica y pareja. Los hogares son de los más numerosos y, si bien disminuyen en tamaño, como en toda la ciudad, la disminución es menos marcada que en las otras áreas. Las viviendas nuevas acompañan y superan al crecimiento de los hogares.
- Las periferias metropolitanas en sus tres corredores muestran crecimientos importantes en las tres variables, pero estos crecimientos son menores que los experimentados en el período intercensal anterior. El corredor de La Paz y Las Piedras se comporta como un sistema más *maduro*, ya que la población crece apenas más que los hogares, y menos que las viviendas. Los otros dos corredores, el de Toledo-Pando y el de Ciudad del Plata, presentan crecimientos dinámicos, sin alcanzar el nivel de las periferias montevideanas.
- Finalmente Ciudad de la Costa se comporta igual que las periferias montevideanas, con un fuerte crecimiento en todas las variables.

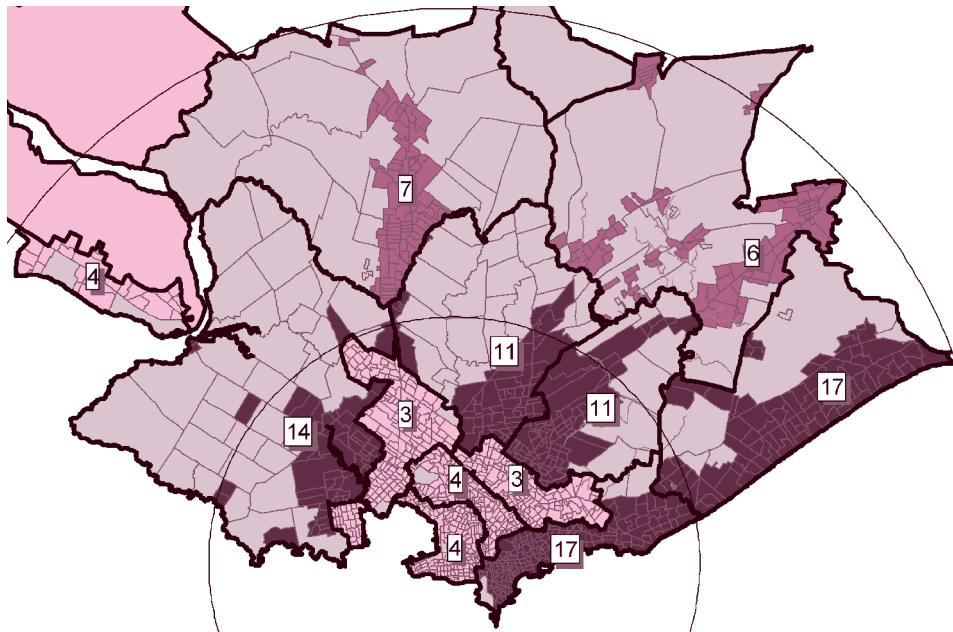
En el período, el total de hogares en el Gran Montevideo creció en 55.396, lo que equivale a un 11% sobre el total existente en 1996.

GRÁFICO 4. Crecimientos y decrecimientos por grandes áreas



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

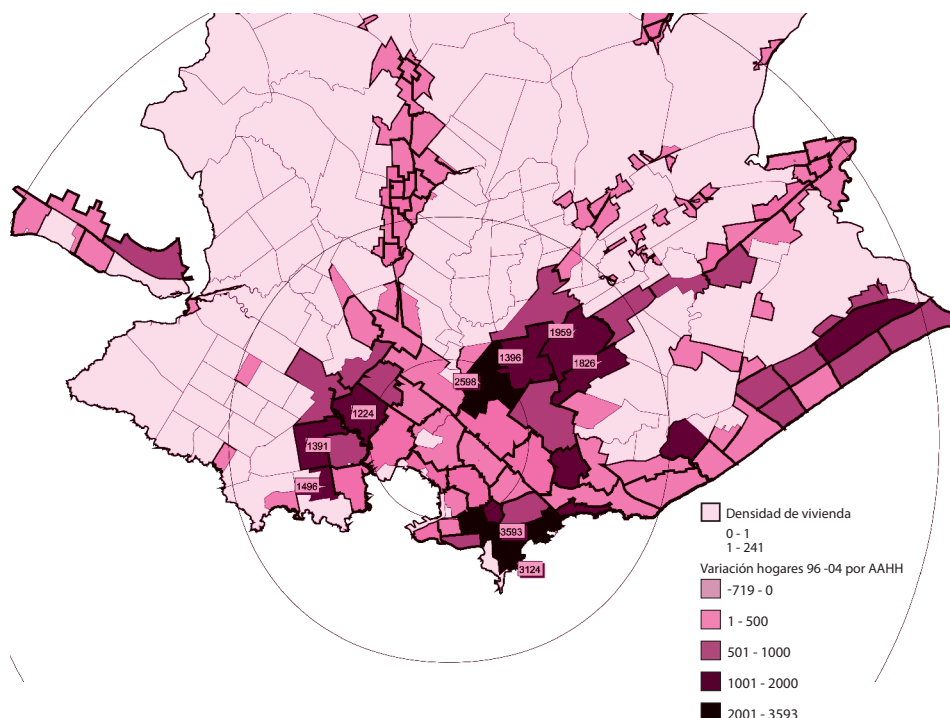
MAPA 9. Distribución porcentual de la variación de hogares por grandes áreas



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El plano representa la participación de cada una de las grandes áreas en el total del crecimiento de hogares. Como todas las áreas crecieron en cantidad de hogares, no puede decirse que exista un *vaciamiento* de las áreas centrales; lo que sí existe es un estancamiento relativo, que contrasta con el dinamismo de la costa y las periferias montevideanas. Estas últimas áreas, en conjunto, concentran el 70% del aumento neto de hogares del Gran Montevideo: un 34% en la costa y un 36% en las periferias interiores de Montevideo.

MAPA 10. Variación absoluta de hogares por áreas homogéneas



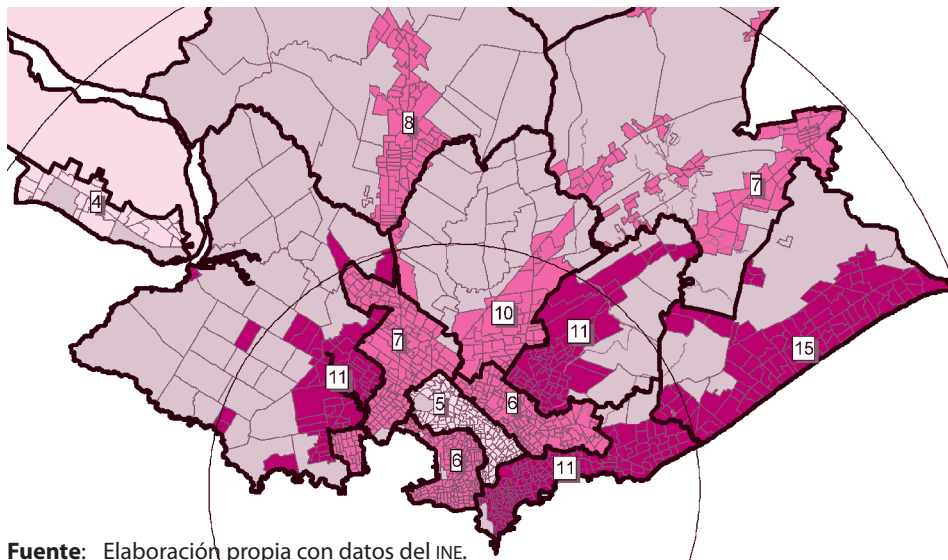
Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El mapa 6 presenta una imagen más detallada de la situación anterior, representando la variación absoluta de hogares por áreas menores. Se observa con precisión cómo algunas de estas áreas concentran un porcentaje importante del crecimiento total de hogares. Se distinguen cuatro zonas dinámicas en cuanto al crecimiento de hogares:

- la periferia oeste;
- la periferia noreste;
- el área central sur y el primer tramo costero;
- la Ciudad de la Costa.

Se observa también cómo algunos barrios intermedios y de la *primera periferia* pierden hogares, poniendo en evidencia su crisis como espacios de crecimiento urbano.

MAPA 11. Distribución porcentual de la variación de viviendas por grandes áreas

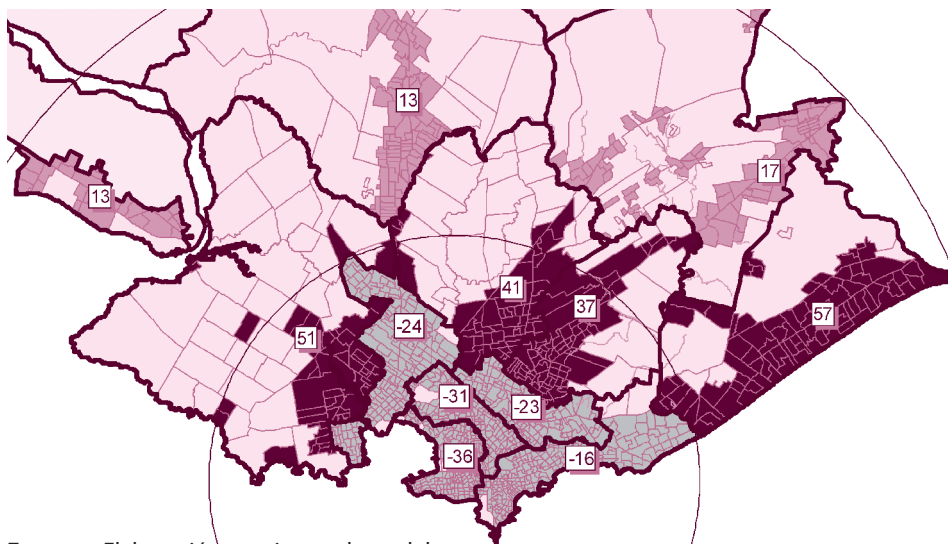


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En el período, el total de viviendas en el Gran Montevideo creció en 76.753, lo que equivale a un 14% sobre el total existente en 1996. La vivienda creció más que los hogares: por cada nuevo hogar en el período hay 1,39 nuevas viviendas.

Todas las grandes áreas crecieron en cantidad de viviendas, incluso las áreas intermedias y centrales. De hecho, estas últimas concentran el 24% del incremento de viviendas (pero solo el 14% del incremento de hogares).

MAPA 12. Distribución porcentual de la variación de población por grandes áreas

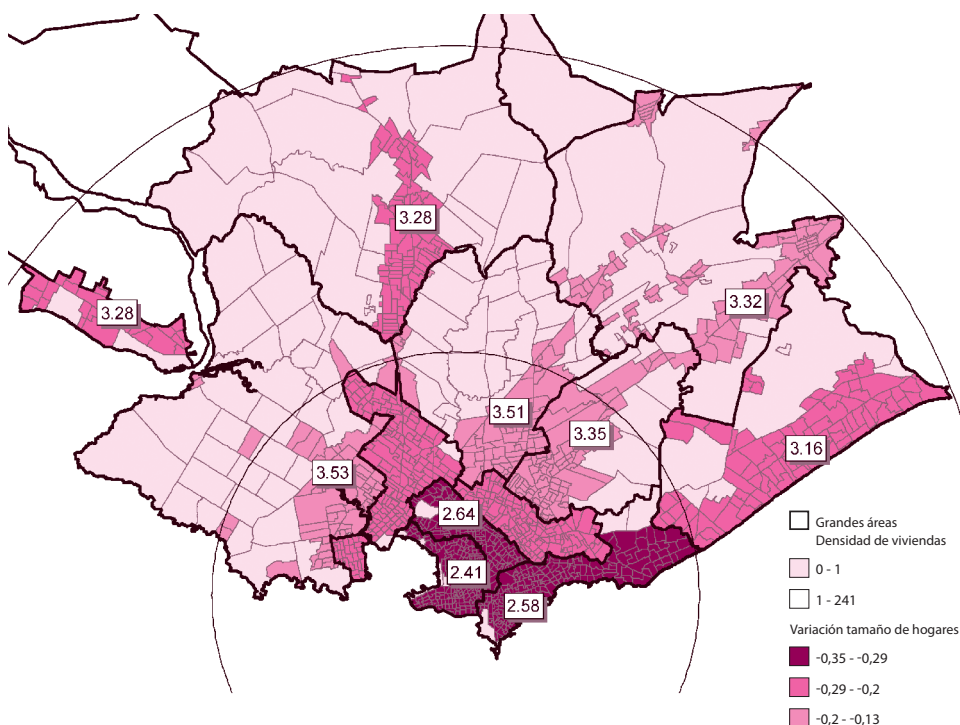


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En el período, el total de población en el Gran Montevideo creció en 41.959 habitantes, lo que equivale a un 2,5% sobre el total existente en 1996. La población creció menos que las viviendas y los hogares, en parte debido a la constante disminución del tamaño de los hogares.

El desfase entre cifras de población y de hogares es más dramático en las áreas centrales e intermedias y costeras de Montevideo. En particular, las cuatro áreas centrales e intermedias, en conjunto, perdieron 47.876 habitantes respecto a su población en 1996, pero al mismo tiempo ganaron 7.149 hogares. El tamaño medio de hogar para las cuatro áreas pasó de 3,06 a 2,77 personas por hogar.

MAPA 13. Variación del tamaño medio de hogar por grandes áreas



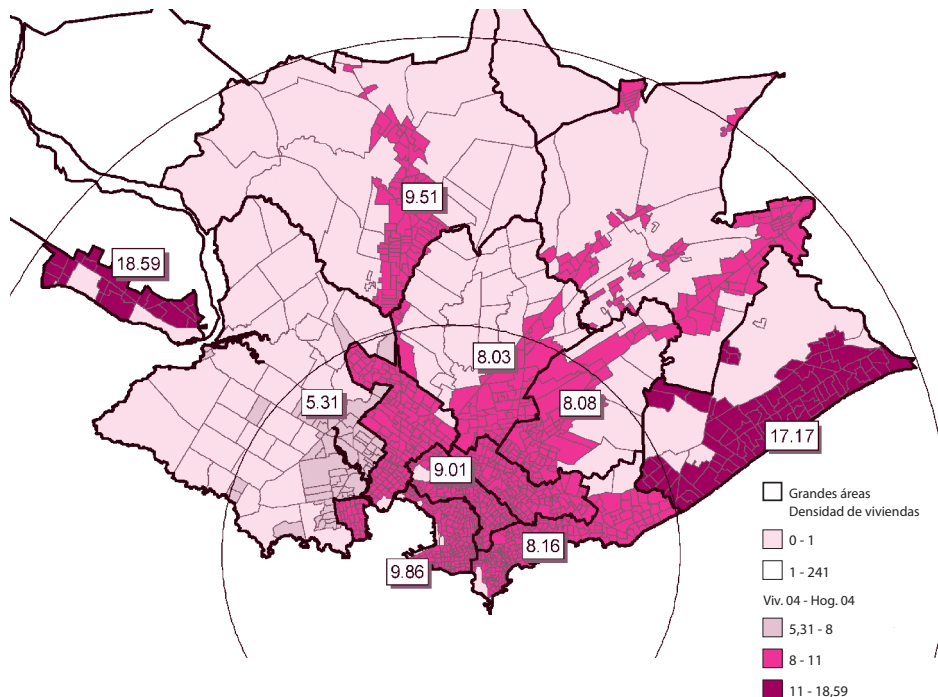
Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En el mapa 9 se presentan, para cada una de las grandes áreas, los valores del tamaño medio de hogar para 1996 y el 2004.

La diferenciación espacial (menor tamaño de hogar en las áreas centrales y costeras densas, aumento gradual del tamaño hacia las periferias y la costa en ciudad jardín) viene de muchos años atrás, pero se polarizó más en los años ochenta y noventa.

En todas las áreas existe un número de viviendas superior al número de hogares. Esta diferencia equivale, en la mayor parte de ellas, a un valor de entre 8% y 11% del total de viviendas. En este sentido, no se observa en las áreas centrales una diferencia sustantiva que pudiera hacer pensar en procesos masivos de abandono y despoblación.

MAPA 14. Diferencia porcentual entre viviendas y hogares por grandes áreas



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

5.2. El crecimiento en relación con la densidad urbana

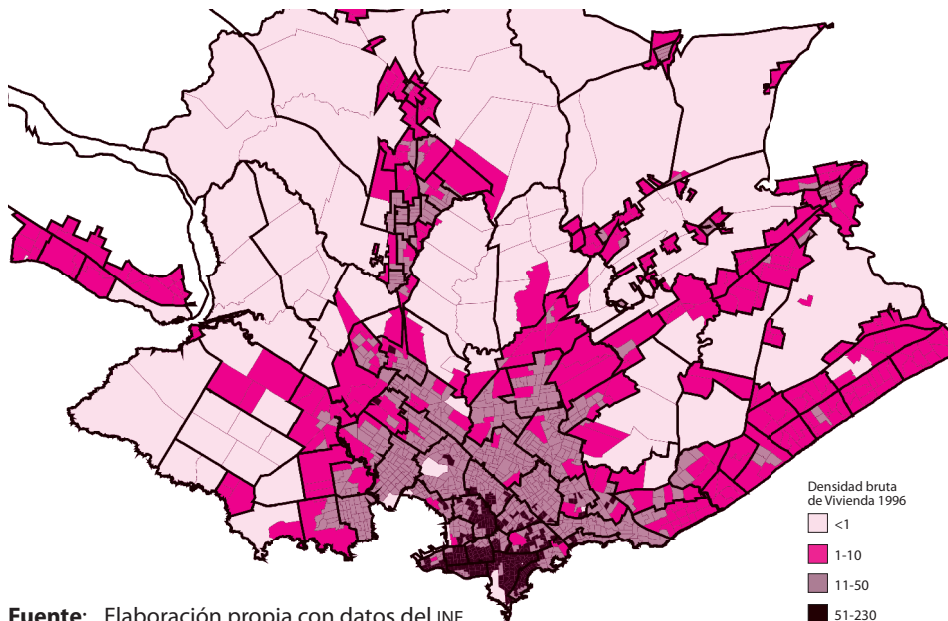
La mayor parte del crecimiento de hogares y población metropolitana se produce en áreas de baja y muy baja densidad, y, en el balance, el crecimiento equivale a expansión urbana.

Se presenta en primer lugar un mapa de las densidades del asentamiento que utiliza como unidad básica los segmentos censales y muestra la relación de estos con la estructura de las *áreas homogéneas* (mapa 15).

Este mapa temático resume los rangos de densidad de vivienda en cuatro. Se pueden establecer los siguientes significados muy generales para estos rangos de densidad:

- Menor de 1 vivienda por hectárea representa espacios rurales.
- Entre 1 y 10 viviendas por hectárea corresponde a dos realidades: tejidos amanzanados ocupados parcialmente —es decir, no totalmente saturados— y espacios periurbanos con presencia de fragmentos urbanizados (que en el caso de los asentamientos irregulares pueden ser individualmente de alta densidad).
- Entre 11 y 50 viviendas por hectárea representa los tejidos urbanos más comunes de la ciudad en niveles de saturación, desde zonas de vivienda unifamiliar hasta zonas mixtas de vivienda unifamiliar y algunos apartamentos.
- Por encima de 50 viviendas por hectárea corresponde a tejidos en los cuales la presencia de apartamentos o casas corredor multifamiliares es más abundante, y llega a valores promedio de 230 viviendas por hectárea en las zonas densificadas en altura.

Mapa 15. Densidad de vivienda por segmento censal, 1996 (síntesis)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Como se observa en el mapa 15, el límite de 10 viviendas por hectárea marca bastante bien el perímetro de los barrios consolidados y su contraste con las periferias, o con los barrios jardín (Carrasco y balnearios), que son menos densos por tener lotes mayores. Las áreas con menos de 10 viviendas por hectárea, fuera de la costa, coinciden bien con las periferias, caracterizadas por tejidos incompletos, no saturados, ausencia de algunas infraestructuras y, además, por ser las áreas en que se concentra el fenómeno de los asentamientos irregulares.

Visto lo anterior, y considerando que la orientación cultural de las políticas urbanas favorece la idea de ciudad compacta, es importante evaluar si son las zonas oscuras (de densidad media y alta) las que captan la mayor parte del crecimiento o si, por el contrario, este se produce en las zonas claras (de baja densidad). Los siguientes cuadros y gráficos presentan una detallada revisión de cómo funciona efectivamente el proceso de crecimiento urbano. La realidad es compleja, porque hogares, viviendas y personas no siguen la misma pauta en la distribución de su crecimiento en el territorio. Sin embargo, la evidencia es abrumadora en un punto: la ciudad crece en sus periferias principalmente, y lo hace mediante una combinación de procesos de saturación en tejidos unifamiliares y procesos de expansión en los que predominan las ocupaciones informales de suelo.

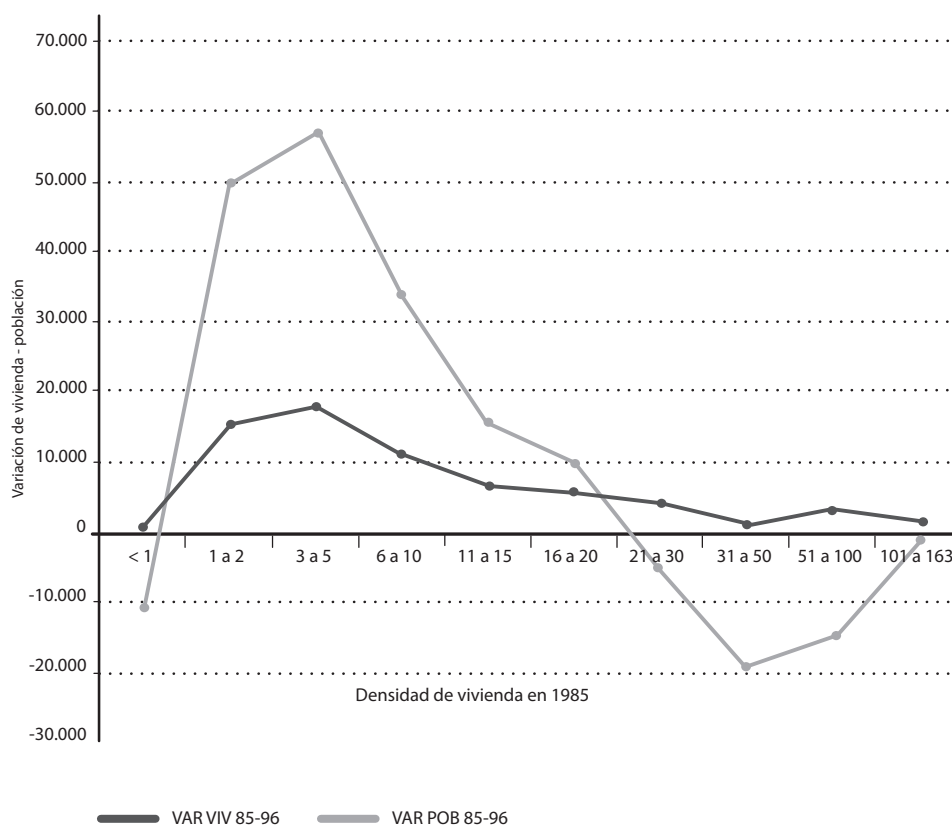
El período 1985-1996

Al analizar los crecimientos de vivienda y población 1985-1996 por segmentos censales, agrupados en tramos según la densidad bruta de vivienda de 1985, se obtienen los siguientes resultados:

- El tramo de muy baja densidad inicial, con menos de 1 vivienda por hectárea, que corresponde a segmentos rurales, pierde población y apenas aumenta la vivienda.
- Los tramos con densidad inicial de entre 1 y 10 viviendas por hectárea son los que captan la mayor parte del crecimiento de vivienda (45.528 viviendas más) y de población (140.572 habitantes más).
- Los restantes tramos, con densidades mayores de 10 viviendas por hectárea, captan en conjunto una proporción bastante menor del crecimiento de la vivienda (23.007 unidades).
- Si se atiende al crecimiento de la población, se observa que cada uno de los tramos de entre 21 y 163 viviendas por hectárea (es decir, la ciudad consolidada en sentido amplio) pierde población, y en conjunto pierden 39.855 habitantes.

En conclusión, estamos ante un modelo de desarrollo urbano que favorece la expansión en periferias de baja densidad por sobre la densificación de la ciudad consolidada.

Gráfico 5. Dinámica 1985-1996 por grupos de segmentos censales según densidad de vivienda inicial



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El período 1996-2004

A pesar de los consensos político-técnicos en cuanto a los beneficios de un crecimiento más compacto, y de algunas acciones orientadas a contener la expansión (que no es del caso evaluar aquí), la ciudad en el último período siguió creciendo con la misma pauta expansiva observada en el período anterior.

CUADRO 2. Crecimiento de vivienda, población y hogares por segmentos agrupados en dos tramos de densidad, 1996-2004

Densidad viv. 1996	Viv. 1996	Var. viv. 96-04	Pers. 1996	Var. pers. 96-04	Hog. 1996	Var. hog. 96-04
Hasta 10 viv./ha.	114.210	41.932	373.974	92.707	104.705	33.432
Entre 11 y 230 viv./ha.	434.556	34.444	1.266.361	-51.214	407.042	21.684
Total	548.766	76.376	1.640.335	41.493	511.747	55.116

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El cuadro 2 muestra que, en materia de vivienda y hogares, el crecimiento se produce en toda la ciudad, con un predominio de las áreas de baja densidad, en el orden de 55% a 45% para la vivienda y de 60% a 40% para los hogares. En cambio, el crecimiento medido en población presenta un panorama bien diferente: el crecimiento total, de cerca de 41.500 personas, resulta de un decrecimiento general de las áreas con mayor densidad (la ciudad consolidada pierde 51.000 personas, equivalentes a la población de Tacuarembó) y un aumento de las periferias, que crecen en 93.000 personas (el equivalente a la ciudad de Salto). El detalle por rangos menores de densidad se presenta en el cuadro 3.

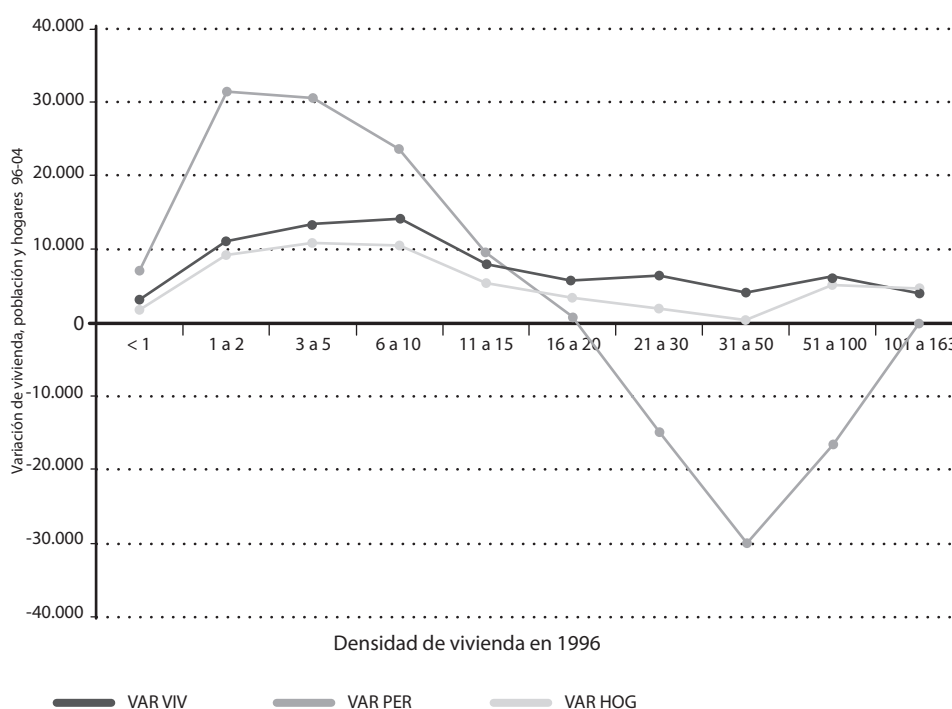
CUADRO 3. Crecimiento de vivienda, población y hogares 1996-2004 por segmentos agrupados en 10 tramos de densidad inicial

DVIV96	VIV96	VVIV	PERS96	VPER	HOG96	VHOG
< 1	11.062	3.216	36.984	7.121	10.161	2.189
1 a 2	14.989	11.150	51.411	31.547	14.015	9.506
3 a 5	33.767	13.362	110.959	30.463	30.884	11.102
6 a 10	54.392	14.204	174.620	23.666	49.645	10.635
11 a 15	48.836	7.939	166.091	9.463	46.875	5.569
16 a 20	46.293	5.673	159.107	826	44.536	3.585
21 a 30	88.553	6.511	280.791	-14.920	84.455	2.136

31 a 50	113.495	4.163	327.638	-30.079	106.368	407
51 a 100	101.550	6.275	259.419	-16.260	93.618	5.420
101 a 230	35.829	3.883	79.315	-250	31.190	4.567
Total	548.766	76.376	1.640.335	41.493	511.747	55.116

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

GRÁFICO 6. Dinámica 1996-2004 por segmentos censales según densidad de vivienda inicial



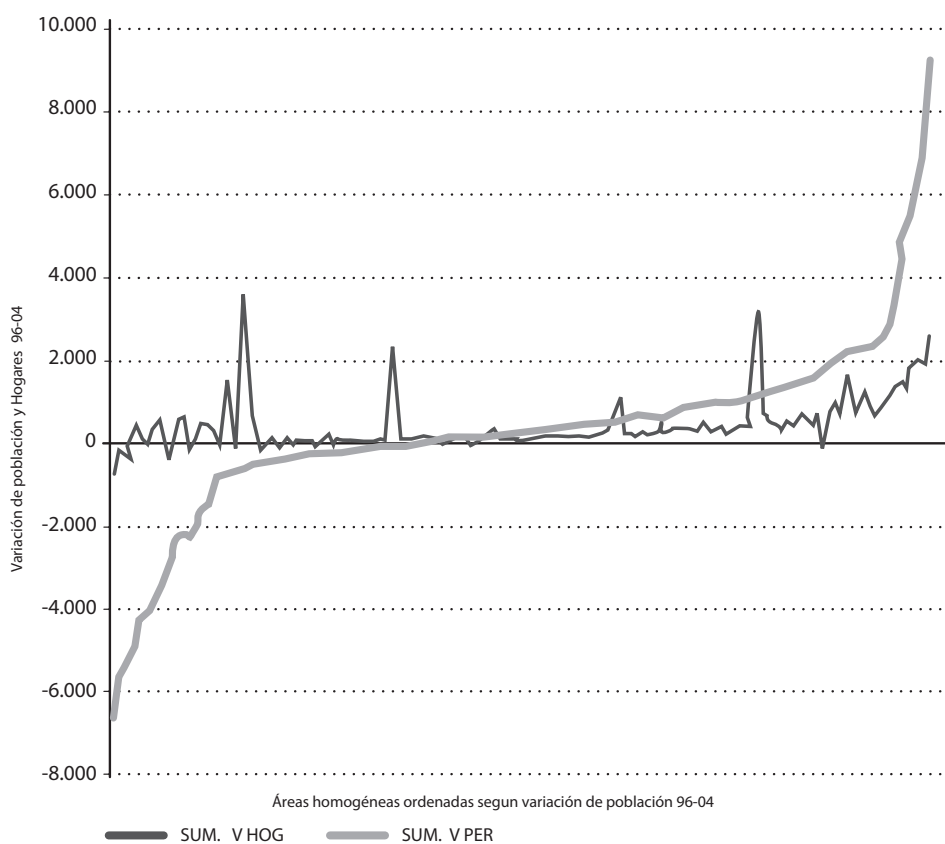
Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Hasta aquí se verifica la realidad básica del *crecimiento expansivo como característica central del modelo*. A esta altura debe estar claro que la expansión es un rasgo robusto del modelo metropolitano vigente, que las políticas pueden moderar y orientar, pero no es probable que puedan eliminar en el corto o mediano plazo.

Por otro lado, se comprueba la compleja relación entre viviendas, hogares y población. Parte de esta complejidad resulta de la importante variación en el tamaño medio de los hogares, en términos de la cantidad de sus integrantes, y parte se debería buscar también en las corrientes de emigración, que se han mantenido y que tienen al espacio metropolitano como principal origen.

El siguiente gráfico muestra las áreas homogéneas del Gran Montevideo ordenadas según la dinámica de población 1996-2004 y los valores de crecimiento para población y hogares en cada una de ellas. Se observa claramente que los hogares crecen o se mantienen estancados en la mayoría de las áreas. En cambio, la población tiene dos picos de decrecimiento y crecimiento que se corresponden con las áreas centrales y las periferias respectivamente, y con tamaños de hogares decrecientes en el primer caso y sostenidamente altos en el segundo, como se verá.

GRÁFICO 7. Comparación de la dinámica de los hogares con la dinámica de la población, por áreas homogéneas



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

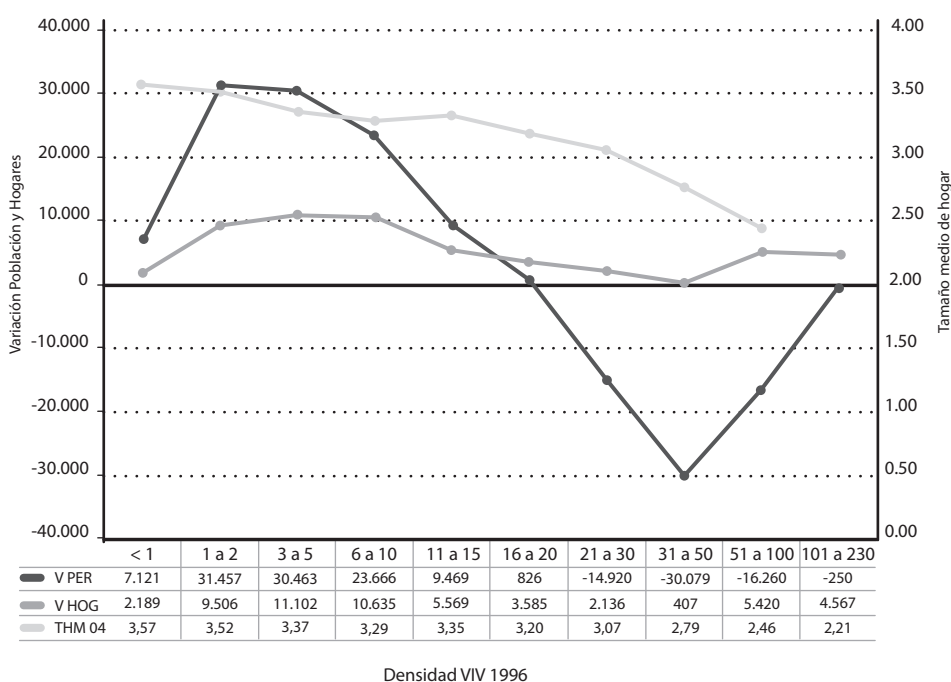
Finalmente, también se comprueba que el problema principal de la vivienda no es el de la dotación o el tamaño del *stock*, sino el del acceso. En las áreas centrales e intermedias se han construido viviendas, por sistemas formales, muy por encima de lo que fue el crecimiento efectivo de los hogares. Entretanto, en las áreas periféricas el modelo de crecimiento informal no presenta carencia de viviendas, ya que la autoconstrucción regula los tiempos y el ajuste entre demanda y oferta.

5.3. El crecimiento en relación con el tamaño de los hogares

El crecimiento demográfico medido en personas se concentra en áreas en las cuales el tamaño de hogar está muy por encima del promedio metropolitano, mientras que las áreas con valores promedio e inferiores pierden población o están estancadas. El crecimiento en hogares también se concentra en las zonas con predominio de hogares numerosos, y repunta en las zonas con hogares más reducidos.

Una primera constatación surge de agregar el tamaño medio de hogar (TMH) a cada uno de los agrupamientos de segmentos definidos según la densidad media de vivienda. Se observa que *el TMH es inversamente proporcional a los valores de densidad*. En las áreas de menor densidad, los hogares tienden a ser más numerosos, y en las áreas densas tienden a ubicarse muy por debajo del promedio metropolitano (que se aproxima a 3 personas por hogar).

GRÁFICO 8. Variación de población y de hogares y tamaño medio de hogar por grupos de segmentos censales definidos según rangos de densidad de vivienda, 1996



Densidad VIV 1996

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

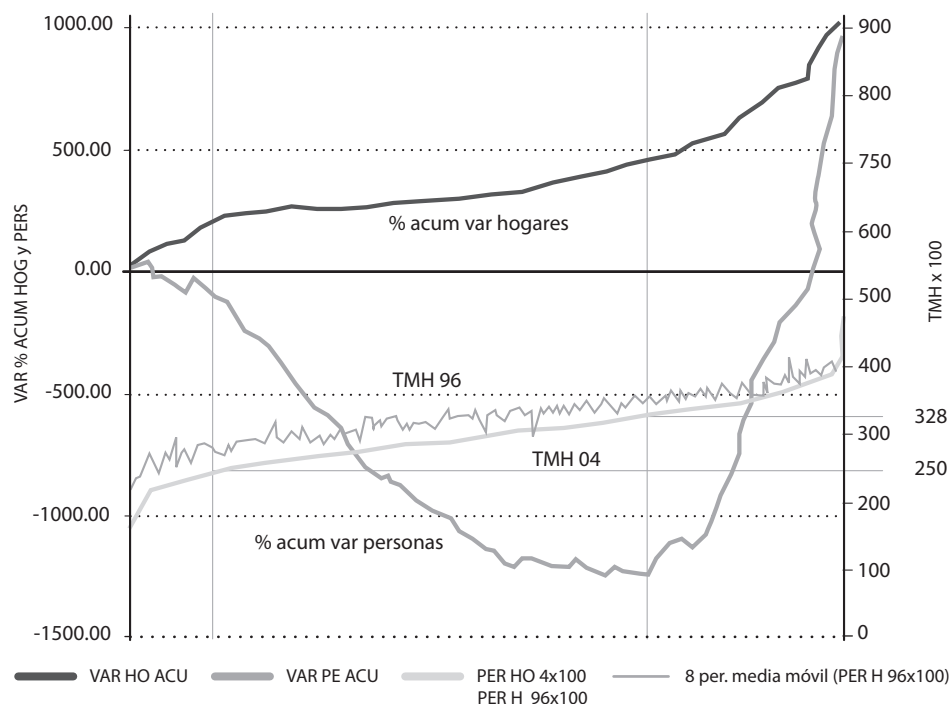
Una vez constatada la relación inversa entre densidad de vivienda y tamaño medio de hogar, se evalúa la relación entre TMH y dinámicas de crecimiento. En el gráfico 9, los segmentos censales son las unidades de análisis, y se ordenan en forma creciente, en el eje de abscisas, según el TMH en el 2004. Se muestra también el TMH en 1996 (como línea de tendencia), lo que hace posible apreciar que en toda la ciudad el tamaño medio de hogar

disminuyó, en forma más o menos pareja, aunque resulta claro que las áreas con hogares chicos en 1996 redujeron más su tamaño medio que las de hogares numerosos.

Sobre esta base se trazan dos curvas más, que representan el crecimiento porcentual acumulado de hogares y de personas, segmento por segmento, partiendo del 0% hasta llegar a completar el 100%. Lo que se observa es que la cantidad de hogares creció en forma constante, más intensamente en las áreas con hogares más chicos (sector I) y más grandes (sector III), mientras se incrementó muy poco en la zona intermedia (sector II).

En tanto, la población se comportó en forma muy diferente: disminuyó en forma casi constante, segmento por segmento, en más del 60% de los segmentos metropolitanos, y luego tuvo un crecimiento muy intenso, acumulado en menos de un 30% de los segmentos, en correspondencia con las áreas con mayor TMH (sector III). Este crecimiento concentrado compensó el decrecimiento en el resto de la ciudad y generó la diferencia neta entre 1996 y el 2004.

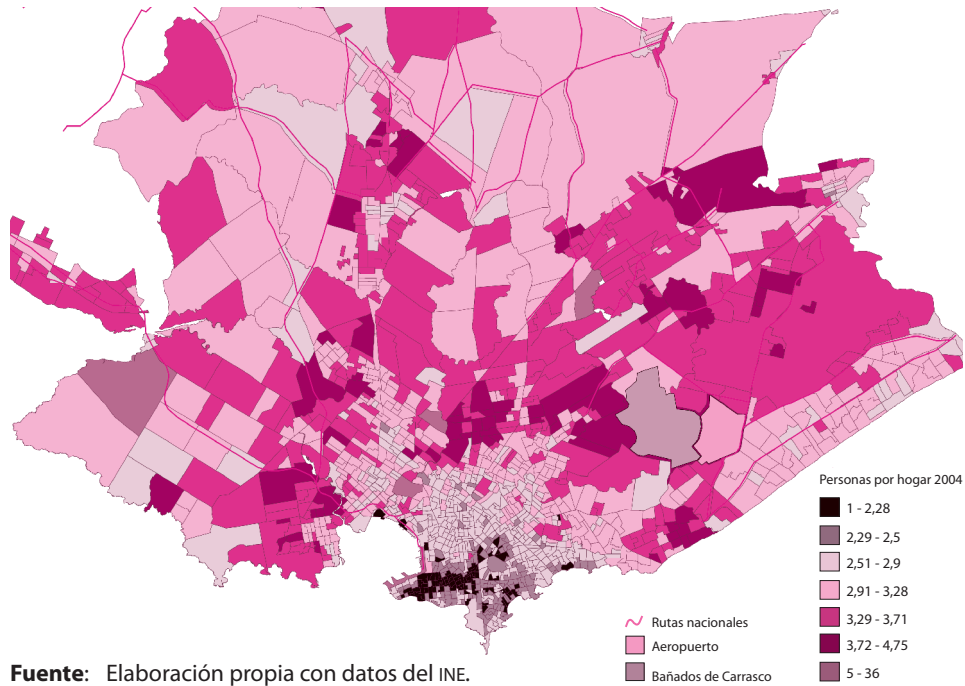
GRÁFICO 9. Variación acumulada de hogares y personas 1996-2004 por segmentos censales, ordenados según su tamaño medio de hogar en el 2004



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

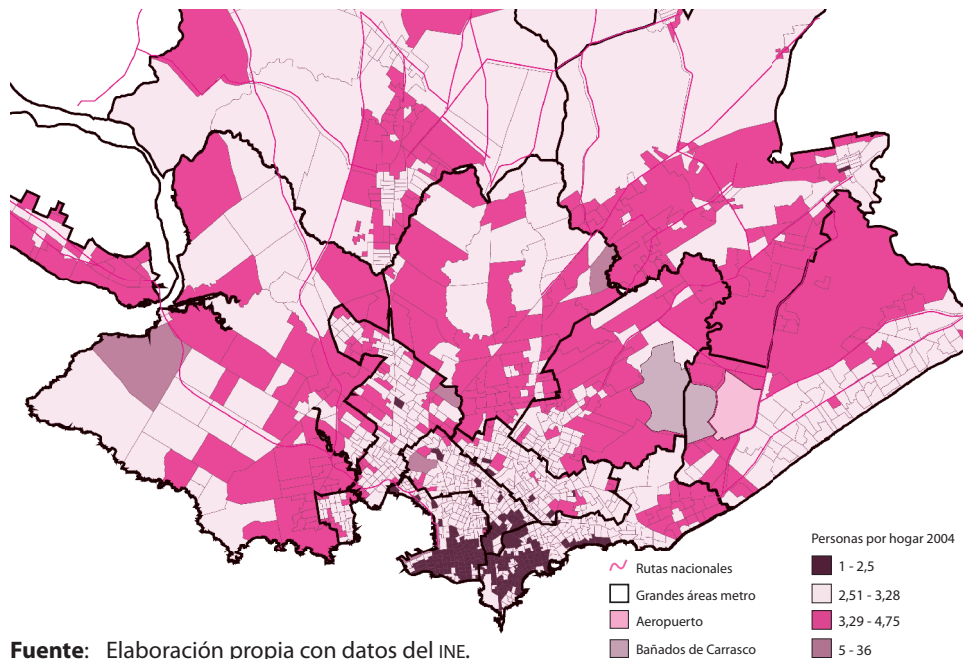
Observando la curva de variación de población, se definieron puntos de corte significativos en la escala de tamaño de hogar, con los que se construyó el mapa 12. La distribución espacial del tamaño medio de hogar se presenta en dos mapas (12 y 13) con diferente nivel de detalle.

MAPA 16. Tamaño medio de hogar por segmentos censales en 6 tramos, 2004



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

MAPA 17. Tamaño medio de hogar por segmentos censales en 3 tramos, 2004



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Como se puede observar, la estructura espacial del tamaño de los hogares se asemeja mucho a la estructura de las densidades invertida (a mayor densidad, menor tamaño de hogar).

Los cuadros siguientes utilizan los rangos de THM definidos a partir del gráfico 9 y expresados en el mapa, para evaluar las dinámicas de población, vivienda y hogares en cada tramo, tramos que, como vimos, se corresponden grosso modo con anillos concéntricos en el plano metropolitano.

CUADRO 4. Agrupamiento de segmentos censales según tamaño medio de hogares en tres categorías (ver mapa 17)

CAT	Rango TH medio	N.º SEG	Tamaño hogares		Significación urbana
			THM96	THM04	
CAT I	<= 2,5	209	2,66	2,29	Área central expandida
CAT II	2,5 < TH <=3,28	783	3,19	2,91	Ciudad consolidada
CAT III	TH > 3,29	367	4,85	3,59	Periferias no consolidadas
Medias y totales		1359	3,21	2,97	

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

CUADRO 5. Variación del número de hogares y personas para los agrupamientos de segmentos según tamaño medio de hogares, 1996-2004

CAT	RANGO TH	Variación		% Variación	
		VHOG	VPER	% VHOG	% VPER
CAT I	<=2,5	13.285	-6.832	13,1%	-2,5%
CAT II	2,5<TH<=3,28	11.123	-45.002	3,9%	-4,9%
CAT III	TH>3,29	30.988	93.793	24,9%	20,3%
Medias y totales		55.396	41.959	10,8%	2,5%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

CUADRO 6. Distribución del total de hogares y de viviendas en zonas definidas por segmentos agrupados según tamaño medio de hogares, 1996 y 2004

CAT	RANGO TH	Total hogares		Estructura		Total personas		Estructura	
		HOG 96	HOG 04	EH 96	EH 04	PER 96	PER 04	EP 96	EP 04
CAT I	<=2,5	101.354	114.639	19,7%	20,1%	268.471	261.639	16,3%	15,5%
CAT II	2,5<TH<=3,28	288.287	299.410	56,1%	52,6%	915.776	870.774	55,6%	51,60%
CAT III	TH>3,29	124.238	155.226	24,2%	27,3%	462.759	556.552	28,1%	33,0%
Medias y totales		513.879	569.275	100,0%	100,0%	1.647.006	1.688.965	100,0%	100,0%

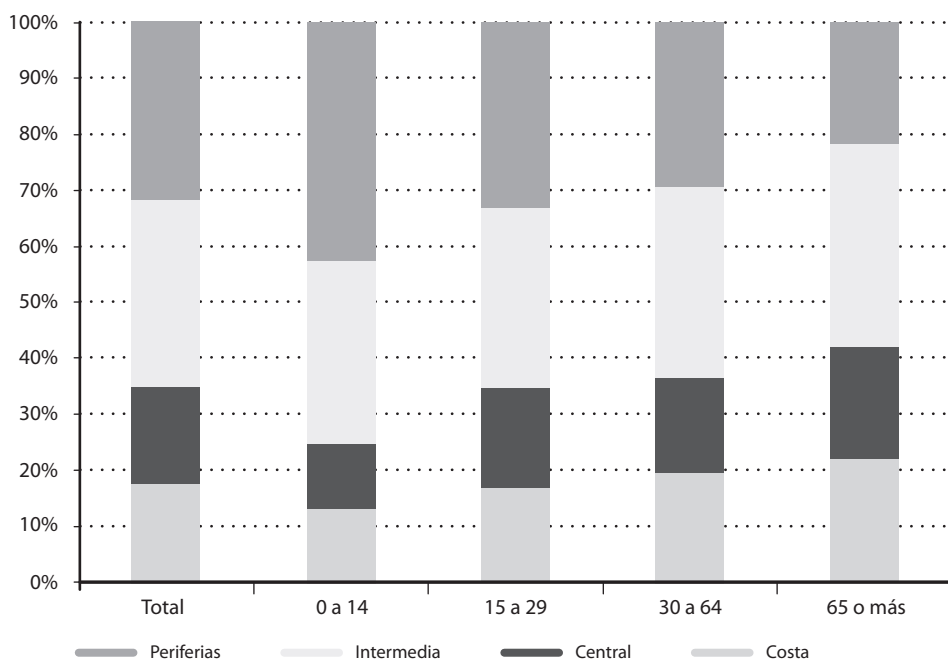
Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

5.4. La estructura de edades de la población y la estructura espacial montevideana

La distribución general de la población por grandes componentes urbanos presenta importantes variaciones cuando se distinguen grandes grupos de edad. Como muestra el gráfico 10, en este caso con datos limitados al departamento de Montevideo:

- Las periferias albergan el 32% de la población total, pero en el tramo de 0 a 14 años concentran el 43%, y en el tramo de 65 años y más, apenas el 22%.
- Las áreas intermedias representan el 34% del total de población metropolitana, pero tienen un sesgo moderado hacia los grupos de mayor edad, que llega al 36% del tramo de 65 años y más.
- El área central, aun cuando es heterogénea, presenta un sesgo más acentuado hacia la población de mayor edad: su participación general es del 17%, pero solo tiene un 12% del tramo de 0 a 14 años, y llega a un 20% en el tramo de 65 y más.
- Finalmente la costa montevideana, que en conjunto es habitada por el 18% de la población, presenta también un perfil envejecido, que va de un 13% de la población en el tramo más joven a un 22% de la población total en el tramo de mayor edad.

GRÁFICO 10. Participación de los grandes componentes urbanos en la población montevideana: población total y población según grandes grupos de edad, 2004

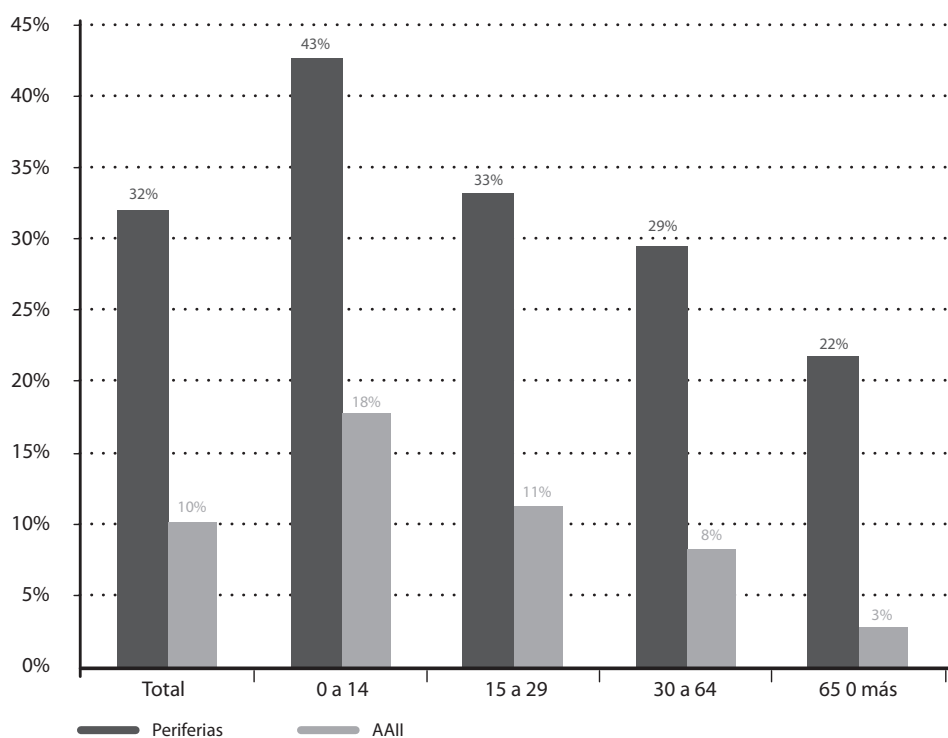


Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Los 62 barrios INE fueron asignados a las grandes áreas urbanas previamente definidas en este trabajo.

En Montevideo, por tanto, la población joven se concentra en la periferia y escasea en las áreas centrales y en la costa, y lo inverso sucede con la población de mayor edad, mientras que las áreas intermedias presentan un comportamiento algo más parejo en relación a los distintos tramos de edad.

Se complementa esta lectura con el gráfico 11, que muestra la participación de los asentamientos irregulares de Montevideo en el total de población por grupos de edad. La estructura porcentual de esta participación es similar a la ya observada para las periferias: se trata de población joven, con muy baja participación de los tramos de mayor edad.

Gráfico 11. Participación de las periferias y de los asentamientos irregulares en la población montevideana: población total y población según grandes grupos de edad, 2004

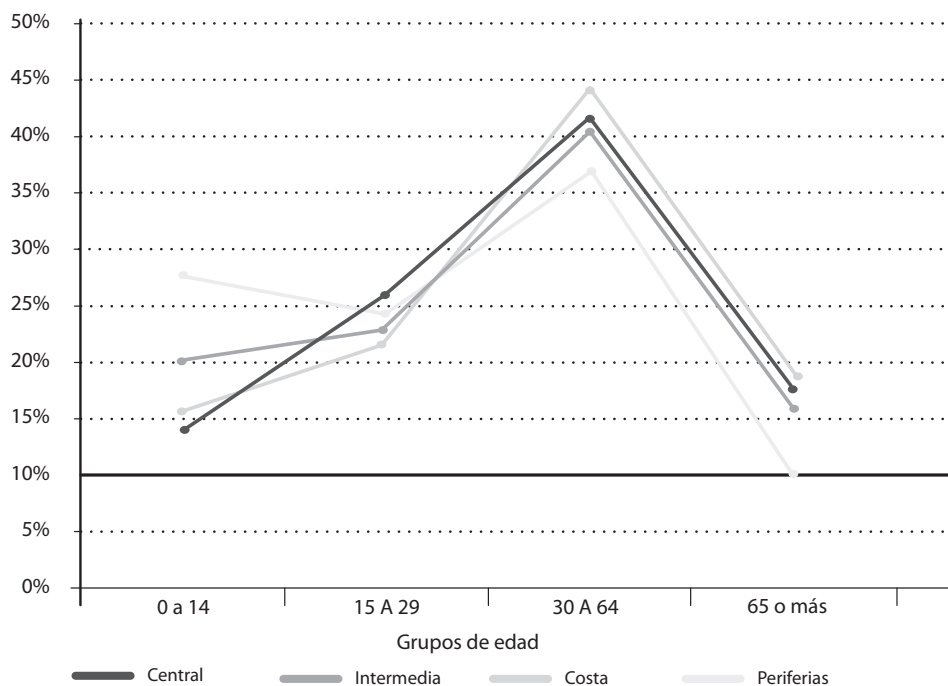


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Los asentamientos representan el 10% de la población total montevideana, pero en el grupo de 0 a 14 años concentran el 18% del total, y luego esta participación desciende hasta llegar a un 3% de la población de 65 años o más. El sesgo es bastante más acentuado que en el total de las periferias.

Otra forma de percibir este fenómeno consiste en observar la estructura demográfica por edades de cada uno de los componentes urbanos montevideanos.

Gráfico 12. Población por grupos de edad en componentes metropolitanos de Montevideo



Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Los 62 barrios INE fueron asignados a las grandes áreas urbanas previamente definidas en este trabajo.

El área central y la costa muestran una composición comparable, con valores de 14% y 15% para el tramo inicial de edades y valores de 18% y 19% para los mayores, respectivamente.

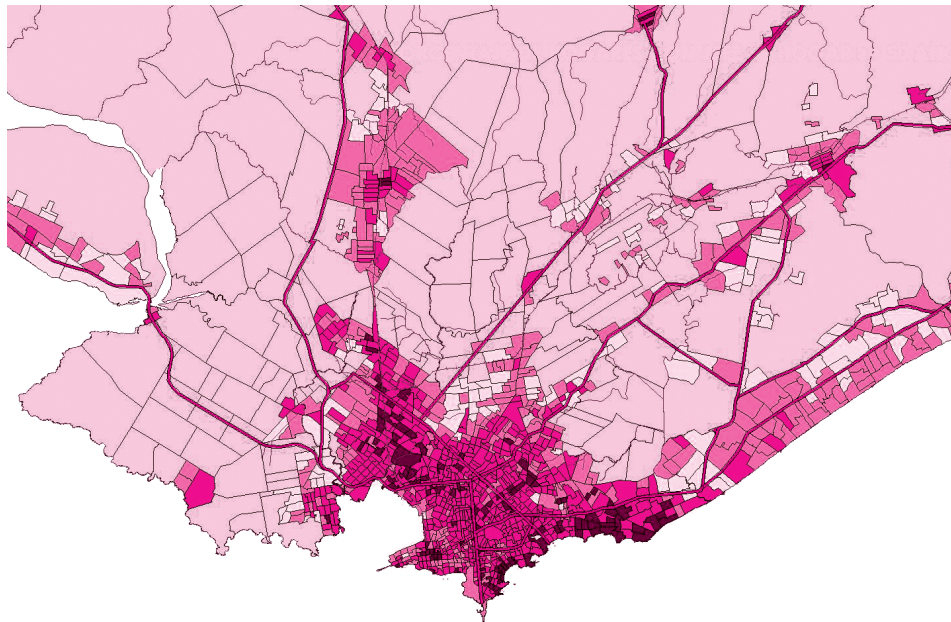
Las periferias, entretanto, tienen una estructura totalmente diferente: 28% para el tramo más joven y apenas 10% para el tramo de mayor edad, y 37% para el tramo de 30 a 64 años, que en el promedio urbano es 40%.

Las áreas intermedias tienen un comportamiento menos contrastado, con un 20% de su población en el tramo más joven y un 16% en el de mayor edad.

La extensión del análisis para incluir las periferias metropolitanas de San José y Canelones, así como la Ciudad de la Costa, mostraría que las primeras son versiones menos contrastadas de las periferias montevidéanas, mientras que la segunda se diferencia de la costa montevidéana por una mayor presencia de población joven.

El mapeo de una variable como la edad de los jefes de hogar, por ejemplo, pone en evidencia la relación directa que esta guarda con el grado de consolidación urbana de las distintas áreas. A la inversa, los jefes de hogar más jóvenes se concentran en las periferias, en las que se produce el crecimiento. Al mismo tiempo, el mapa 14 muestra el contraste entre la costa montevidéana, con gran concentración de hogares viejos, y la Ciudad de la Costa, en la que predominan los hogares jóvenes.

MAPA 18. Porcentaje de hogares con jefes de 50 años o más por segmento de edad, 1996



Fuente: Cartografía del Hábitat Social Metropolitano, DINOT-MVOTMA, 2004.

5.5. El crecimiento y la segregación socioespacial

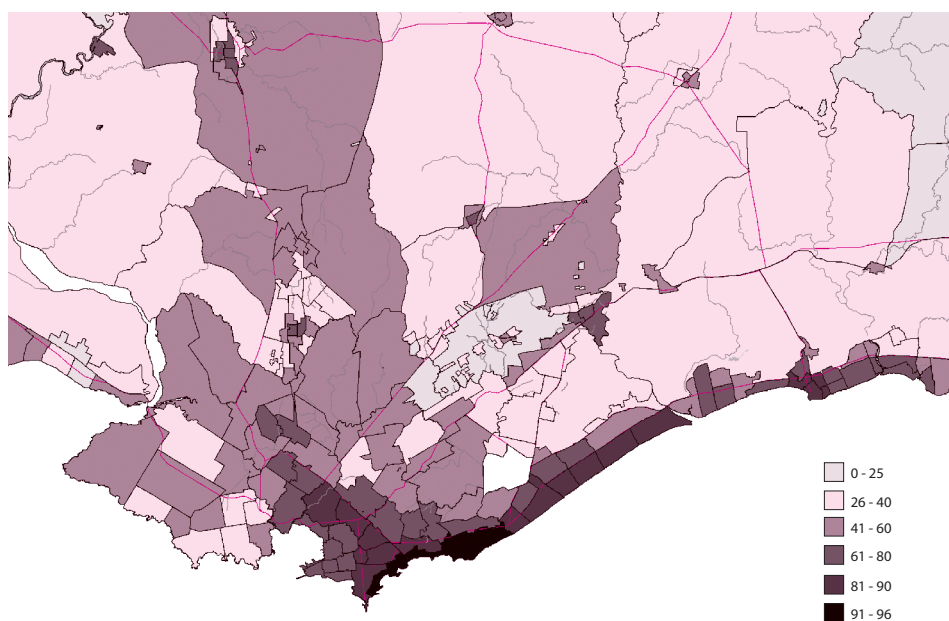
Los estudios recientes sobre la segregación socioespacial en Montevideo refuerzan dos argumentos centrales para este informe: en primer lugar, consolidan la lectura de las diferencias entre las grandes áreas como matriz espacial; en segundo lugar, muestran un progresivo agravamiento del fenómeno y, por tanto, una creciente inercia de las estructuras segregadas que se sostienen más allá de cambios coyunturales.

El mapa 19 presenta el nivel de confort de los hogares por áreas menores, en función de la posesión de determinados bienes materiales. Si bien la información corresponde al censo de 1996, la estructura básica está bien definida y es muy estable:

- Los mayores niveles de confort, indicativos de un nivel socioeconómico más elevado, se producen en la costa de Montevideo (estrictamente, en la franja al sur de Rivera o de avenida Italia).
- El segundo grupo está formado por las áreas de Ciudad de la Costa al sur de Giannattasio y por las áreas intermedias entre Parque Batlle y el Prado.
- El tercer grupo corresponde a las áreas centrales de Montevideo y los barrios consolidados, así como ciertos sectores de Ciudad de la Costa y los cascos de Pando y Las Piedras.
- Finalmente, los menores niveles de confort coinciden puntualmente con las periferias montevideanas y los fraccionamientos interiores metropolitanos en Canelones y en San José.

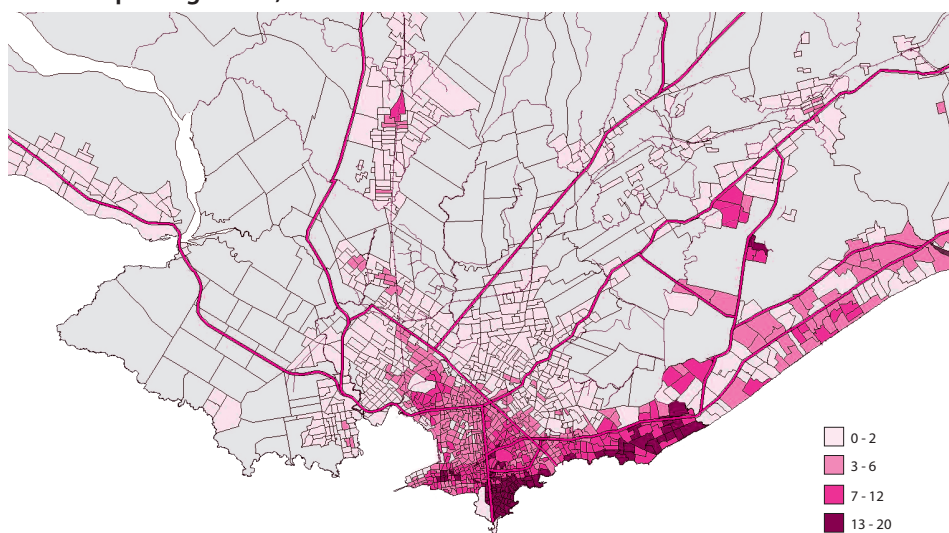
Los mapas temáticos 20 y 21 presentan indicadores sociales por segmento, con información de 1996.

MAPA 19. Nivel de confort por áreas homogéneas en la Región Metropolitana, 1996



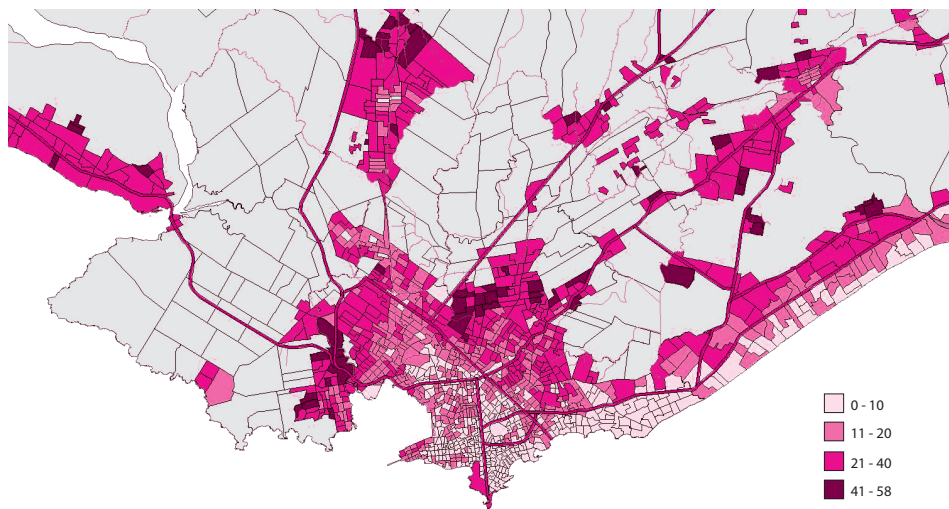
Fuente: Bervejillo y Lombardi, 1999.

MAPA 20. Porcentaje de profesionales universitarios sobre el total de población por segmento, 1996



Fuente: Cartografía del Hábitat Social Metropolitano, DINOT-MVOTMA, 2004.

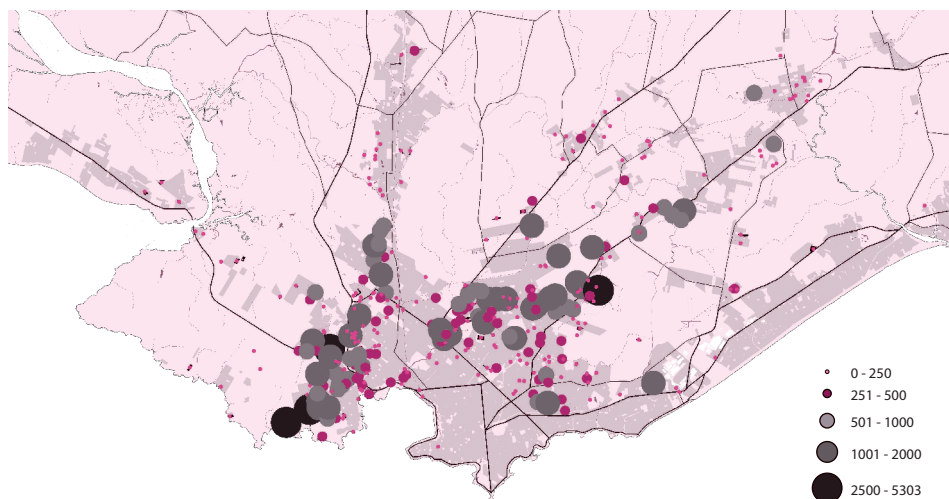
MAPA 21. Porcentaje de hogares con más de dos personas por habitación (condición de hacinamiento) por segmento censal, 1996



Fuente: Cartografía del Hábitat Social Metropolitano, DINOT-MVOTMA, 2004.

Finalmente, el mapa de localización de los asentamientos irregulares permite completar esta lectura de la segregación socioespacial metropolitana, destacando la particularidad de las periferias, transformadas por el impacto del crecimiento informal y la concentración de la pobreza.

MAPA 22. Localización y tamaño relativo de los asentamientos irregulares



Fuente: Cartografía del Hábitat Social Metropolitano, DINOT-MVOTMA, 2004, con datos del INE, MVOTMA y PIAI.

6. Un modelo de *tres ciudades* como matriz socioespacial del crecimiento metropolitano

El análisis realizado, a pesar de su carácter panorámico, permite formular una descripción básica de los procesos de crecimiento y su relación con las estructuras espaciales y sociodemográficas.

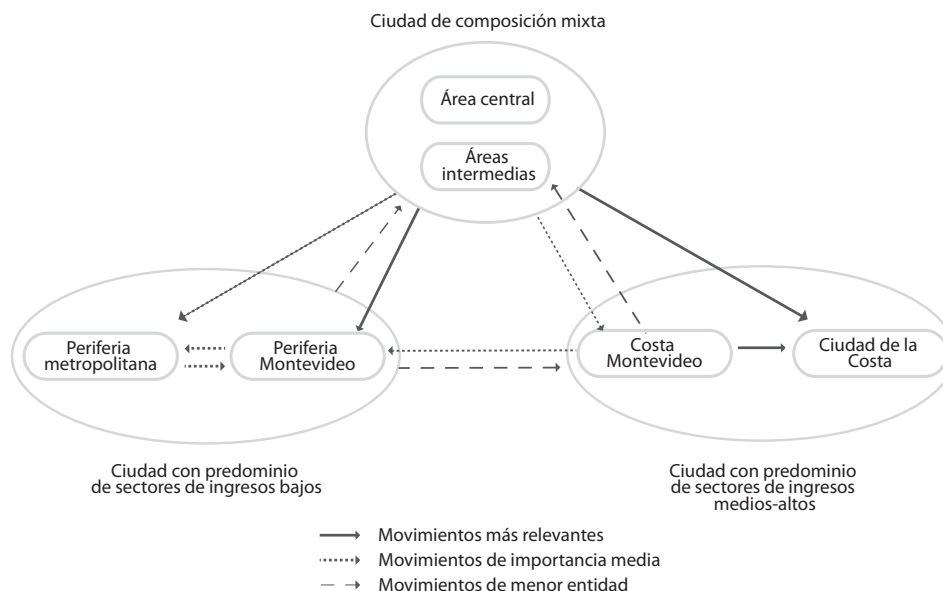
1. La ciudad crece principalmente como resultado de la saturación en áreas de baja densidad y la expansión irregular en las periferias de Montevideo, Canelones y San José. En estas áreas de crecimiento se concentran los hogares numerosos, que a su vez son mayoritariamente los hogares pobres. Se están generando franjas periurbanas altamente fragmentadas en lo urbano y homogéneas en su composición social.
2. Las áreas intermedias, los barrios tradicionales y parte del centro tienen crecimientos de vivienda muy bajos, se mantienen estancados en cuanto a la cantidad de hogares, pero pierden población en forma generalizada, lo que es coherente con la sostenida disminución del tamaño medio de los hogares. Los hogares en estas áreas tienen dimensiones en torno al promedio general metropolitano.
3. Las áreas más densas del arco central expandido entre el Centro y Pocitos muestran un dinámico crecimiento en la cantidad de hogares, acompañado de una disminución moderada de la población. Los hogares en estas áreas no solo son los menores en tamaño, sino que este se reduce en forma acelerada respecto al resto de la ciudad.
4. La Ciudad de la Costa se comporta como las áreas intermedias en cuanto al tamaño de hogar, pero su dinamismo demográfico la emparenta con las periferias interiores. Este hecho es coherente con la idea de la Ciudad de la Costa como espacio de reproducción en baja densidad de clases medias metropolitanas. Paso Carrasco, entretanto, se identifica en todas las variables con las periferias interiores.

El modelo de *tres ciudades* (Bervejillo y Lombardi, 1999) entonces se confirma, se complejiza y se robustece, ya que las grandes áreas identificadas difieren entre sí en un conjunto de variables asociadas, y no meramente en sus dinámicas intercensales y nivel socioeconómico, como resume el siguiente cuadro. La ciudad metropolitana, según este modelo, puede concebirse compuesta de *tres ciudades*, que se transforman con lógicas propias y divergentes:

- **La ciudad de composición social mixta**, que abarca las áreas centrales e intermedias de Montevideo. Coincide con la ciudad que estaba consolidada a mediados del siglo xx. Su situación es de estancamiento o pérdida de población a favor de las restantes.
- **La ciudad con predominio de sectores de ingresos bajos**, que abarca las periferias montevideanas y metropolitanas. Todo indica que esta ciudad, además de concentrar los mayores índices de crecimiento vegetativo, es receptora de la mayor parte de los hogares de bajos recursos que abandonan la anterior.
- **La ciudad con predominio de sectores de ingresos medios-altos**, compuesta por la costa de Montevideo y la Ciudad de la Costa. De estas, la costa de Montevideo presenta un saldo de crecimiento bajo o nulo en población. La Ciudad de la Costa,

en cambio, concentra los crecimientos y es receptora de hogares que provienen tanto de la *ciudad de composición mixta* como de la propia costa de Montevideo.

GRÁFICO 13. El modelo de *tres ciudades*



Fuente: Bervejillo y Lombardi, 1999.

CUADRO 7. Composición de las *tres ciudades* según grandes áreas

Las tres ciudades	Componentes	Grandes áreas
Ciudad de composición social mixta, tejidos consolidados y estancados, población envejecida.	Central	A01 Área central
	Intermedias	A02 Intermedia Oeste
		A03 Intermedia Central
		A04 Intermedia Este
Ciudad con mayoría de sectores de ingresos bajos, predominio de tejidos urbanos no consolidados, población joven y hogares numerosos, gran parte del crecimiento se da en asentamientos irregulares.	Periferias Montevideo	A06 Periferia Oeste Montevideo
		A07 Periferia Norte Montevideo
		A08 Periferia Este Motevideo
	Periferias metro	A09 Conglomerado Ruta 5
		A10 Conglomerado rutas 6 y 8
		A12 Ciudad del Plata

Ciudad con predominio de sectores de ingresos medios y altos, hogares pequeños, tejidos consolidados o mejor servidos, crecimientos por saturación y densificación.	Costa Montevideo	A05	Costa Montevideo
	Ciudad de la Costa	A11	Ciudad de la Costa

Fuente: Bervejillo y Lombardi, 1999.

Al diagrama de movimientos intraurbanos entre estas *tres ciudades* habría que agregar, en caso de contar con la información, los flujos de emigración que han sido una constante de los últimos decenios. Se puede plantear como hipótesis que estos flujos se originan en la ciudad costera en primer lugar y en la ciudad intermedia.

6.1. Los tipos de barrio como el dispositivo local de (re)producción de la matriz socioespacial metropolitana

No se entienden los problemas de integración y pobreza si no se entiende la forma en que individuos, políticas y mercados se articulan en los diferentes tipos de barrios (Kaztman 2005).

En diversos trabajos recientes, Ruben Kaztman (2001, 2005) y el equipo de investigación del IPES han avanzado en una tipología de barrios pobres urbanos que resulta de gran interés para el estudio de la matriz socioespacial metropolitana. La cita invita a pensar los barrios como un *dispositivo* a través del cual se articulan la escala familiar con la local y ambas con la escala metropolitana. El barrio es a la vez un producto histórico, socioeconómico y urbano, y una estructura preexistente que condiciona los comportamientos y oportunidades de sus habitantes. La relación entre grupos sociales diferenciados y áreas urbanas o barrios no es meramente una relación de *distribución*, sino de mutuo condicionamiento y de coevolución, en un marco en el que interactúan «individuos, políticas y mercados».

La tipología propuesta por Kaztman distingue entre *vecindarios formados principalmente por migrantes internos que arriban a la ciudad, barrios obreros tradicionales, vecindarios populares urbanos y guetos urbanos*. Estos tipos en general pueden mapearse con bastante claridad sobre las estructuras urbanas del Gran Montevideo.

El primer tipo no tiene en el palimpsesto montevideano una manifestación tan clara como puede tenerla en otras ciudades de la región que recibieron el grueso de la migración campo-ciudad a partir de la década de 1970. No obstante, falta investigación y probablemente información de base para conocer el peso relativo de los inmigrantes en, por ejemplo, las estructuras metropolitanas de las villas formadas en la segunda posguerra.

El tipo *vecindarios populares* resulta útil para analizar las *áreas intermedias* en sentido estricto (buena parte de los barrios en el eje transversal que va de Buceo a Paso Molino, Sayago y Colón), más algunos barrios centrales (como Parque Rodó, La Comercial, Goes). En estas áreas, un alto grado de consolidación urbana (alcanzado hacia 1950 o antes) se combina con un perfil social mixto de sectores obreros y clases medias, y con la presencia de algunos subcentros y ejes comerciales de importancia que trascienden la

escala barrial. La presencia intensa del comercio de escala urbana o zonal, junto con la concentración de servicios y talleres, otorgó a estos barrios un perfil económico más diversificado en tipos de actividad y tipos de empresas.

El tipo *barrios obreros*, por su parte, puede mapearse en relación con las áreas intermedias externas, también llamadas *primeras periferias* (en sentido histórico y espacial) y con parte de las áreas centrales. En el primer grupo figuran barrios tradicionales como El Cerro, La Teja, Peñarol, Cerrito de la Victoria, Maroñas, cuya composición e identidad estuvieron muy vinculadas al desarrollo industrial y a las organizaciones obreras, desde fines del siglo XIX hasta el tercer cuarto del XX. Algunos barrios centrales en torno a la bahía, como Arroyo Seco, Aguada, Reducto, también podrían asociarse a este tipo. En estos barrios la composición social fue predominantemente obrera, la edificación y los espacios públicos son más modestos que en las áreas intermedias, y los centros comerciales y cívicos se desarrollaron básicamente para el mercado local. En el presente, sobre esta matriz de antiguos barrios obreros se observan trayectorias de estancamiento y retroceso (aumento de la pobreza y la homogeneidad social y deterioro urbano), y también, en varios casos, trayectorias de *precarización e informalización* económica y social.

Un tipo de barrio pobre que no está presente con claridad en la tipología de Kaztman es el que podríamos llamar *villa dormitorio suburbana*. En el Gran Montevideo, buena parte de las periferias metropolitanas están formadas por villas o barrios dormitorio fraccionados en la segunda mitad del siglo XX en el entorno de las principales rutas radiales y de las ciudades premetropolitanas (Las Piedras, La Paz, Pando, Toledo). Con el tiempo, y al cabo de un proceso de ocupación lento, los conglomerados de villas más los núcleos premetropolitanos se combinaron para dar lugar a los *corredores o periferias metropolitanas* sobre las rutas 1, 6-7 y 8. Las villas suburbanas fueron y siguen siendo básicamente villas dormitorio, en tanto sus habitantes trabajan mayormente en Montevideo o en los cascos urbanos antiguos de la periferia. Se caracterizan por muy bajos niveles de consolidación urbana, población de bajos ingresos y baja calificación, una débil presencia de actividades económicas industriales o de servicios y bajos niveles de organización colectiva. En este sentido, son espacios urbanos formales pero a la vez precarios y segregados, que por otra parte han estado hasta estos años fuera de la agenda de las políticas sociales y territoriales.

Volviendo a la tipología, el tipo *guetos urbanos* se presenta fuertemente asociado a los asentamientos irregulares, en particular los periféricos de mediana y gran dimensión, o sus agrupamientos. Su origen es más reciente, ya que se han formado en su mayor parte luego del cambio de modelo económico y la consiguiente reestructuración de los mercados de empleo, a partir de la década de 1980. El tipo *guetos urbanos* destaca el carácter de estos nuevos barrios como espacios de homogeneidad en la pobreza y segregación socioespacial más severa, aun cuando los mismos autores señalan en diversos textos que en ellos se da una tensión entre comportamientos de «desafiliación» y de «resistencia a la desafiliación» social.

Si bien es innegable que el tipo *guetos* resulta útil para el estudio de los asentamientos irregulares o de los vecindarios de vivienda de promoción pública destinados a sectores de muy bajos recursos, es conveniente reflexionar sobre la necesidad de formular un tipo mixto o híbrido, capaz de dar cuenta de la combinación entre asentamientos irregulares y/o conjuntos tugurizados, por un lado, y barrios obreros y/o villas dormitorio suburbanas,

por otro. En esta mezcla, los antiguos barrios obreros de la primera periferia, o los fraccionamientos y villas suburbanas, se transforman hacia abajo en su contenido urbano y social, y pasan de ser una fase evolutiva en un proceso de crecimiento y consolidación urbana, a ser espacios atrapados en el conflicto entre integración y exclusión/marginalidad. El nuevo tipo entonces podría identificarse como *áreas urbanas precarias* y estudiarse como tal no solo con finalidad académica, sino como espacio específico de políticas.

Llevando ahora este enfoque tipológico a la escala de los componentes metropolitanos, se puede proponer la siguiente interpretación.

Las *áreas intermedias* se pueden leer en clave de *vecindarios populares* en su anillo más interno y de *barrios obreros* en su anillo externo, también mencionado como *primeras periferias*. Ambos tipos presentan un proceso de estancamiento y deterioro. Por cierto, en las áreas intermedias propiamente dichas existen barrios que se apartan de esta tipología porque, en su composición, el peso de la clase media o media-alta los separa de los barrios pobres (Prado, eje de Luis Alberto de Herrera).

Las periferias montevidéanas, *segundas periferias*, se formaron como villas dormitorio o como barrios obreros de base económica más frágil. Nunca llegaron a consolidarse en términos de urbanización y luego fueron transformadas por procesos difusos de empobrecimiento, por la inserción de grandes conjuntos habitacionales para pobres y, más recientemente, por el gran desarrollo de los asentamientos irregulares en su interior o en sus bordes. Algunas subáreas de estas periferias montevidéanas se configuran hoy como las áreas sociales más críticas del espacio metropolitano: las zonas en torno a Cerro Norte al oeste, Casavalle al norte y Punta Rieles al noreste son claros ejemplos de esta situación. Aquí se vuelve pertinente reconocer, como tipo contemporáneo, el resultado de esta mezcla de ciudad formal e informal, integración y marginación, propia de las segundas periferias, que en algunos casos avanza sobre antiguos barrios obreros en crisis. Guetos urbanos informales y áreas formales precarizadas se integran conflictivamente en esta banda.

Las áreas centrales, finalmente, en términos de composición socioespacial y lógicas urbanas, presentan grandes diferencias internas. En el entorno de la bahía, algunos barrios pueden asimilarse en su génesis al tipo de barrio obrero, y hay zonas situadas hacia el norte del área central que tienen una composición social más popular que los barrios del área intermedia. Otras en cambio parecen estar integrándose a la lógica costera en la cual las clases medias son el factor dinámico.

Las periferias metropolitanas a su vez presentan una gama de situaciones, con grandes diferencias entre los cascos y ensanches premetropolitanos, que tienen lógicas similares a las áreas centrales o intermedias de Montevideo, y los conglomerados de fraccionamientos o villas dormitorio, que se leen como barrios pobres, con ínfimo desarrollo económico, y que en parte han seguido trayectorias de precarización en los últimos años.

6.2. La divergencia de tres ciudades y la divergencia de tres países

En desarrollos recientes del análisis sociológico, ha surgido la imagen de *tres países* como síntesis de un diagnóstico acerca de la divergencia entre las trayectorias sociales de tres grandes grupos de población (Filgueira, Alegre y Lijtenstein, 2006). Esta es

una mirada al conjunto de la sociedad nacional, y se construye sin una referencia sustantiva a la dimensión territorial. Sin embargo, a la luz del análisis socioespacial metropolitano, y comparando este aporte con el modelo propuesto de *tres ciudades* (Bervejillo y Lombardi, 1999), se observa una fuerte correspondencia, que permite plantear al menos como hipótesis de futuros trabajos una relación sustantiva entre divergencia social y segregación territorial.

En efecto, de acuerdo con este diagnóstico, un primer conjunto social o *país* se caracteriza como población *vulnerada*, dentro de la cual se distingue un grupo menor de población *marginal*. El país vulnerado es también el país joven, con hogares numerosos y que progresivamente va quedando por fuera de los sistemas formales de protección. Esta lectura puede mapearse con mucha claridad sobre las periferias montevidéanas y metropolitanas, y en particular puede asociarse a este tipo emergente de *áreas urbanas precarias*, compuestas por un mix de barrios obreros y villas dormitorio empobrecidos, asentamientos irregulares y conjuntos degradados de vivienda pública.

El segundo sector se caracteriza como asociado al país *estatal y corporativo*, y se lo caracteriza como «un país más gris» y con una población envejecida, que vive gracias a diversas estrategias «defensivas». Nuevamente en este caso resulta posible proponer una correspondencia con la macroestructura metropolitana: este sería el *país* de las áreas intermedias y parte de las áreas centrales, particularmente de sus *barrios populares* de clase media baja. En estos casos el capital urbano (la ciudad intermedia consolidada, la buena calidad inicial de la vivienda) sería parte de las herencias del Estado de bienestar a las que este sector se aferra. También esta mirada es consistente con el diagnóstico acerca de la desinversión que se produce en estos barrios, la cual tiene un doble origen: menos inversión del Estado y una extendida desinversión privada en relación con las viviendas y su entorno inmediato.

Finalmente se plantea la realidad de los sectores con renta alta y medio-alta, que desconfían del Estado y compran los servicios en el mercado, que tienen pocos hijos y los tienen tarde. La matriz espacial de estos sectores, en el contexto metropolitano, puede mapearse con mucha precisión en la *costa montevidéana* y secundariamente en la Ciudad de la Costa y algunos ámbitos menores de las áreas intermedias más calificadas. La ciudad de estos sectores es una ciudad dinámica, como las periferias, pero de signo contrario.

En conclusión, todo indica que las relaciones de refuerzo entre la macrosegregación urbana y la divergencia de trayectorias sociales están presentes, y que se trata de relaciones estructurales robustas, inocultables para el diagnóstico e ineludibles para el diseño de las políticas.

Los tres países

1

Hay casi un 40% de población que [...] puede ser tipificada como vulnerada. Los riesgos se concentran en la infancia, en las mujeres jóvenes de los sectores

populares, en la informalidad, en el asentado precario, en el trabajador sin estabilidad y protección. Aquí hay un Uruguay vulnerado que reproduce a la mayor parte de la población, que tempranamente pone a sus hijos adolescentes y jóvenes a trabajar, que ha quedado excluido de los sistemas de protección a los que se accedía mediante empleo formal y apoyo corporativo. Son los de «afuera». No los «marginales». Estos son una proporción mucho menor de este conjunto más amplio de «vulnerados».

2

Un segundo sector, si se quiere muy frágil pero no vulnerado, se ha logrado mantener «adentro» mediante una actitud defensiva. Es el país estatal y corporativo, que vive de la renta material y simbólica de aquel viejo edificio de bienestar: es un país que vive con lo justo, de jubilados y algunos trabajadores del Estado y privados protegidos. Es un país más gris, conformado por adultos y tercera edad. Sus hijos e hijas se atrincheran en los hogares en donde algunos miembros de la familia mantienen este vínculo con un «adentro» protegido. Desde allí —dadas las posibilidades que el país ofrece— muchos hacen dos tipos de huelga: huelga de vientres y huelga emancipatoria. Poca o nula descendencia y tardía o inexistente emancipación a la vida adulta caracterizan a este país defensivo que sabe que las oportunidades son pocas, que tener un hijo y poder acceder a servicios adecuados de educación y salud es caro y que, por tanto, más vale esperar y postergar la reproducción y la autonomización.

3

Es el país compuesto por casi un tercio de la población, que tiene renta medio-alta y alta, formalizado con empleo estatal y privado de alta calidad, desconfiado de los bienes públicos y del viejo sistema de protección social; compra servicios de salud y educación —también de seguridad— cada vez más en el mercado. Tiene pocos hijos y los tiene tarde, los educa y los cuida con medios privados y los emancipa luego de que ha realizado toda la inversión posible en ellos para que luchen en un mercado generacionalmente adverso.

Fuente: Filgueira, Alegre y Lijtenstein (2006).

7. Escenarios prospectivos, desafíos y opciones de políticas

La reestructuración de la matriz socioespacial metropolitana pone en juego temas centrales para el futuro de la ciudad y de la sociedad. Una ciudad que había construido un modelo relativamente integrado y policlasista se enfrenta a cambios que la colocan al borde de convertirse en una ciudad dualizada. Aquel modelo estaba atado a circunstancias relativamente excepcionales relacionadas con el modelo de desarrollo, el tipo de Estado, los patrones culturales dominantes y la propia dimensión urbana. Como muestran algunos de los estudios recientes (como los coordinados por Ruben

Kaztman), buena parte de las bases del modelo de ciudad integrada desaparecieron de manera irreversible. En estas condiciones, la superación de los actuales deterioros y de las amenazas de males mayores tiene que descansar en buena medida en la reinención de la comunidad territorial, porque no existen caminos de *retorno* a la matriz socioespacial anterior. Así, más allá de las políticas orientadas a la atención de los temas críticos en el corto plazo, se plantea un desafío radical respecto a las estrategias de Estado (y *de sociedad*) para construir sobre renovadas bases una ciudad inclusiva y dinámica.

La construcción de escenarios prospectivos se plantea entonces como una necesidad para pensar y conversar sobre el futuro de manera más rendidora, evitando caer en reduccionismos o ingenuidades que poco ayudan frente a la complejidad y al carácter estructural de los problemas.

En un primer nivel resultan útiles escenarios sobre los modos de crecimiento futuros y la distribución espacial de estos según tipos urbanos y perfiles sociales. Se trata de acotar la incertidumbre sobre las pautas futuras de la movilidad intraurbana, identificar alternativas concretas y discutir tanto los factores que las producen como las consecuencias globales que de ellas se derivan. En esta línea se propone como referencia el ejercicio realizado para el Plan de Saneamiento de Montevideo en los años 2000-2001. Parte de las ideas allí planteadas pueden mantener vigencia, más allá de una necesaria relectura y adecuación al nuevo conocimiento disponible sobre contextos y tendencias.

En un segundo nivel, pero sin prescindir del primero, más bien apoyándose en él, parece útil plantearse escenarios acerca de las grandes alternativas de continuidad o cambio de la *matriz de crecimiento* metropolitana. Existe una tendencia marcada, como se vio en el análisis, y se trata de una tendencia robusta, estructural, cargada de redundancias y realimentaciones entre las dimensiones urbanas, sociales y económicas. Esta tendencia acumulativa apunta a una creciente segregación y dualización socioespacial. ¿En qué direcciones y cómo pueden operar otros procesos complejos capaces de compensar las tendencias negativas?

7.1. Escenarios de distribución y morfología del crecimiento

En ocasión del ejercicio de prospectiva realizado para el Plan Director de Agua Potable de Montevideo (PDAPM) (OSE, 2001), se contrastaron escenarios de crecimiento urbano metropolitano, considerando la localización, la morfología y la densidad de los crecimientos como los factores diferenciales.

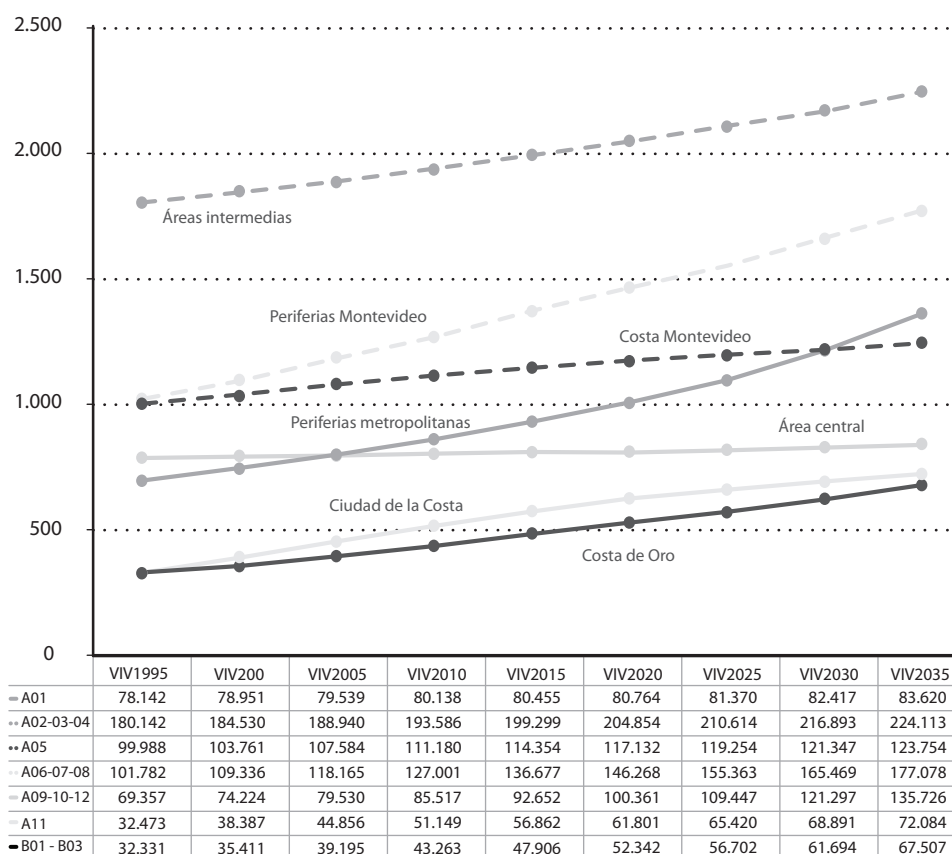
El escenario base se caracteriza como un escenario de contención moderada de los efectos negativos de las tendencias actuales. Los crecimientos más dinámicos se proyectan para las periferias de Montevideo y las metropolitanas. Se prevé, por ejemplo, que entre 1995 y el 2035 las periferias metropolitanas prácticamente dupliquen su *stock* de viviendas, pasando de 69.000 a 136.000. Entretanto, las periferias montevidéanas pasarían de 102.000 a 177.000 viviendas, y la Ciudad de la Costa más que duplicaría su *stock* inicial, pasando de 32.000 viviendas a 72.000. A la vez, puede verse que en esta proyección, con la excepción del área central —que prácticamente se mantendría

estable—, todo el resto del Gran Montevideo estaría creciendo, lo que resulta consistente con los resultados del año 2004, que son posteriores a ese trabajo.

Entretanto, las proyecciones de población son más divergentes entre ellas, por efecto de la evolución diferencial de los tamaños promedio del hogar. El área central, la costa de Montevideo y las áreas intermedias terminarían perdiendo población, a pesar del aumento previsto en su stock de viviendas.

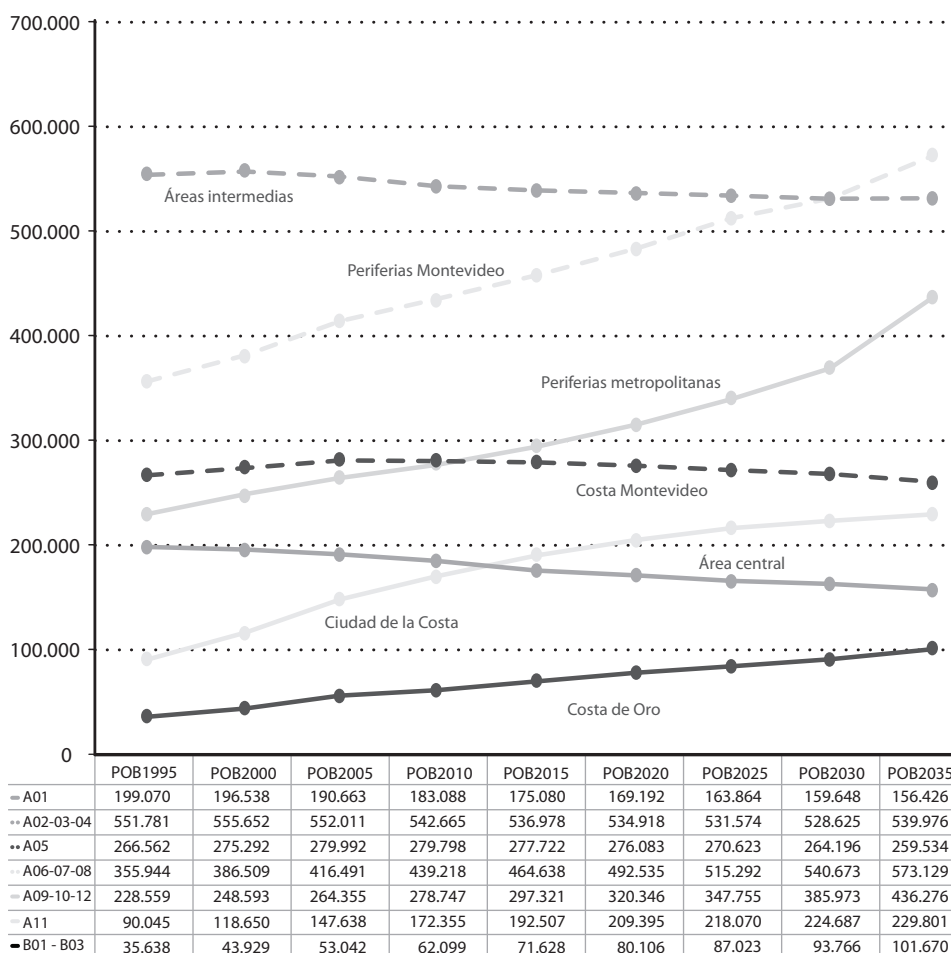
A continuación se transcriben como referencia algunos de los escenarios contrastados evaluados para el PDAPM. Como no era razonable proponer escenarios completos acerca de los modos y lugares del crecimiento en períodos largos, se optó por identificar escenarios parciales, más o menos combinables en ciclos de mediano plazo. Cada uno de estos escenarios refleja el predominio de un modo de crecimiento, y a la vez la transformación de una u otra de las áreas potenciales para la expansión o densificación urbana.

Gráfico 14. Crecimiento de vivienda por componentes metropolitanos y Costa de Oro. Escenario base



Fuente: OSE, 2001.

GRÁFICO 15. Crecimiento de población por componentes metropolitanos y Costa de Oro. Escenario base

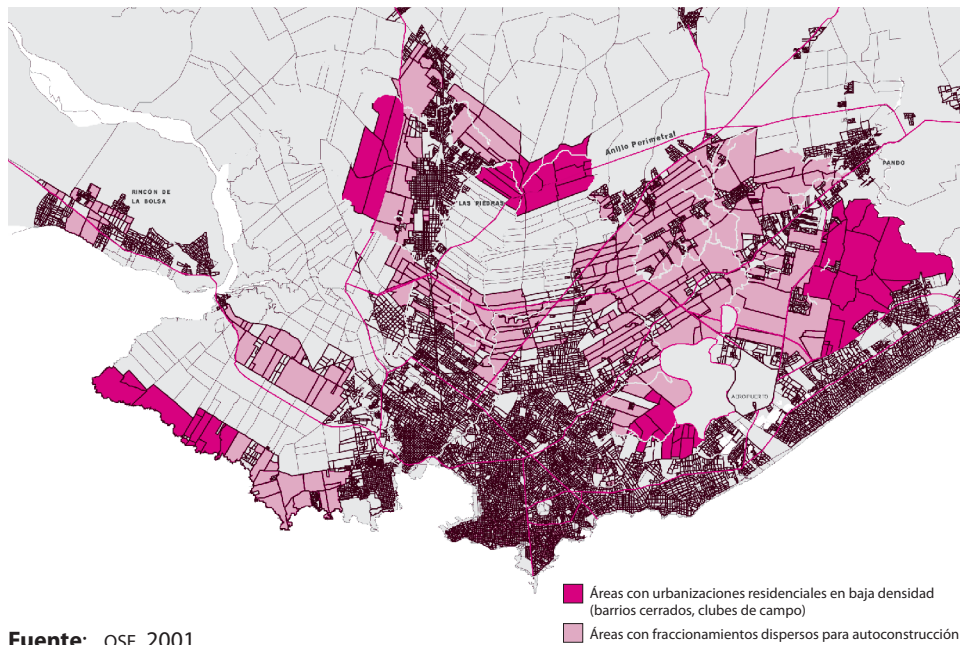


Fuente: OSE, 2001.

Crecimiento centrífugo y dualización

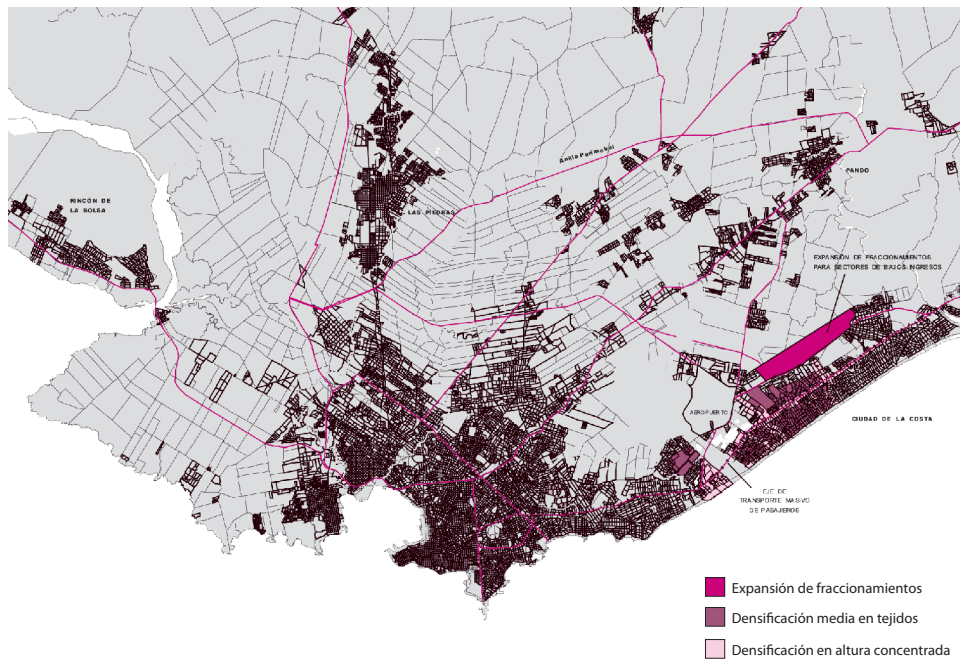
Este escenario supone que el dinamismo se concentra en las periferias y en la costa este, en perjuicio de las áreas centrales y los barrios más antiguos, que prolongan su decaimiento. El resultado es un proceso de polarización socioespacial creciente, que debilita a la ciudad pluriclasista central y favorece las expansiones periféricas de signo social opuesto. El escenario expresa el fracaso de las políticas de recuperación de la ciudad consolidada y responde también a un contexto de redistribución negativa del ingreso, incluyendo un debilitamiento del poder adquisitivo de importantes sectores de las clases medias.

Mapa 24. Expansión dispersa y formación de la ciudad difusa



Fuente: OSE, 2001.

MAPA 25. Densificación intensiva en Ciudad de la Costa

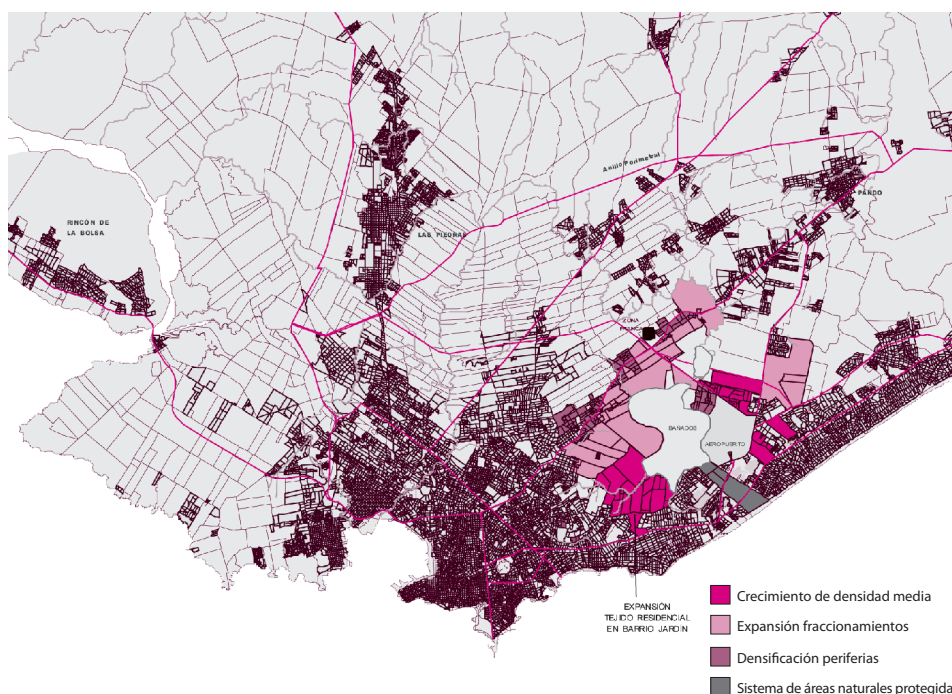


Fuente: OSE, 2001.

Anillo de crecimiento en torno a los bañados de Carrasco

En esta variante, se combinan nuevas expansiones y crecimientos más dinámicos en los espacios metropolitanos en torno a los bañados de Carrasco y el aeropuerto, incluyendo tanto una expansión hacia el norte de la urbanización residencial de Carrasco como una consolidación habitacional en los ejes de camino Maldonado y Ruta 102. Este escenario se presenta como el resultado de tendencias de mercado sumadas a una estrategia explícita del urbanismo montevideano a favor de retener en el departamento crecimientos residenciales que de otro modo se orientarían hacia las grandes áreas A10 (corredor de ruta 8) y A11 (Ciudad de la Costa) en Canelones.

MAPA 26. Anillo de crecimiento en torno a los bañados de Carrasco

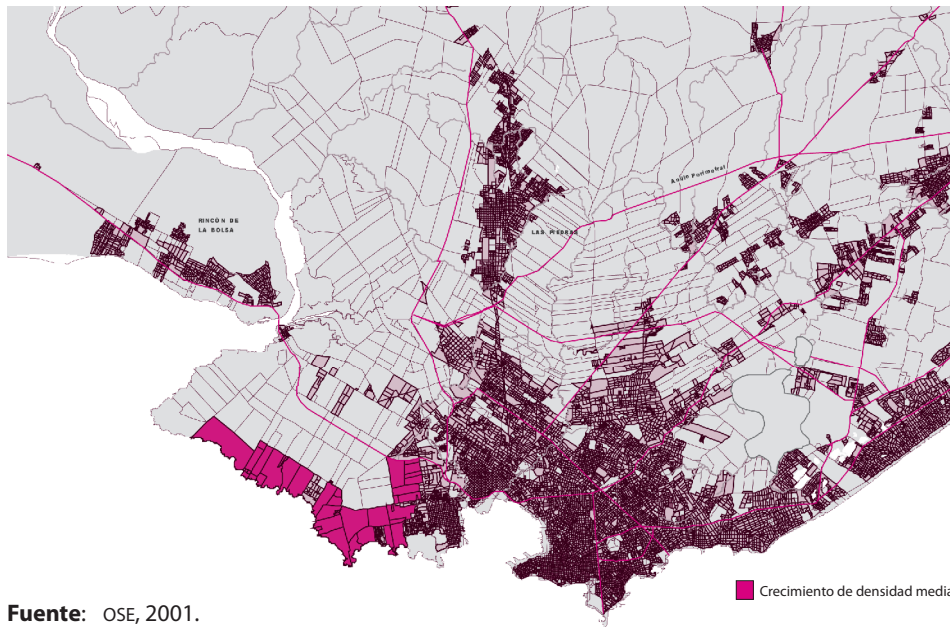


Fuente: OSE, 2001.

Expansión acelerada en la costa oeste montevideana

En esta variante, la expansión urbana hacia la costa oeste del departamento de Montevideo es más rápida, más intensa y ocupa una mayor superficie de suelo. El escenario comporta la ocupación urbana, alternada con parques, de toda la franja ubicada al sur de camino Pajas Blancas, entre el oeste de Casabó y las inmediaciones de punta Espinillo. Esta ocupación se produce mediante la creación de nuevos barrios, tanto para sectores de ingresos bajos como para sectores de ingresos medios; por tanto, se produce una *resignificación* del oeste como espacio policlasista.

MAPA 27. Expansión acelerada en la costa oeste montevideana



Fuente: OSE, 2001.

7.2. Escenarios de transformación de la matriz socioespacial

Estos son escenarios referidos a las orientaciones dominantes y los resultados posibles de las políticas territoriales metropolitanas. Se asume que, en el contexto de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial, las iniciativas de cooperación que ya están en curso para el ámbito metropolitano se verán reforzadas por la aplicación de nuevos instrumentos. Entre ellos, la nueva figura legal de las *estrategias regionales* se presta para una planificación metropolitana basada en la cooperación entre gobiernos departamentales y gobierno nacional, y capaz de incluir a la sociedad civil y a los actores económicos. Si se plantea entonces un diálogo en torno a objetivos de desarrollo territorial a mediano y largo plazo, la cuestión de la matriz socioespacial va a estar sobre la mesa, y será necesario definir objetivos de organización y de crecimiento metropolitanos capaces de reunir consensos.

Llegados a este punto, ¿cómo responder a la problemática planteada, una vez que se acepta el carácter estructural de las tendencias hacia la segregación socioespacial y la dualización urbana? El desafío consiste, precisamente, en modificar la matriz de crecimiento desde las políticas, reconociendo que las reglas que la conforman no derivan solo de las políticas, sino también de los mercados urbanos formales e informales y de las estrategias de los actores individuales y colectivos.

Aquí resulta crucial la forma en que se plantea y reconoce el *problema* o el *desafío*. Hoy es posible afirmar que no existe un acuerdo general en la definición del problema. De hecho, para el sistema técnico-político gobernante resulta difícil hasta la construcción conceptual de los problemas socioespaciales, o territoriales, debido entre otras razones a la influencia dominante del pensamiento sectorial.

Los siguientes escenarios tratan de reflejar algunos de los enfoques posibles de entendimiento del problema y de respuesta a él, mediante la fijación de objetivos y resultados esperados.

Escenario 1: Dualización acentuada

En este escenario se prolonga y acentúa la precariedad urbana de la primera periferia junto con la segunda, y se consolida la homogeneidad del enclave costero de las clases medias y altas.

Puede ser una resultante «natural» a mediano plazo de políticas demasiado modestas, o limitadas a responder a situaciones críticas pensando en el corto plazo y según esquemas de acción sectoriales antes que territoriales.

Una comprensión insuficiente de la gravedad y el carácter estructural de los procesos de segregación puede terminar en estos resultados no queridos.

Escenario 2: Revitalización de áreas centrales sin otros cambios

Un esfuerzo coordinado para revitalizar y repoblar las áreas centrales está muy presente en la agenda político-técnica como la respuesta natural y más razonable ante los problemas actuales. Sin embargo, tiende a conjugarse más en respuesta a la *expansión periférica* y el *vaciamiento del centro* que en términos de una estrategia global metropolitana.

Esto podría llevar a unas políticas muy proactivas para la repoblación del centro, mientras se mantienen políticas compensatorias y de manejo de crisis en relación con las periferias.

Hay que reflexionar sobre los peligros de reducir la problemática a una contraposición simple del tipo centro-periferia. La revitalización de áreas centrales, incluso mostrando algún éxito en la captación de sectores de bajos ingresos que hoy están en segundas periferias, no da respuesta al problema más amplio que plantea la matriz de crecimiento actual. De hecho, podría coexistir con un agravamiento de la segregación socioespacial, más aún si los que logran ser reclutados para el *retorno al centro*, vía Estado o mercado, resultan ser aquellos pobres de la periferia con más recursos y capacidades.

Como muestran los análisis previos, por otra parte, el área central no es una realidad homogénea. Parte de ella, el eje céntrico principal y los barrios costeros, ya está integrada en varios aspectos a las lógicas de la costa montevideana: valor del suelo, composición social y funcional, tipo de hogares. Otras partes, como los barrios al norte del área central, tienen características que permitirían asimilarlos a las problemáticas de los viejos barrios populares y obreros de la primera periferia.

Escenario 3: Prioridad a la recuperación de las primeras periferias y promoción de las áreas intermedias

Este es un escenario de recuperación del cordón de barrios obreros de la primera periferia mediante una fuerte inversión pública en calidad urbana y un proceso de densificación con vivienda popular integrada en los tejidos, logrado mediante una combinación de

regulaciones, incentivos y procesos de mercado operando en distintas escalas. La re-densificación de estos barrios puede darse por una combinación de acciones difusas predio a predio (segundas viviendas, por ejemplo) y operaciones de renovación fuertes en áreas de oportunidad.

Una orientación de este tipo se corresponde con una progresiva reducción de las áreas de ciudad precaria, operando desde adentro hacia afuera, desde lo formal hacia lo informal. Comprende también el fortalecimiento de las estructuras públicas en las segundas periferias y su consolidación y densificación selectiva.

La idea de la *vuelta al barrio* desde el asentamiento periférico, sin cambiar de gran zona urbana, puede presentar ventajas desde el punto de vista de las estrategias familiares que dependen de redes sociales territoriales y combinan ingresos formales e informales.

En las áreas intermedias es más factible apostar a mecanismos de mercado incentivados por el crédito a la demanda y por normativas que permitan generar ofertas dirigidas a sectores medios y medios bajos.

Escenario 4: Reorientación parcial de los sectores medios hacia nuevos desarrollos en las áreas intermedias, las periferias y los espacios periurbanos

La creciente homogeneidad social de la urbanización costera tiene como contracara una deserción de los sectores medios respecto al desarrollo del resto de la ciudad. Cada vez más estamos en presencia de la *ciudad de la costa* con minúsculas, es decir, un sistema urbano costero de clases medias y altas que funciona como un macroenclave. No es bueno para la ciudad futura que esta tendencia permanezca incambiada, porque debilita al conjunto y pone un gran interrogante sobre la viabilidad de los esfuerzos orientados al reequilibrio social metropolitano.

En este sentido corresponde preguntarse sobre la factibilidad de atraer sectores medios y medios altos hacia otras localizaciones no costeras, en operaciones capaces de contribuir a la diversidad social y el desarrollo urbano de las áreas interiores.

Los nuevos productos inmobiliarios, como las torres residenciales y los conjuntos con servicios, pueden resultar un instrumento de reubicación de sectores sociales medios en las áreas intermedias de la ciudad. En sentido contrario, puede verse que la falta de instrumentos viables para el mercado explica los pobres resultados en relación con objetivos incluidos hace 10 años en el Plan de Ordenamiento Territorial, como los que llevaron a declarar *área de promoción* al eje interior de Luis Alberto de Herrera.

Otro importante capítulo refiere al manejo de los espacios periurbanos en los que la agricultura se ha vuelto residual y no resulta viable —por razones de mercado, de recursos humanos y naturales, de inseguridad, etcétera— retornar a un tejido de agricultura familiar como el que puede haber existido en el ciclo anterior. Los sectores medios y altos, o parte de ellos, demandan nuevos modelos residenciales que podrían compatibilizarse con la conservación ambiental y paisajística, y aun con la persistencia parcial de la agricultura en los ámbitos periurbanos. Los debates actuales a menudo se cierran en torno al *sí* o *no* a los barrios cerrados, o al cambio de usos normativos, pero sería necesario investigar más alternativas en vez de descartar a priori esta posible contribución.

Los estudios previos han identificado dos áreas periurbanas de oportunidad para nuevos desarrollos, que son la costa oeste y el entorno de los bañados de Carrasco, vecinas respectivamente a las segundas periferias problemáticas del oeste y del este.

Conclusión

La interpretación de las transformaciones socioespaciales metropolitanas aún está sujeta a debate en los ámbitos académicos y políticos. Por ejemplo, hace apenas 10 años una mayoría de los decisores y analistas, al menos en el entorno de la gestión municipal, consideraba los fenómenos de crecimiento informal y concentración de la pobreza en las periferias como un fenómeno contingente, resultado de un ciclo de crisis y de malas políticas. Dependiendo de la interpretación de estos cambios, las orientaciones de políticas y las jerarquías entre distintas líneas de actuación pueden variar mucho.

En este trabajo se presentaron argumentos que fundamentan una interpretación global y estructural de los cambios, así como una visión de las tendencias robustas y los ciclos de larga duración que están en juego en el territorio del Gran Montevideo.

La interpretación de la Costa Sur como una región urbana emergente puede tener grandes consecuencias para las políticas de ordenamiento territorial y la inversión en infraestructuras con una visión supramunicipal, y alienta un estilo propositivo de políticas regionales, antes que una mera coordinación defensiva.

Por su parte, la interpretación de las dinámicas socioespaciales del Gran Montevideo basada en la divergencia de trayectorias entre *tres ciudades* permite, por un lado, trascender las lecturas dicotómicas del tipo centro/periferia y, por otro, contribuye al reconocimiento de las bases estructurales y los ciclos largos que alimentan la segregación, en un juego recursivo entre factores sociodemográficos, económicos y urbanísticos.

La pregunta que queda planteada, en caso de asumir como válida esta línea de interpretación, es si las políticas urbanas y territoriales, en sentido amplio, están a la altura de los problemas y desafíos planteados, o pueden estarlo en un plazo razonable.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, M. J. (2000): *Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación resistida*, Montevideo: IPES, Universidad Católica del Uruguay.
- BERVEJILLO, F. (1994): «Estructura y tipos urbanos en el área metropolitana de Montevideo», seminario *Área metropolitana de Montevideo: Caracterización y principales problemáticas, una visión hacia el futuro*, Montevideo, CIESU-FESUR.
- BERVEJILLO, F., y M. LOMBARDI (1999): «Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur», ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca.
- CARMONA, L., y M. J. GÓMEZ (1999): *Montevideo: proceso planificador y crecimientos*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura.

- CECILIO, M., J. COURIEL y M. SPALLANZANI (1999): *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*, Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- FILGUEIRA, F., P. ALEGRE y S. LIJTENSTEIN (2006): «Actual sistema de protección social está fracasando en sus diferentes funciones», entrevista en el diario *El País*, suplemento *Economía y Mercado*, 20 de febrero.
- GONZÁLEZ POSSE, E. (1999): «Principales problemas de Montevideo a largo plazo», en Á. ECHAIDER (ed.): *Montevideo 2020, el Montevideo que viene*, Montevideo: IMM, pp. 69-77.
- IMM-CSI-SOGREAH-SEURECA-GKW (1992): *Plan Director de Saneamiento de Montevideo. Estudios básicos - Planificación urbana*, Montevideo: IMM (responsables: Luis Livni y Federico Bervejillo).
- IMM-IMC (2007): *Plan Estratégico para la Cuenca del Arroyo Carrasco* (PECAC).
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (1997): *Plan Montevideo*, Montevideo: IMM.
- KAZTMAN, R. (2001): «Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos», en *Revista de la CEPAL* n.º 75, Santiago de Chile, diciembre.
- (2003): *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, serie medio Ambiente y Desarrollo.
- KAZTMAN, R., et al. (2004): *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*, Montevideo: IPES, Universidad Católica del Uruguay.
- KAZTMAN, R., y A. RETAMOSO (2006): *Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa*, Montevideo: IPES, Universidad Católica del Uruguay.
- LOMBARDI, M. (1999): «Para un Montevideo proactivo», en Á. ECHAIDER (ed.): *Montevideo 2020, el Montevideo que viene*, Montevideo: IMM, pp. 89-104.
- OSE (2001): *Plan Director de Agua Potable de Montevideo. Informe de estudios básicos*, Anexo 1, Capítulo 1.2, «Planificación urbana» (responsables: Federico Bervejillo, Mario Lombardi, Nelly Niedworok).

Inmigración en las márgenes de Maldonado y San Carlos*

Jaime Mezzerá

Punta del Este brilla... porque Maldonado le saca lustre.

(D.C., en el seminario de Rumbos)

Venir a Maldonado es el último intento que hago antes de irme al exterior.

(Egresado de UTU, 23 años, de Salto)

Mire, señor, comparado con... [donde nació], esto es mucho mejor, siempre.

(Alfredo, obrero de la construcción que inmigró hace diez años)

1. Migración al departamento de Maldonado

Hay tres departamentos que en los últimos años concentran la inmigración interna en el Uruguay: Canelones, Maldonado y San José, que junto con Montevideo y Colonia componen alrededor de dos tercios de la población del país.¹

La evolución poblacional de esos cinco departamentos se muestra en el cuadro 1 y en el gráfico 1, usando los datos como los presentan Macadar y Domínguez.

CUADRO 1. Evolución poblacional de los departamentos de Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo y San José, 1991-1996

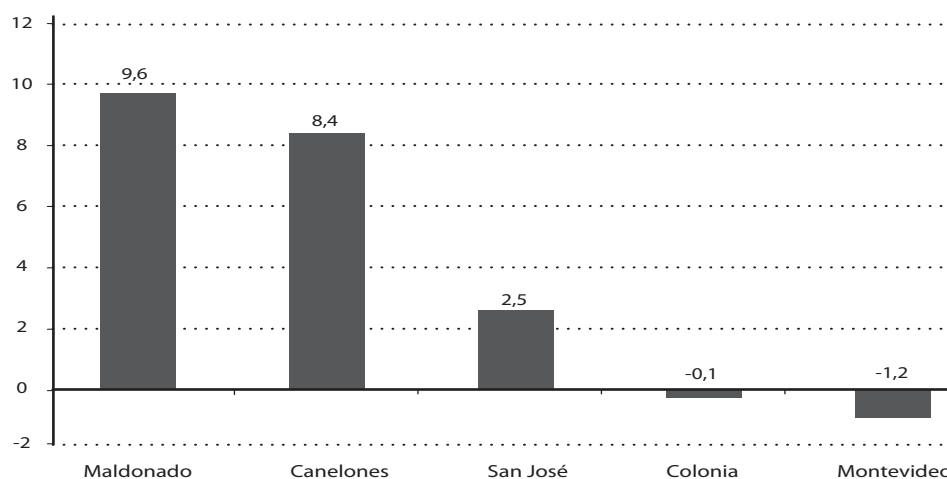
	1991	1996	No migrantes	Cambio	Crecimiento porcentual	
					S/1991	S/no migrantes
Canelones	354.937	384.620	335.318	29.683	8,4	8,9
Colonia	104.587	104.493	99.552	-94	-0,1	-0,1
Maldonado	99.843	109.399	94.714	9.556	9,6	10,1
Montevideo	1.201.017	1.187.111	1.131.626	-13.906	-1,2	-1,2
San José	82.635	84.679	77.732	2.044	2,5	2,6

Fuente: D. Macadar y P. Domínguez: «Migración interna», en C. Varela (ed.): Demografía de una sociedad en transición, Montevideo: Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, y UNFPA, 2008.

* Este trabajo se ha beneficiado mucho de los comentarios hechos por los participantes en el seminario de Rumbos-UNFPA en que fue presentada la primera versión. Los errores y omisiones remanentes, así como las opiniones aquí vertidas, son responsabilidad exclusiva del autor.

1 D. Macadar y P. Domínguez: «Migración interna», en C. Varela (ed.): Demografía de una sociedad en transición, Montevideo: Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, y UNFPA, 2008.

GRÁFICO 1. Intensidad de la migración en cinco departamentos del sur (1991-1996)
(en porcentaje de la población total)



Fuente: D. Macadar y P. Domínguez: «Migración interna», en C. Varela (ed.): *Demografía de una sociedad en transición*, Montevideo: Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, y UNFPA, 2008.

Puede verse que Maldonado fue el departamento que más atrajo inmigrantes, tanto respecto a su población inicial en 1991 como al número de los no migrantes en el período, es decir, aquellos que residían en el mismo departamento en 1991 y en 1996.

En el caso de Canelones, gran parte de la inmigración se compone de familias que trasladaron sus hogares de Montevideo a la Ciudad de la Costa, que ha pasado a ser, de alguna manera, una ciudad dormitorio de la capital. Parece razonable pensar que muchos de esos traslados se debieron a razones vinculadas al menor costo de vivir fuera de la ciudad grande.

En cambio, parece haber razones económicas y laborales que explican la mudanza a Maldonado, dadas tanto por las oportunidades de empleo en turismo como por la expansión edilicia de los alrededores de la ciudad; en ambos casos, naturalmente, Punta del Este y sus extensiones crecientes han sido determinantes.

Usando el enfoque tradicional del análisis migratorio, el crecimiento del departamento de Canelones tendría una razón más cercanamente vinculada a la expulsión (desde la capital) y el de Maldonado, a la atracción desde varias zonas.

2. Las ciudades de Maldonado y San Carlos²

En el período analizado, la población de la ciudad de Maldonado—incluyendo las secciones contiguas de Pinares y Las Delicias, con las que constituye un continuo urbano— aumentó

² Los datos de esta sección provienen de retabulaciones del Censo de 1996 y del recuento censal del 2004.

casi 13%, es decir, a un ritmo anual de 1,53%, con un leve predominio de la inmigración femenina, que fue de 1,70% por año, frente a un ritmo de inmigración masculina de 1,34%. Más de un lector se sorprenderá pensando que estas cifras son pequeñas; pero hay que recordar que en esos años la población uruguaya aumentó apenas a 0,32% anual, mientras Montevideo veía decrecer su población a un ritmo de 0,15% cada año.

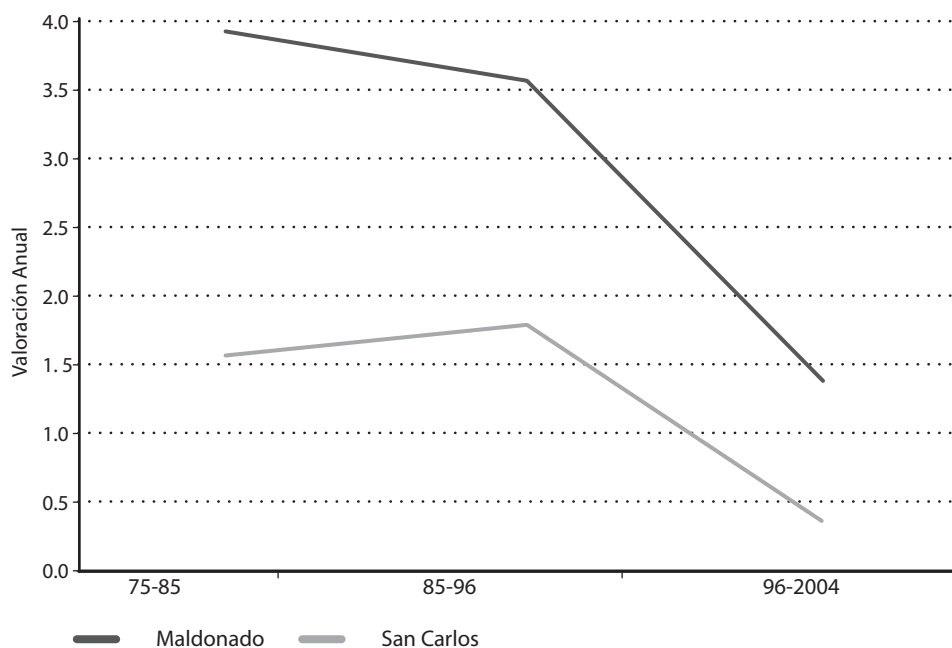
Primero vinieron los ricos a Punta del Este, y para atenderlos vinieron miles de pobres desde otras partes. (Rogelio, 76 años, oriundo)

Por su parte, la población de San Carlos creció mucho menos, al 0,38% anual, de nuevo con leve predominio de las mujeres, cuyo número aumentó a razón de 0,48% por año, frente al 0,27% de los hombres.

Es probable que la expansión de San Carlos sea el resultado de un influjo de habitantes desde otras partes del departamento y el país, y un flujo casi compensatorio orientado a la capital del departamento.

En las dos ciudades, el crecimiento entre 1996 y el 2004 fue inferior al de períodos anteriores, como muestra el gráfico 2.

GRÁFICO 2. Variación intercensal de la población de Maldonado y San Carlos



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

En ambos casos, hubo fuertes trasiegos de población dentro de las ciudades. Así, por ejemplo, en 13 de los 51 segmentos censales de Maldonado la población creció a más del doble del ritmo de la ciudad, y en otros 20 disminuyó a lo largo de casi una década.

También 8 de los 18 segmentos de San Carlos se expandieron al doble del ritmo de la ciudad, en tanto la población decrecía en otros 8 segmentos. Esto es claro síntoma de una población con fuertes contenidos migratorios que a veces se esconden detrás de las cifras totales.

3. La pequeña muestra utilizada y sus limitaciones

Como era de esperar, los segmentos censales en los cuales más ha crecido la población se ubican en los márgenes de las ciudades, ocupando tierras de menor valor, en ambos casos hacia el norte, pero también hacia el este en Maldonado y hacia el oeste en San Carlos (véanse los Anexos 1 para Maldonado, incluidos los segmentos de Pinares-Las Delicias, y 2 para San Carlos).

Esas zonas fueron el objeto principal de la investigación muestral realizada en el marco de este proyecto.

Para reducir el costo del levantamiento de la encuesta a un volumen manejable, solo fue posible realizar 123 entrevistas a hogares en Maldonado, Pinares-Las Delicias y San Carlos, por lo cual se decidió limitarlas a los 21 segmentos censales que, en cada caso, habían crecido a más del doble de la velocidad de la zona en los años 1996-2004, según el Censo del primero de esos años y el recuento poblacional en el segundo caso. Por la misma razón, se decidió limitar el levantamiento a las personas adultas.

No es posible determinar la representatividad de esta pequeña muestra, por cuanto lo que se usó como marco muestral —el recuento del 2004— ya tiene cuatro años y ello impide siquiera aproximar el tamaño actual de la población total de los segmentos encuestados.

En consecuencia, esta pequeña muestra no pretende tener representatividad estadística formal, sino ser simplemente indicativa de la situación de la migración y las condiciones de vida y trabajo de las poblaciones marginales adultas de las zonas encuestadas.

4. Los dos grandes factores de atracción: turismo y construcción

4.1. Turismo

El turismo que llega al Uruguay es, sin duda, una importantísima fuente de ingresos, directos e indirectos, que depende estrechamente —aunque cada vez menos— de la circunstancia económica argentina y su relación con las que se vivieron en el Uruguay y el Brasil. Así, se percibe que el punto más alto de llegada de turistas se produjo en 1998, y que a partir de ese momento el número de turistas, predominantemente argentinos, se redujo por efecto de la evolución dispar de la tasa cambiaria en el Brasil, que desvalorizó su moneda a principios de 1999, y el Uruguay, que mantuvo la misma política de banda cambiaria estrecha hasta el 2002. Así, el número de viajeros en tránsito al Brasil fue el único que aumentó, desde 78.000 en 1998 hasta casi triplicarse y llegar a 195.000 en el año 2000.

La fuerte desvalorización de la moneda argentina al final del experimento del cambio fijo, unida a los efectos de la crisis económica generalizada y el llamado corralito

en ese país, se unieron en el 2002 para producir una reducción brutal de los turistas ingresados al Uruguay, que se decrecieron en un millón de personas cuando la cifra del 2002 se compara con el máximo alcanzado en 1998.

GRÁFICO 3. Total de turistas llegados al país entre 1988 y 2007



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Migraciones.

Posteriormente hubo un aumento fuerte en el 2003 y el 2004 que luego continuó más moderadamente, pero sin siquiera acercarse a los niveles de 1998.

Con excepción de Montevideo —donde la llegada de visitantes volvió a crecer por encima de sus niveles de 1998 porque atrae viajeros por razones distintas al turismo y lo hace crecientemente a medida que se integran las actividades económicas de estos dos países—, el fenómeno afectó a todos los destinos turísticos del Uruguay, si bien con intensidades diferentes.

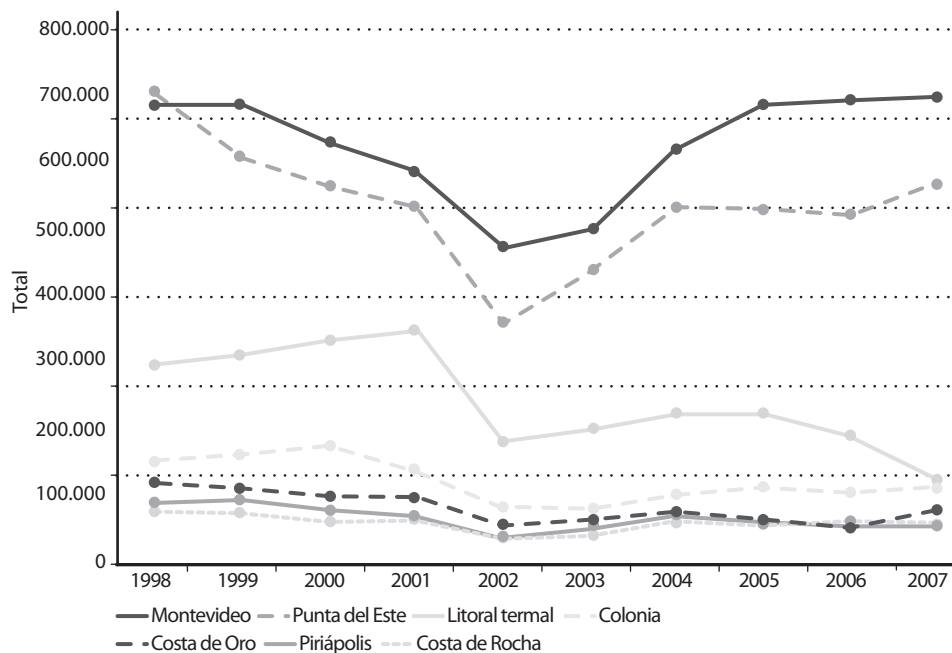
Ahora bien, como el tema de este trabajo involucra al turismo que llega a Punta del Este y así dinamiza las actividades de los trabajadores que viven en las zonas entrevistadas, se presenta la evolución de los turistas llegados con ese destino en un plazo más extenso.

Como se verá enseguida, los arribos de los trabajadores entrevistados guardan una estrecha relación con la evolución del turismo en la zona.

Pero, además, se debe considerar que en la zona estudiada, especialmente por tratarse de una zona pobre, viven trabajadores que no están ligados directamente a la actividad turística sino a una de sus consecuencias fundamentales: la construcción de viviendas uni- o multifamiliares donde se alojan esos turistas, de las obras públicas y de los locales comerciales y de servicios que atienden su demanda. Así, interesa analizar

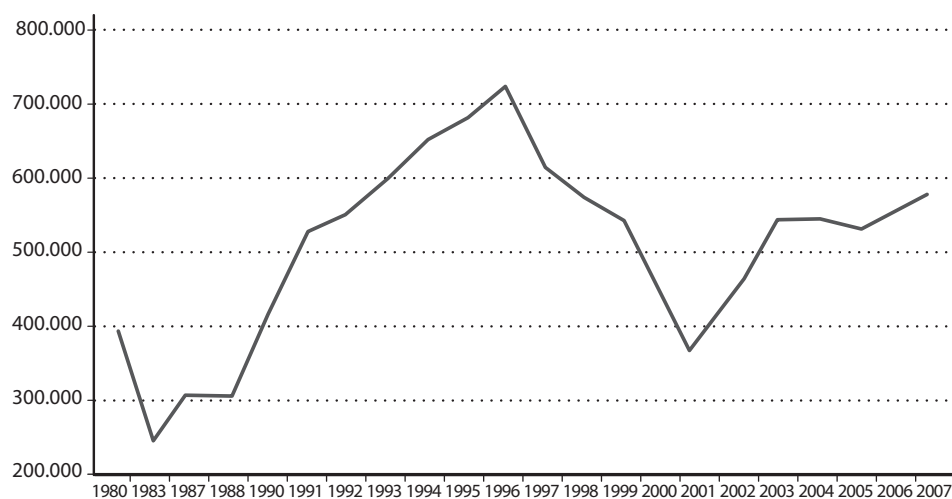
la evolución de la construcción de esas obras, viviendas y locales que, como se verá, presenta un perfil temporal semejante al del turismo que le da origen.

GRÁFICO 4. Arribos de turistas por destino, 1988-2007



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Migraciones.

GRÁFICO 5. Llegada de turistas con destino principal a Punta del Este



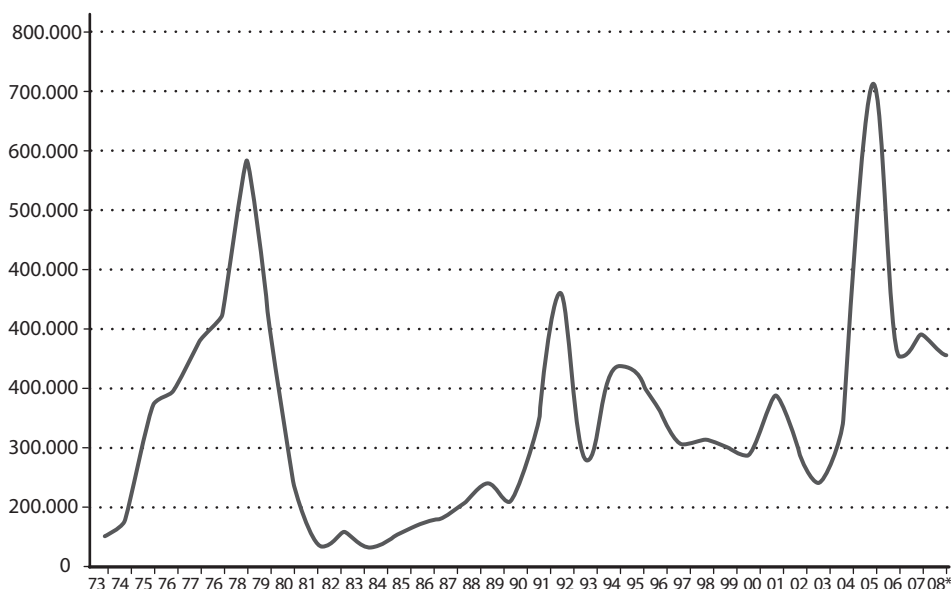
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Migraciones.

4.2. La construcción

El proceso de autorizaciones de construcción gestionadas ante la Intendencia Municipal de Maldonado³ ha tenido un comportamiento aun más irregular que la llegada de turistas, a pesar de estar claramente dirigido a colmar las expectativas de ese contingente de personas ajenas al departamento. Ello se muestra en el gráfico 6 usando datos de la propia Intendencia.

Con todo, del análisis de los tiempos de la inmigración al departamento —que se presentan en el gráfico 9— puede inferirse que hay una correlación bastante estrecha entre construcción e inmigración, si bien ella está desfasada por dos razones: primero, el rezago entre gestión ante la Intendencia y la efectiva ejecución de las obras⁴ y, segundo, la natural lentitud de reacción del proceso migratorio.

GRÁFICO 6. Metros cuadrados de construcción gestionados en la Intendencia de Maldonado



Fuente: Elaboración propia con datos de la Intendencia Municipal de Maldonado.

- 3 Si bien este es un indicador imperfecto de lo realmente construido —y, por tanto, de la demanda de trabajo que ejerce el sector—, es la única serie internamente compatible que fue posible obtener para el período bajo análisis.
- 4 La relación entre metros gestionados en un determinado año y los que recibieron la autorización final de la obra tres años después cae abruptamente de una media del orden de 60-70% durante la segunda mitad de los noventa, a una del orden de 20% en el año 2001 y siguientes, período en que se acentuó mucho la volatilidad de la economía argentina.

5. Los resultados principales

El primer resultado, que deriva en parte de la metodología elegida pero principalmente de los fenómenos sociales investigados, es que en los segmentos estudiados, todos ellos marginales a la ciudad, casi no viven oriundos de la zona. Alrededor de 93% de los adultos encuestados nacieron fuera de la zona en que viven en el 2008, y en un proceso migratorio que lleva décadas se han ido agrupando en zonas marginales de la ciudad a la que migraron.

Ello confirma que la migración a estas ciudades de Maldonado se enmarca en un fenómeno a menudo encontrado en otras zonas urbanas del país: una segregación progresiva de la población, en la que las familias pobres —en este caso, casi todas inmigrantes al departamento— se agrupan cada vez más en zonas que contienen familias de similar poder adquisitivo.

Esa gente de los barrios me da miedo. Puede que sean buenos, pero muchos de ellos no parecen.
(Victoria, 42 años, empleada de comercio del centro)

La gente que vive en los barrios son como todos: yo les vendo bastante, voy allá todos los días y nunca me pasó nada. Algún piropo pesado, pero no peor que los que oigo en la plaza.
(Perla, 30 años, vendedora a domicilio de agua mineral y bebidas sin alcohol)

Este fenómeno, que se ha señalado como creciente en varias partes del país, es especialmente agudo en esta zona por la convivencia relativamente cercana de estas familias muy pobres con las familias más ricas, no solo del país sino del Río de la Plata y, cada vez más, de otras partes del mundo.

Todos sabemos que algo habría que hacer por los barrios, pero...
(Empleado/a de la Intendencia que exigió anonimato)

Además, hay que considerar que esa convivencia se da principalmente en los meses de máxima atracción turística, es decir, durante el verano, en el marco de procesos de empleo en que los habitantes pobres de la zona viven en lugares segregados de aquellos en que viven los grupos medios y especialmente los ricos, mientras trabajan para los estos últimos, ya sea en actividades de servicios directos —como comercio, servicios personales y servicio doméstico—, ya sea en la construcción de sus casas y apartamentos y los locales de comercio y servicios donde ejercen su demanda.

Con todo, si bien las diferencias de riqueza, ingreso y bienestar son monumentales y hay una fuerte segregación geográfica —los pobres se concentran cada vez más en áreas menos deseables de ambas ciudades—, no se percibe que haya una segregación social muy fuerte manifestada en conflictos entre pobres y ricos. Una posible explicación de esta paradoja es que, como los primeros trabajan para los segundos, a menudo en contacto directo —como en el servicio doméstico, el comercio, los servicios y buena parte de la construcción—, se genera un contacto humano que tiende a limar las opciones más confrontacionales.

No es posible, sin embargo, olvidar que los hijos de esos pobres no trabajan para los ricos y que, en consecuencia, a mediano y largo plazo es difícil que la convivencia de estos estratos continúe siendo relativamente armoniosa; de hecho, el crecimiento de la delincuencia juvenil bien puede ser un indicio en ese sentido.

5.1. Racionalidad de la migración

Sin duda, esta migración tiene orígenes en la necesidad de procurar un mejor ingreso: en efecto, como muestra el cuadro 2, más de 8 de cada 10 de los habitantes de la zona encuestada llegaron a la ciudad en busca de empleo: algo más de un tercio vinieron atraídos por un empleo en el sector de la construcción y casi otro tercio del total declara haber llegado a buscar «un empleo cualquiera», mientras casi 1 de cada 5 llegó a la capital fernandina atraído por un empleo en turismo.

CUADRO 2. Factores de atracción de inmigrantes

	Factor de atracción				
	Total	Construcción	Turismo	Cualquier empleo	Motivos familiares
Total	100	33	19	29	19
Otra parte de Maldonado	100	33	0	44	22
Rocha	100	47	17	15	21
Treinta y Tres	100	37	13	34	16
Montevideo	100	28	14	52	7
Salto	100	25	58	0	17
Lavalleja	100	17	25	42	17
Cerro Largo	100	33	33	0	33
Otro departamento	100	30	10	33	27
Otro país	100	0	56	22	22

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

Naturalmente, la construcción emplea casi exclusivamente hombres, y esta característica sectorial debe ser la explicación de que, contrariamente a lo usual en casi cualquier población, y reflejo del tipo de proceso migratorio que está viviendo la ciudad de Maldonado, entre los encuestados hay un notorio predominio de los hombres:

Del cuadro 3 surge claro que el predominio masculino se produce principalmente por el efecto de la gran cantidad de hombres que al momento del relevamiento tenían entre 40 y 49 años de edad: es un grupo en el que los hombres encuestados superan en número a las mujeres en una proporción de 6 a 4. Esto probablemente se debe a la inmigración, en los últimos quince años, de hombres jóvenes atraídos por las posibilidades de empleo en el sector construcción. Ese efecto de masculinización de la inmigración a la capital fernandina

se mantiene, si bien en proporciones menores, en todos los estratos de edades y, como muestra el gráfico 7, respecto de la mayoría de los orígenes de los inmigrantes.

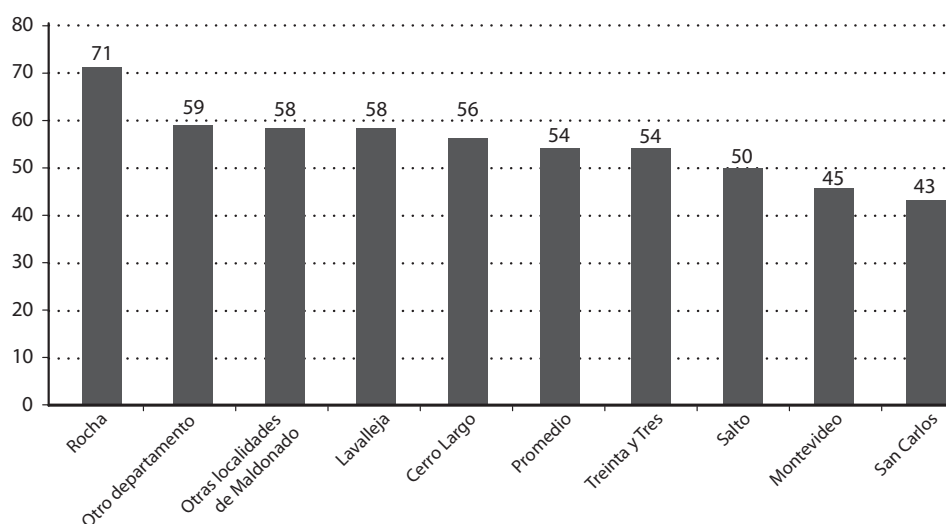
CUADRO 3. Sexo de los encuestados por grupo de edad

Tramos de edades	Sexo		
	Total	Hombre	Mujer
Total	100	54	46
18 a 29	100	51	49
30 a 39	100	51	49
40 a 49	100	60	40
50 a 59	100	52	48
60 y más	100	53	47

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

Del cuadro 3 surge claro que el predominio masculino se produce principalmente por el efecto de la gran cantidad de hombres que al momento del relevamiento tenían entre 40 y 49 años de edad: es un grupo en el que los hombres encuestados superan en número a las mujeres en una proporción de 6 a 4. Esto probablemente se debe a la inmigración, en los últimos quince años, de hombres jóvenes atraídos por las posibilidades de empleo en el sector construcción. Ese efecto de masculinización de la inmigración a la capital fernandina se mantiene, si bien en proporciones menores, en todos los estratos de edades y, como muestra el gráfico 7, respecto de la mayoría de los orígenes de los inmigrantes.

GRÁFICO 7. Porcentaje de inmigrantes varones por lugar de origen



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

Parece claro que el efecto masculinización se debe a los aportes migratorios desde zonas aledañas, es decir, principalmente el departamento de Rocha, además del resto del departamento de Maldonado y otros departamentos como Treinta y Tres, Lavalleja y Cerro Largo. Las únicas zonas del país de donde más mujeres que hombres inmigraron a Maldonado y viven en los segmentos censales entrevistados son Montevideo y, especialmente, San Carlos.

En combinación con el cuadro 2, que muestra la inserción sectorial actual por lugar de origen —donde predominan el resto del departamento, Treinta y Tres, Cerro Largo y muy especialmente Rocha—, queda claro que hace décadas que estas zonas marginales de Maldonado atraen sobre todo inmigrantes hombres desde los departamentos más cercanos y los emplean principalmente en la construcción de los locales comerciales y las casas y departamentos de veraneo de la población rica que se nuclea en torno del éxito de Punta del Este.

Ello confirma que, como era de esperarse, aunque la inserción ocupacional buscada por los inmigrantes a estas zonas de Maldonado sea predominantemente en el sector construcción, el origen de la atracción está muy estrechamente ligado al turismo, que es el que genera la necesidad de construir locales, casas y edificios de apartamentos para alojar a los veraneantes.

La pregunta sobre razones para no volver al lugar de origen en épocas de baja de la actividad sugiere la importancia de distintas condiciones de los lugares de origen. En efecto, tomando únicamente las respuestas más ilustrativas,⁵ se percibe que en total las más frecuentes son haber formado un hogar aquí —entre los cuales son frecuentes los que vinieron de lejos, como Salto y países extranjeros— y que en Maldonado hay mejores trabajos que en el lugar de origen, mientras que hay un número importante de los que simplemente gustan del lugar.

Mire, señor, comparado con... [donde nació], esto es mucho mejor, siempre.
(Alfredo, obrero de la construcción que inmigró hace diez años)

Y... me casé, y ¿cómo voy a volver allá? ¿A hacer qué?
(Paula, 30, de Salto, dos hijos)

Terminás de trabajar y te vas a la playa llena de minas en bikini... ¡Es otra cosa!
(Marcelo, 23 años, de Treinta y Tres)

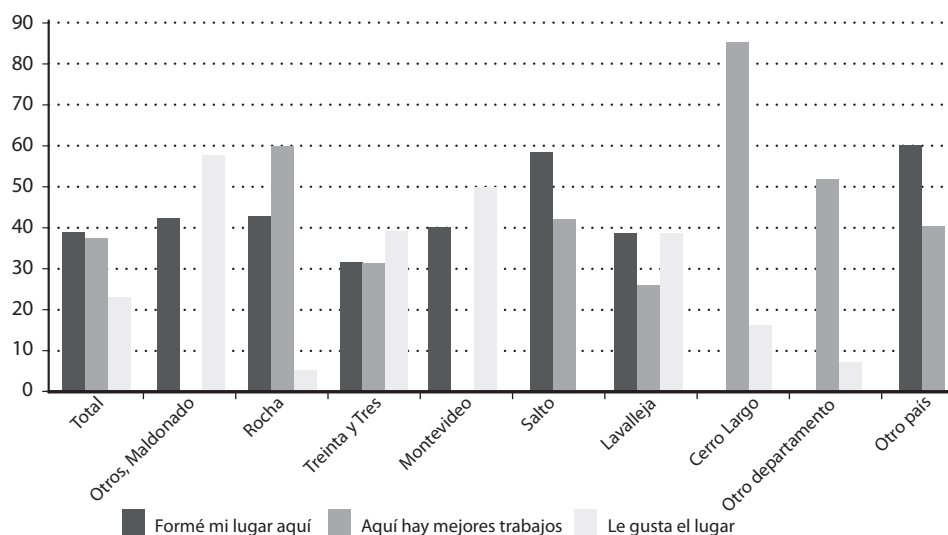
Éstos últimos —una manifestación de hedonismo que rara vez se encuentra en este tipo de análisis— son mayoría en el caso de los que vinieron de otras zonas del departamento, Montevideo y Lavalleja.

El caso contrario interesante es que los oriundos de Rocha, Cerro Largo y otros departamentos se han quedado porque a pesar de todo encuentran que hay mejores trabajos en Maldonado que en sus lugares de origen.

5 Se descartaron los «otros motivos» no especificados y las respuestas «no sabe/no contesta».

Naturalmente, como el aporte al turismo ha sido predominantemente y casi exclusivamente de argentinos, la inmigración en su perfil temporal responde a los sucesos e insucesos de la economía de ese país.

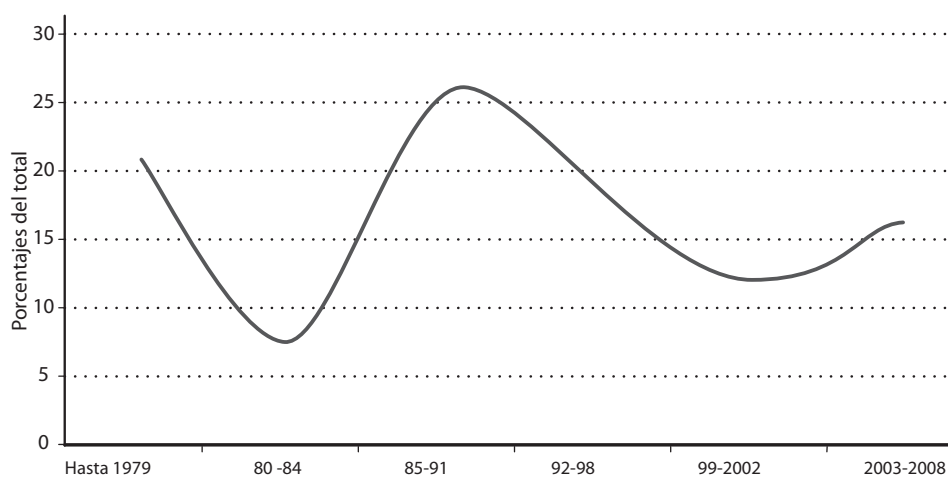
GRÁFICO 8. Razones principales para no volver al lugar de origen, por origen



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

Desgraciadamente dependemos de cómo les vaya a los porteños, y cada dos por tres...
(Operador inmobiliario que pidió no dar su nombre)

GRÁFICO 9. Distribución del flujo de inmigrantes, por períodos

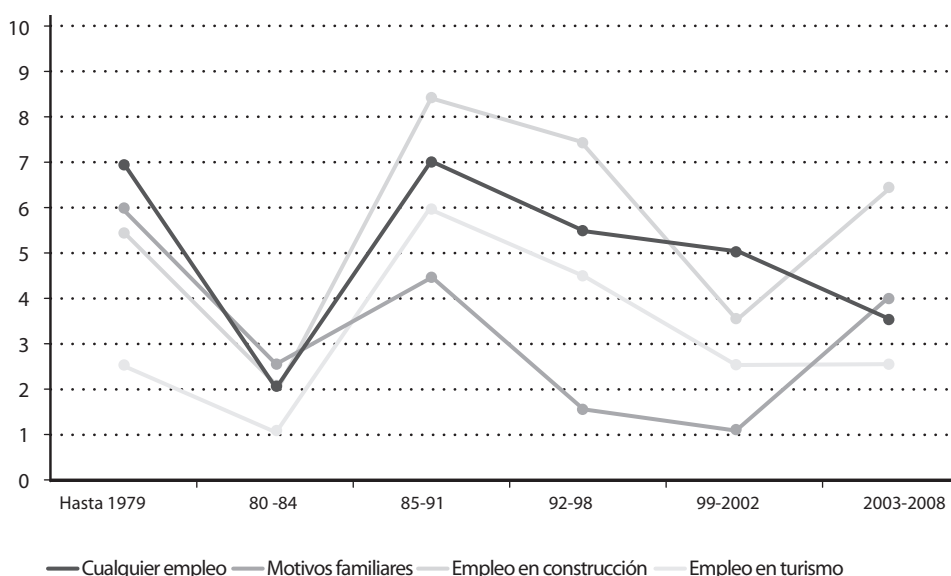


Fuente: Elaboración propia con datos de la Intendencia Municipal de Maldonado.

Puede verse que el período de mayor inmigración fue el de la época que siguió al quiebre de la tablita argentina en 1981, mientras los momentos de menor llegada de inmigrantes fueron ese y el lapso entre 1999 y 2002, cuando se quebró el segundo gran intento argentino de atrasar el tipo de cambio para combatir la inflación. Cada uno de esos períodos de baja ha sido seguido por alzas significativas, como la actual. Esto confirma el carácter de racional búsqueda de empleo e ingresos por los inmigrantes a Maldonado.

La influencia de los avatares económicos, tanto argentinos como uruguayos, se ve con la mayor claridad en el siguiente gráfico, en el cual los inmigrantes se clasifican simultáneamente por período de llegada y factor de atracción.

GRÁFICO 10. Distribución de los inmigrantes por período y factor de atracción



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

De las cuatro categorías de factores de atracción, dos sugieren la situación opuesta. El predominio de la «búsqueda de cualquier empleo» indica la existencia de condiciones muy duras en los lugares de origen y así configura una migración causada principalmente por factores de expulsión desde el lugar de origen. Por su parte, el crecimiento de las «razones familiares» sugiere cierto acceso a bienestar por parte del migrante original, situación que lo induce a atraer también a sus familiares.

El gráfico 10 muestra que antes de 1979 —época en que despegó la mayor onda de atracción hacia Punta del Este, que por entonces comenzó a convertirse en el balneario más cotizado de la zona— lo más frecuente era inmigrar en procura de cualquier empleo y era escasísimo el caso de familias que llegaban a Maldonado por razones familiares. De nuevo, en la época de crisis más moderna, 1999-2002, los que llegan buscando cualquier empleo son los más frecuentes y cae a su nivel más bajo la incorporación familiar.

Al contrario, en los períodos de mayor bonanza, como 1985-1991 y muy especialmente 2003-2008, la búsqueda de cualquier empleo ocupa el tercer lugar, último entre los de búsqueda de empleo, y se hace frecuente la inmigración por motivos familiares, que pasa a ocupar el segundo lugar, reflejando la reunificación familiar después de la crisis de finales del siglo pasado e inicios del actual.

Por su parte, desde 1985 la llegada a Maldonado por empleos en la construcción se hace dominante, con la excepción del período en que virtualmente se detuvieron las obras, en 1999-2002.

Parece probable que el lugar cuantitativamente secundario que ocupan los que vinieron buscando empleos en turismo se vincule a la particular zona encuestada, indiscutiblemente de las más pobres de la ciudad: en otras palabras, es probable que aquellos que llegaron a estas ciudades atraídos por empleos en el sector turístico, que suele pagar mejor que el empleo en construcción, sean mucho más numerosos que los que aquí aparecen, y vivan en partes menos pobres de Maldonado y San Carlos.

5.2. Actividad de los entrevistados

Como corresponde a un área de fuerte inmigración reciente, se observa que los inmigrantes tienden a trabajar más de lo que es usual en el resto de la sociedad. En efecto, a pesar de que la encuesta se realizó en uno de los períodos de más baja actividad del año —agosto del 2008—, las tasas de participación⁶ son, en las áreas encuestadas, sensiblemente más altas de lo que suelen ser en el país. Igualmente, son altas las tasas de empleo.⁷

CUADRO 4. Tasas de participación en la fuerza de trabajo, por edad y sexo

Tramo de edad	Total	Hombre	Mujer
Total	76	90	60
18 a 29	76	96	54
30 a 39	86	100	71
40 a 49	87	97	71
50 a 59	85	93	77
60 y más	31	44	15

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

6 Como es usual para cualquier grupo de población, definimos la tasa de participación en la fuerza de trabajo como el cociente entre la suma de los que trabajan (Oc) más los que buscan activamente trabajo (Desoc), y el total de la población en edad de trabajar (PET).

7 Del mismo modo, definimos la tasa de empleo (TE) como el cociente entre los que trabajan y el total de la población en edad de trabajar, (Oc+Desoc)/PET.

CUADRO 5. Tasas de empleo, por edad y sexo

Tramo de edad	Total	Hombre	Mujer
Total	68	81	52
18 a 29	66	80	50
30 a 39	80	96	63
40 a 49	78	91	57
50 a 59	67	71	62
60 y más	31	44	15

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

Yo me vine por el laburo... así que laburar, laburo!
(Marcelo, 23 años, de Treinta y Tres)

Ahora bien, en una zona como la de Maldonado, donde buena parte de la actividad es estacional por efecto del turismo que se concentra en el verano, debe esperarse que una encuesta levantada en el mes de agosto entregue tasas de desempleo⁸ anormalmente altas, y así ocurre en efecto.

CUADRO 6. Tasas de desempleo por sexo y edad

Tramo de edad	Total	Hombre	Mujer
Total	11	10	14
18 a 29	14	17	8
30 a 39	7	4	12
40 a 49	11	6	20
50 a 59	22	23	20
60 y más	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

Las altas tasas de participación y empleo, así como las bajas tasas de desempleo esperadas —que con certeza se concretan en época de alta demanda—, son resultados naturales en una población que ha emigrado en busca de una mejor situación ocupacional,

8 La tasa de desempleo (TDA) es el cociente entre los que buscan activamente trabajo y el total de la población activa (PEA), que es la suma de Oc + Desoc.

por lo cual no solo participa más frecuentemente en el mercado de trabajo, sino que también tiene menores requisitos para aceptar un empleo. Por la primera circunstancia se hace alta la tasa de participación y, en consecuencia, la tasa de empleo.⁹

Esto es típico de lo que en economía laboral se llama el fenómeno Harris-Todaro. Estos dos investigadores analizaron la migración desde zonas rurales que tenían baja tasa de desempleo hacia zonas urbanas donde esta era mayor, y concluyeron que esa actitud de los migrantes, que por entonces muchos calificaban de irracional, era perfectamente racional, porque buscaban maximizar su ingreso esperado, es decir, el ingreso que se podía obtener en un lapso de trabajo multiplicado por la probabilidad de obtenerlo.

Esta teoría fue explicitada hace ya casi cuarenta años, primero por Michael Todaro y después, en una formulación más general, por John Harris y Michael Todaro, en dos artículos sucesivos aparecidos en los números de 1969 y 1970 de la *American Economic Review* (Todaro, 1969; Harris y Todaro, 1970). En ellos se muestra que los migrantes se orientan por el ingreso esperado en el lugar de destino de la migración y migran si este es mayor que el ingreso efectivo logrado en el lugar de origen. Ese ingreso esperado se compone del ingreso que se puede obtener afectado por la probabilidad de obtenerlo, que no es otra cosa que la inversa de la tasa de desempleo.

Hay en esta sencilla explicación dos elementos importantes: el primero es que el migrante potencial compara situaciones, la propia actual y la potencialmente propia después de migrar, y el segundo es que al hacerlo toma en cuenta, además del desempleo, también el ingreso laboral que puede obtener.

5.3. El ingreso esperado

Harris y Todaro, junto con otros investigadores del mercado laboral, se preguntaron —con particular referencia a países africanos— por qué subsistían, y aun se aceleraban, las migraciones rural-urbanas en países en desarrollo, a pesar de que las tasas de desempleo eran mayores en las ciudades que en el campo.

Al mismo tiempo, en América Latina se observaba no solo el mismo fenómeno de continua migración interna a las ciudades pese al más alto desempleo, sino que estos flujos eran más intensos hacia ciudades de mayor desempleo y mejor nivel de vida, como Buenos Aires, São Paulo o Montevideo, que hacia otras menos apetecibles, como Managua, La Paz o Ciudad de Guatemala.

Así, ya en el último tercio del siglo pasado iba quedando claro que el desempleo abierto estaba lejos de ser la principal variable determinante de los fenómenos del mercado laboral y, por tanto, de las migraciones.

9 La tasa de empleo (es decir, $TE = Oc/PET$) es aritméticamente idéntica al producto de la tasa de participación ($TP = PEA/PET$) por el complemento de la tasa de desempleo ($1 - TDA$). En efecto: $(PEA/PET) \times (1 - Desoc/PEA)$, que es igual a $PEA/PET \times (PEA/PEA - Desoc/pea)$, que es igual a $PEA/PET \times (PEA - Desoc)/PEA$, de donde $PEA/PET \times (Oc/PEA) = Oc/PET$, que es la definición de la tasa de empleo.

La idea de Harris y Todaro es, como el huevo de Colón, sumamente simple: si un potencial migrante tiene que optar entre un ingreso bajo y seguro que le procura, digamos, un ingreso igual a 120 en el año, y otro ingreso más aleatorio pero tanto mayor que le ofrece la probabilidad de obtener, digamos, 180 al año, claramente migrar será la conducta racional.

Tómese el caso de un peón de campo con un ingreso mensual de 10 que se entera de que estableciéndose en una ciudad del departamento de Maldonado podría ganar 40 en cada uno de los meses en que trabaje, aunque es usual que no encuentre trabajo unos seis meses de cada año. Su ingreso esperado anual en el área urbana es, entonces, de 240, que comparan muy favorablemente con los 120 que le asegura su permanencia en su departamento.

Y... ¿vivo? En invierno es bravo, pero empieza la primavera y... ¡ta!
(José Luis, carpintero)

Y pa los jardineros, igual.
(Su amigo, que escuchaba el diálogo)

Naturalmente, hay aquí un elemento aleatorio, que consiste en que el potencial migrante no sabe si, en nuestro ejemplo, en efecto se le concretará la probabilidad de encontrar trabajo durante seis meses del año. Es probable que ello lo lleve a migrar sólo cuando la opción de hacerlo le proporcione un amplio margen de seguridad, como la diferencia de 2 a 1 entre los ingresos esperados del ejemplo.

Queda claro, entonces, que no es solo que la gente emigre si no tiene trabajo; si lo tiene pero además percibe clara la opción de mejorar su ingreso anual, aun aceptando períodos sin trabajo, entonces habrá tendencia a emigrar. Esta es, probablemente, la explicación de por qué encontramos tantos desempleados en agosto en las ciudades principales del departamento de Maldonado.

5.4. Nivel educativo

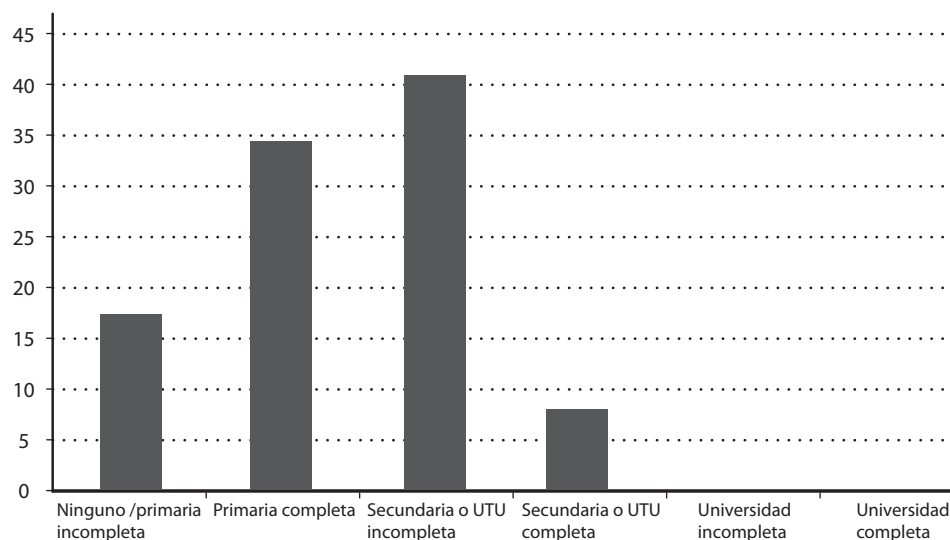
El nivel educativo más alto alcanzado por los entrevistados se muestra en el gráfico 11, y no puede llamar demasiado la atención, dada la elección de los segmentos censales encuestados, la ausencia total de personas con alguna formación universitaria y aun la escasa presencia de personas que hayan completado la secundaria o la utu. Dicho gráfico muestra claramente que se trata de una población con escasa formación educativa —al menos formal—, lo que se traduce, como se verá seguidamente, en bajos niveles de ingreso.

Se observa, entonces, un predominio marcado de niveles medio-bajos de educación, es decir, la primaria completa y alguna asistencia a la enseñanza secundaria sin completar ese ciclo, y la total ausencia de personas que hayan siquiera asistido a algún curso de la educación terciaria. Esto es, sin duda, indicativo de la marginalidad social de las zonas donde se desarrolló la pequeña encuesta.

Dejando de lado los niveles universitarios ausentes, la distribución de niveles educativos por grupos de edad se presenta en el gráfico 12. En él aparece una situación

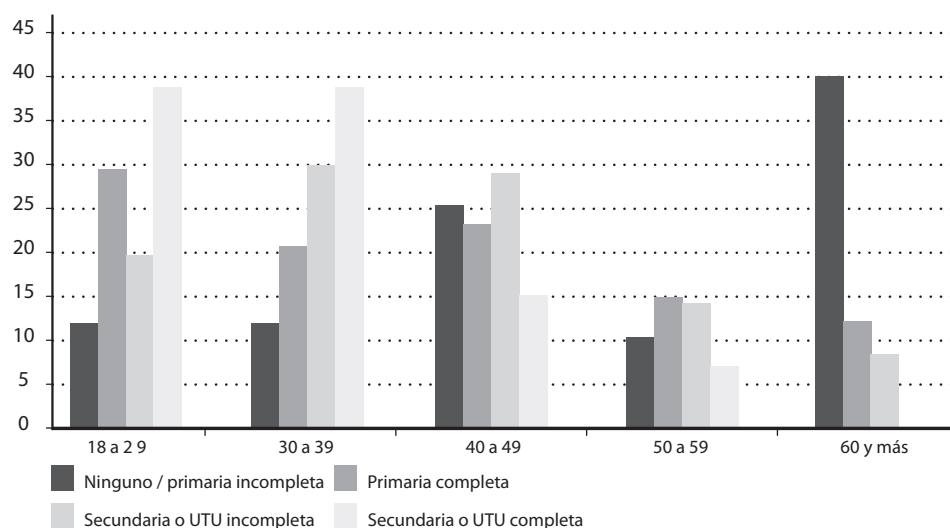
usual, con comparativamente altos niveles de acceso a la enseñanza secundaria entre los adultos más jóvenes —de entre 18 y 29 años— y, en el extremo opuesto, un alto porcentaje de personas de 60 años o más que no han asistido siquiera a la enseñanza primaria o bien no la han completado.

GRÁFICO 11. Nivel educativo de los entrevistados



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

GRÁFICO 12. Nivel educativo por grupos de edad

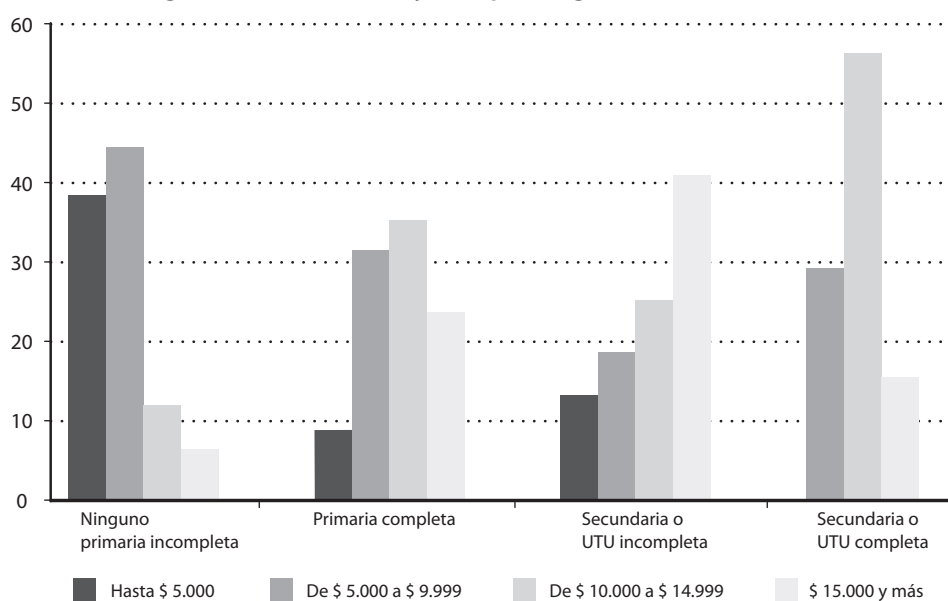


Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

5.5. Ingreso, educación y estacionalidad

Como es normal, el nivel de ingreso obtenido —en el mejor empleo— se asocia estrechamente al nivel educativo más alto alcanzado, si bien es probable que el pequeño tamaño de la muestra pueda estar sesgando cuantitativamente algunos resultados.

GRÁFICO 13. Ingreso laboral en el mejor empleo según nivel educativo



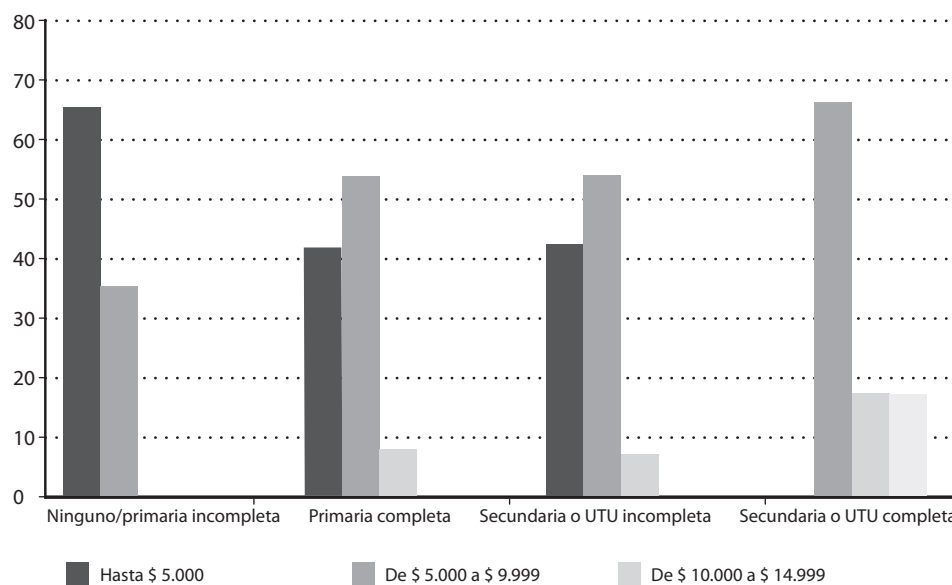
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

Aun así, el impacto de los diferenciales educativos sobre el ingreso es absolutamente claro: entre los que sólo han alcanzado como máximo niveles de primaria incompleta, el 81% gana no más de 5 mil pesos mensuales en su mejor empleo y apenas 6% supera los 15 mil, mientras en el otro extremo de este conglomerado urbano que encuestamos, el 71% de los que han completado la secundaria o la UTU se sitúa en el tramo de los que ganan 15 mil pesos mensuales o más, y ninguno de los entrevistados de este nivel educativo ganaba menos de 5 mil pesos.

La situación es cualitativamente igual en materia de la importancia del nivel educativo, pero completamente distinta en los niveles de ingreso obtenidos, cuando se trata del segundo mejor empleo, es decir aquel que se logra fuera de temporada o en ausencia de oportunidades de construcción.

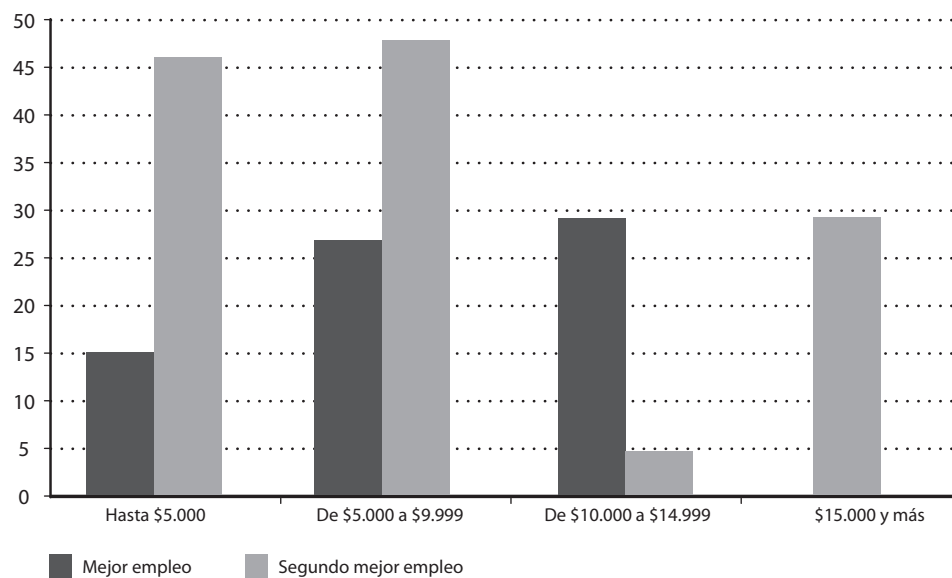
Para empezar, independientemente de su nivel educativo, nadie logra ingresos superiores a los 15 mil pesos. Y los que obtienen los ingresos más bajos, inferiores a los 5 mil pesos, alcanzan a entre 40 y 60% de cada nivel educativo. La diferencia, entonces, es enorme. Podemos resumir los cambios graficándolos de la siguiente forma:

GRÁFICO 14. Ingreso laboral en el segundo mejor empleo según nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

GRÁFICO 15. Diferencia de ingresos según mejor o segundo empleo



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta levantada por Rumbos.

Queda claro que las áreas comprendidas en nuestra pequeña muestra son un refugio de bajas calificaciones y pobreza crecientemente segregado de las áreas de alto ingreso vinculada al turismo, pero son estrechamente dependientes de ellas en materia de empleo y, consecuentemente, bienestar familiar.

Los segmentos censales en que se basó nuestra pequeña muestra atraen personal, predominantemente masculino, predominantemente desde departamentos limítrofes, y predominantemente para empleos en la construcción que, sin embargo, son directamente dependientes de la evolución de los flujos de turismo que, por su parte, dependen de las peripecias del desarrollo económico de los países del Plata, y principalmente de la Argentina, aunque por fortuna cada vez menos en la medida en que la zona se populariza en otros países, especialmente Brasil.

Anexo 1

Crecimiento poblacional por segmentos en 1996-2004, Maldonado-Pinares-Las Delicias, y segmentos censales encuestados

Segmento	Maldonado (320) – Totales de los segmentos								
	1996			2004			Variación anual		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
333	588	300	288	2.085	1.062	1.023	17,1	17,1	17,2
233	321	151	170	874	433	441	13,3	14,1	12,7
066	408	210	198	992	505	487	11,7	11,6	11,9
230	384	172	212	741	342	399	8,6	9,0	8,2
340	1.360	691	669	2.314	1.129	1.185	6,9	6,3	7,4
064	593	297	296	995	473	522	6,7	6,0	7,3
163	219	100	119	346	180	166	5,9	7,6	4,2
065	442	214	228	686	333	353	5,6	5,7	5,6
433	2.140	1.105	1.035	3.070	1.558	1.512	4,6	4,4	4,9
237	241	122	119	338	173	165	4,3	4,5	4,2
317	1.947	942	1.005	2.587	1.210	1.377	3,6	3,2	4,0
229	1.160	596	564	1.535	750	785	3,6	2,9	4,2
143	2.055	1.068	987	2.678	1.379	1.299	3,4	3,2	3,5
012	235	115	120	297	137	160	3,0	2,2	3,7
058	1.131	525	606	1.404	625	779	2,7	2,2	3,2
120	1.591	811	780	1.842	920	922	1,8	1,6	2,1
239	1.365	700	665	1.568	773	795	1,7	1,2	2,3
Total	55.925	27.523	28.402	63.127	30.620	32.507	1,5	1,3	1,7
156	170	82	88	191	93	98	1,5	1,6	1,4
257	530	241	289	587	245	342	1,3	0,2	2,1
339	1.269	644	625	1.365	664	701	0,9	0,4	1,4
045	2.528	1.274	1.254	2.707	1.349	1.358	0,9	0,7	1,0
044	4.223	2.098	2.125	4.440	2.213	2.227	0,6	0,7	0,6

046	1.103	538	565	1.136	543	593	0,4	0,1	0,6
117	940	444	496	961	459	502	0,3	0,4	0,2
038	1.863	941	922	1.886	954	932	0,2	0,2	0,1
157	702	348	354	709	335	374	0,1	-0,5	0,7
025	1.727	815	912	1740	827	913	0,1	0,2	0,0
240	850	403	447	853	402	451	0,0	0,0	0,1
018	597	292	305	599	277	322	0,0	-0,7	0,7
127	1.673	802	871	1.676	774	902	0,0	-0,4	0,4
256	639	295	344	640	297	343	0,0	0,1	0,0
139	843	423	420	835	424	411	-0,1	0,0	-0,3
021	959	433	526	943	448	495	-0,2	0,4	-0,8
243	1.960	987	973	1.923	972	951	-0,2	-0,2	-0,3
026	649	324	325	630	285	345	-0,4	-1,6	0,7
220	1.353	684	669	1.305	629	676	-0,5	-1,0	0,1
016	199	98	101	190	98	92	-0,6	0,0	-1,2
320	1.403	712	691	1.339	638	701	-0,6	-1,4	0,2
343	2.231	1.142	1.089	2.098	1.080	1.018	-0,8	-0,7	-0,8
217	1.309	603	706	1.225	569	656	-0,8	-0,7	-0,9
227	1.403	701	702	1.311	617	694	-0,8	-1,6	-0,1
023	1.064	511	553	985	469	516	-1,0	-1,1	-0,9
022	912	440	472	832	398	434	-1,1	-1,2	-1,0
024	688	335	353	623	291	332	-1,2	-1,7	-0,8
013	1.215	574	641	1.087	488	599	-1,4	-2,0	-0,8
019	869	396	473	768	342	426	-1,5	-1,8	-1,3
014	793	363	430	686	299	387	-1,8	-2,4	-1,3
140	1.601	747	854	1.350	609	741	-2,1	-2,5	-1,8
015	1.130	535	595	914	429	485	-2,6	-2,7	-2,5
137	182	99	83	129	72	57	-4,2	-3,9	-4,6
263	168	80	88	106	46	60	-5,6	-6,7	-4,7

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Anexo 2

Crecimiento poblacional por segmentos en 1996-2004, San Carlos, y segmentos censales encuestados

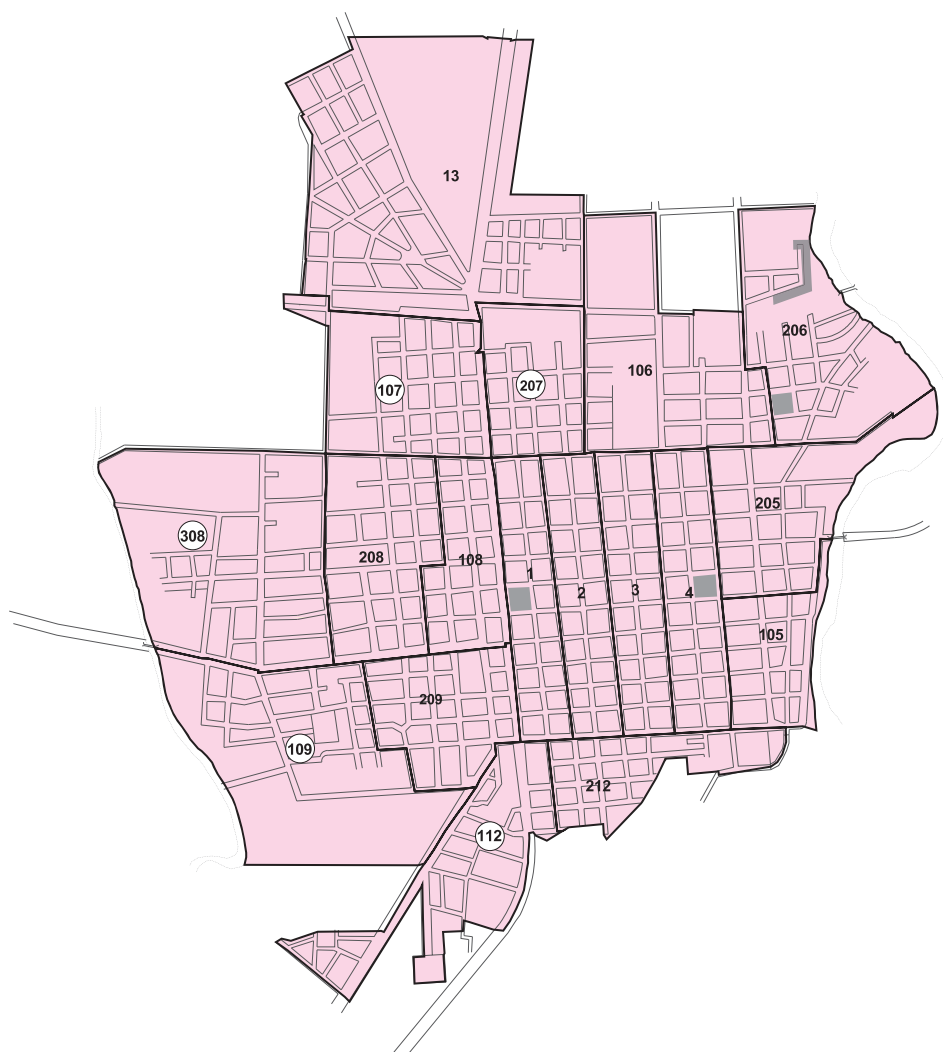
	San Carlos (321) – Totales de los segmentos								
	1996			2004			Variación anual		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
106	1.274	616	658	1.895	914	981	5,09	5,06	5,12
112	1.086	548	538	1.604	786	818	5,00	4,61	5,38
013	1.640	837	803	1.908	983	925	1,91	2,03	1,78
107	1.095	522	573	1.266	605	661	1,83	1,86	1,80
109	1.416	732	684	1.621	819	802	1,70	1,41	2,01
208	1.454	714	740	1.584	769	815	1,08	0,93	1,21
207	897	453	444	965	474	491	0,92	0,57	1,27
308	1.510	775	735	1.609	806	803	0,80	0,49	1,11
206	1.323	719	604	1.369	681	688	0,43	-0,68	1,64
Total	24.030	11.675	12.355	24.771	11.931	12.840	0,38	0,27	0,48
212	1.132	576	556	1.131	529	602	-0,01	-1,06	1,00
105	1.018	482	536	1.010	488	522	-0,10	0,15	-0,33
001	1.316	617	699	1.242	559	683	-0,72	-1,23	-0,29
002	1.614	733	881	1.505	679	826	-0,87	-0,95	-0,80
003	1.769	831	938	1.611	769	842	-1,16	-0,96	-1,34
108	980	448	532	859	408	451	-1,63	-1,16	-2,04
205	1.578	729	849	1.372	618	754	-1,73	-2,04	-1,47
209	1.521	706	815	1.172	555	617	-3,21	-2,96	-3,42
004	1.407	637	770	1.048	489	559	-3,62	-3,25	-3,92

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Anexo 4

Plano de segmentos censales en San Carlos

Los segmentos marcados con una línea gruesa son aquellos cuya población creció entre 1996 y 2004 a más del doble del promedio. Aquellos cuyo número está encerrado en un círculo fueron los encuestados.



Fuente: INE.

Los autores

César Aguiar. Sociólogo, profesor de Teoría Social y Metodología en la Universidad Católica y en la Universidad de la República, con varias publicaciones sobre la problemática migratoria. Ha sido consultor de CEPAL, OIM y OIT en cuestiones vinculadas al tema. Es director de la consultora Equipos/MORI.

Federico Bervejillo. Arquitecto, consultor en urbanismo y ordenamiento territorial. Profesor coordinador de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Facultad de Arquitectura, Universidad de la República) y profesor de Urbanismo en la Facultad de Arquitectura de la Universidad ORT.

Eduardo Errea. Ingeniero agrónomo, especializado en administración rural y proyectos agroindustriales. Docente en la Universidad Católica del Uruguay. Asesor técnico en la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del MGAP. Directivo y ex presidente de la Sociedad Uruguaya de Economistas Agrícolas (SUEA). Consultor de organizaciones nacionales e internacionales.

Adolfo Garcé. Licenciado y magíster en Ciencia Política. Docente e investigador en régimen de dedicación total en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Se ha especializado en el estudio del poder político de las ideas.

Jaime Mezzera. Máster en Economía del Desarrollo y doctor (ABD) en Economía (Universidad de Boston), con énfasis en las relaciones entre comercio exterior y mercado de trabajo. Trabajó durante muchos años en la OIT de las Naciones Unidas, en el área de empleo e ingreso, con especial dedicación al sector informal.

Adela Pellegrino. Doctora en Demografía Histórica (École des Hautes Études en Sciences Sociales, París). Profesora del Programa de Población de la Facultad de Ciencias

Sociales (Universidad de la República). Sus principales intereses de investigación son temas de historia demográfica y particularmente la migración internacional.

Joaquín Secco. Ingeniero agrónomo. Master of Science (Reading University, Inglaterra). Profesor de Economía Agraria en la Universidad de la República y la Universidad ORT. Socio y fundador de OIKOS, consultores en economía y finanzas. Consultor de organismos internacionales de financiamiento en proyectos de inversión. Productor agropecuario.

Lista de participantes en los diferentes talleres que discutieron los artículos que se presentan en el libro

Lilián Abracinskas	Gustavo De Armas	Álvaro Haretche
Cristian Azurica	Emmanuel de Saint Rémy	Martín Koolhas
Homero Bagnulo	Raúl Díaz	Juan Pablo Labat
Julio Bentancur	José Luis Díaz Rossello	Fernando Lema
Federico Bervejillo	Elvira Domínguez	Alejandra López
Francisco Burguete	Eduardo Errea	Nelson Lorenzo
Wanda Cabella	Miguel Fernández Galeano	Daniel Macadar
Juan José Calvo	Clara Fassler	Alicia Melgar
José Luis Canel	Ana Fostik	Jaime Mezzera
Carmen Canoura	María José Franco	Pablo Mieres
José Luis Castagnola	Magdalena Furtado	Oswaldo Montgomery
Carlos Castaldi	Adolfo Garcé	Nelly Niedworok
Ana Caristo	Stella Gargano	Mabel Osano
Gabriel Corbo	Juan M. Gnazzo	Nubia Pagnotta
Mariella Dardanelli	Antonio Graziano	Javier Pastoriza

Adela Pellegrino	Álvaro Portillo	Graciela Sarubbo
Daniel Pérez	José Rilla	Joaquín Secco
Guillermo Pérez del Castillo	Anne Rocheteau	Loreley Suárez
Blanca Pérez Morgan	Rinche Rodenburg	Nancy Torres
Andrés Peri	Dardo Rodríguez	Odaly Triay
Jacqueline Petit	María Inés Rodríguez	Carmen Varela
Juan Miguel Petit	Sonia Romero	Javier Verdiño
Raquel Pollero	Sonia Romero	Dorotea Werneck
Matías Ponce	Rodolfo Saldain	Mónica Xavier

