

02 Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay

Alberto Riella y Paola Mascheroni

RESUMEN En este artículo se trata de regionalizar las desigualdades sociales de los territorios rurales del Uruguay. Se parte del análisis espacial de las desigualdades estructurales, entendidas como aquellas que surgen de las formas de apropiación y uso del territorio, las que generan una serie de desigualdades dinámicas que se expresan en los niveles de pobreza, las formas de acceso a oportunidades de empleo y la cobertura de educación y salud, y que caracterizan la construcción social de cada uno de los territorios rurales estableciendo limitaciones y potencialidades para su desarrollo. Se construyen seis tipos de desigualdades territoriales que muestran, a partir de su posicionamiento en el índice de cohesión social, que los territorios rurales con baja concentración de la tierra y alta intensidad en el uso del suelo presentan menores desigualdades dinámicas que los territorios con alta concentración y baja o muy baja intensidad. Con este análisis se pone de manifiesto que, a pesar de la actual dinámica de crecimiento y expansión económica del sector agropecuario, el uso y apropiación del suelo siguen siendo elementos estructurantes de las desigualdades sociales en los territorios.

SUMMARY This article introduces the problem of social inequalities at rural areas in Uruguay related to its regions. It was made a spatial analysis of structural inequalities, understood as those arisen from ownership and use of the land. Those inequalities generate a number of dynamic inequalities which are expressed in levels of poverty, access to employment opportunities and education and health coverage. Those are factors that build social structure of each of the rural areas by establishing limits and opportunities for development. There has been made six types of regional inequalities that show how rural areas with low concentration of the land and high intensity of its use have lower inequality than territories with high concentration and low or very low intensity of use. This analysis shows that despite the present economic growth and agricultural sector expansion, land use and ownership are still structural agents of social inequalities in the territories.

Palabras clave desigualdades sociales | territorio | desarrollo rural

Key words social inequalities | territory | rural development

Fecha de recepción: 28 | 09 | 2010

Fecha de aceptación: 17 | 10 | 2011

Alberto Riella

E-mail: alberto@fcs.edu.uy

Paola Mascheroni

E-mail: paola@fcs.edu.uy

Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay

1. Introducción

Para el tratamiento de las desigualdades sociales en los territorios rurales debemos considerar brevemente algunos elementos conceptuales que permitan entender cómo se articula una mirada desde las desigualdades sociales con una mirada territorial.

Se debe comenzar por exponer desde una perspectiva sociológica una definición básica del territorio, luego establecer cómo éste se articula con los procesos sociales de carácter más general y, por último, introducir la problemática de las desigualdades y su tratamiento territorial.

Hoy en día, existe consenso en considerar al territorio como una construcción social producto de una realidad compleja y dinámica en permanente transformación, donde se combinan las dinámicas físicas, socioeconómicas y culturales en un espacio específico. Los territorios son, por tanto, el resultado de esa interacción en ese espacio, que combina el tiempo transcurrido con el actual en un único proceso histórico (Constantini y Pedreño, 2006; Martínez, 2009; Pérez, 2001; Entrena, 1998).

El territorio también debe considerarse como resultado de una interacción de procesos endógenos y exógenos a él, en una permanente tensión entre lo particular y lo global (Schneider y Peyré Tartaruga, 2005).¹ Para Entrena (2010), esta tensión permanente entre la dinámica social de los territorios y la lógica de lo global genera una tendencia a la desterritorialización² de los espacios rurales, en tanto los procesos socioculturales, productivos, políticos y económicos que determinan la construcción social de lo rural están cada vez más condicionados por lo que sucede en el escenario global. Sin embargo, frente a esta desterritorialización emergen también tendencias a la reterritorialización de lo rural que se manifiestan en distintos procesos de reestructuración y resignificación socioeconómica y simbólica de las diversas regiones o territorios rurales concretos.³

¹ Esto podría entenderse como un efecto estructurante de las relaciones sociales en cada territorio, mientras que las capacidades de los actores y grupos locales y regionales podrían ser como la *agencia* de este conjunto de acciones sociales que construyen el territorio y dan sus peculiaridades a su identidad y sus desigualdades sociales específicas (Llambí y Pérez, 2007). Pero es claro que este proceso no se da de una vez y para siempre y que como toda relación de fuerza y poder en la sociedad es un proceso (así se debe analizar), en el cual las relaciones de poder que lo determinan son siempre inestables (modificables) aunque pueden mantenerse por mucho tiempo.

² Para el autor la territorialización es la red de relaciones sociales que cubre o envuelve un territorio dándole la *forma y contenido social* del mismo. Esta red de relaciones puede ser modificada (desterritorialización) al punto de cambiar sustancialmente las condiciones de vida de la población que en ella habita, desplazar algunos grupos, incorporar otros y alterar las relaciones de poder entre ellos, lo que daría lugar a una nueva territorialización y una desterritorialización del sistema anterior de apropiación y uso del espacio.

³ En buena parte de las regiones en Uruguay y Argentina los cultivos de soja, la forestación y la emergencia de cultivos intensivos en frescos para la exportación, han provocado cambios

Por esta razón, no es posible pensar más que analíticamente que lo endógeno o lo exógeno por separado puedan explicar la dinámica social del territorio, sino que es la combinación de ambos la que puede dar cuenta efectiva de los procesos territoriales de estructuración social.⁴ Si bien todos los territorios son de una manera u otra afectados en mayor o menor grado por los procesos de globalización, es también cierto que muchos de esos efectos se pueden explicar por los rasgos básicos inherentes a la estructuración histórica de cada territorio. Es decir, las presiones y demandas exógenas sufren también en cada territorio una estructuración adaptativa en función de las condiciones sociales y las prácticas de los agentes locales. Como resultado de esta mutua determinación, aunque muchas veces asimétrica, cada territorio se transforma, pero tiende a preservar en general la mayoría de sus rasgos establecidos a lo largo de su construcción social.

Así, los procesos de mundialización en curso tienen impactos muy heterogéneos en los territorios rurales y plantean desafíos y oportunidades diferenciales a los mismos.⁵ Como se verá más adelante en el caso de los territorios rurales en Uruguay, en ciertas regiones producen la concentración y exclusión de productores, fragmentación social, desintegración económica y social de algunas unidades territoriales mientras en otras generan cambios técnicos, nuevas formas sociales de organizar la producción y posibilidades de mejora de las condiciones de vida y mayor grado de inclusión social. En otros, estos cambios se producen con concentración y exclusión de productores y en otras regiones con mayor grado de inclusión dependiendo de las condiciones sociales previas en cada uno de los territorios en cuestión.

Pero para comprender sociológicamente estos procesos territoriales (la estructuración social del territorio), es necesario privilegiar el análisis de las relaciones de poder y de intercambio que se establecen tanto entre los actores endógenos como de ellos con los agentes exógenos. Es mediante el análisis de estas relaciones que se podrán explicar en buena parte los procesos de negociación y conflicto por la apropiación y

significativos en la territorialización de esas regiones dando lugar a un acelerado proceso de reconstrucción social de las formas anteriores de construcción social del territorio. Estos procesos conceptuales pueden ser empíricamente analizados mediante el seguimiento de un conjunto de indicadores que dan cuenta de formas de territorialización. Por tanto, las teorías de las desigualdades pueden ayudar a entender la construcción social del territorio y también a su estudio empírico.

4 Más allá de los nombres que adoptemos para designar los procesos contemporáneos que afectan los territorios rurales y las sociedades en general, es indudable que se ha producido la intensificación de los procesos de internacionalización de la economía, la política y la cultura; y de los flujos de información a través del mundo. Como consecuencia de ello, todos los procesos experimentados, tanto por la sociedad rural como por la urbana, dependen cada vez más de un sistema mundial, de tal manera que la totalidad de la población mundial se encuentra inserta en una sociedad global única (Albrow, 1990; Belo Moreira, 2001).

5 Según Giddens (1995) los procesos de *glocalización* conducen a la *dualidad de la estructura* en tanto las estructuras sociales y las desigualdades que toda sociedad conlleva son reconstruidas por los diversos agentes implicados, al tiempo que éstos son forjados por las estructuras. Por tanto, es necesario analizar los procesos de estructuración y cambios sociales concretos, mediante las prácticas sociales de agentes ubicados en contextos espaciales y temporales.

uso de los recursos y, por tanto, la dinámica socioeconómica del territorio y sus posibles escenarios (Bendini y Steimbregger, 2007).

En los territorios rurales, entender las relaciones de poder que se establecen en las formas de uso y apropiación de los recursos naturales, en especial la tierra y el agua, es central para desentrañar la dinámica social del mismo ya que en ellos se cumple más cabalmente la idea de Linck (2006) respecto de que el territorio es un espacio “apropiado”.⁶ De hecho, las estructuras sociales agrarias son la cristalización de las relaciones de poder en el proceso de su apropiación del territorio. Las actividades agrícolas cumplen un papel importante en la estructuración de la vida social y, por tanto, las formas de acceso y uso del suelo y el agua crean las formas sociales de organizar la producción y son un componente principal en la territorialización.

2. El análisis de las desigualdades sociales en los territorios rurales

La perspectiva sociológica del territorio establece el nexo conceptual entre sociedad y territorio a través de las relaciones de poder que crean los diversos agentes en la apropiación de los recursos de un espacio determinado. De esta forma la tan mentada construcción social del territorio es, sociológicamente hablando, el conjunto de relaciones de fuerza que instituyen los agentes sociales en el uso de los recursos de su entorno geográfico circundante. En dicho proceso los agentes van apropiándose de su entorno físico transformándolo en la medida de sus posibilidades, tanto en forma material como simbólica, produciendo diferenciaciones que dan lugar a desigualdades sociales en la apropiación de los beneficios que ésta genera y el uso de los recursos del territorio en cuestión.

Pero esas relaciones sociales que construyen y reconstruyen permanentemente el territorio están cargadas de desigualdades. Dada la asimetría de poder entre los agentes, las formas de uso de los recursos y bienes (tanto materiales como simbólicos) disponibles en el territorio conllevan a una apropiación desigual de los mismos, producen una división jerárquica que da origen a una primera estructuración de las desigualdades sociales entre los miembros de la comunidad. Esto conformaría lo que podríamos llamar las desigualdades

⁶ La apropiación implica en algún grado un derecho de exclusividad. El nivel más elemental de la apropiación es la capacidad de nombrar el territorio y los elementos (materiales o no) que lo componen. De la capacidad de nombrar deriva en corolario otro nivel elemental de la apropiación: la identificación, o sea, el establecimiento de una relación privilegiada ente el individuo y las expresiones simbólicas del patrimonio territorial. La identidad es la relación que se establece entre el individuo y el grupo por medio de objetos que este posee colectivamente.

estructurales de los territorios rurales, las que dan cuenta de las matrices de apropiación de los principales recursos productivos y su forma de utilización (modos dominantes de producción). Ellas se expresarán luego en diferencias de oportunidades y condiciones de vida entre los que habitan un territorio.⁷

No es posible comprender la apropiación y uso de los recursos que genera la primera matriz de desigualdades sólo en función de la apropiación directa de los recursos por quienes en ella habitan, sino que —como se fundamentó— existe también una competencia nacional y global por determinados espacios y sus recursos que hacen que los mismos estén también articulados a una dinámica global que recrean la estructuración social de los territorios y pone límites y moldea la apropiación y el uso que los grupos sociales hacen de cada territorio.⁸

A su vez, todos los territorios están envueltos en una institucionalidad que hace que las relaciones sociales entre los agentes endógenos y exógenos del mismo no se den sólo cara a cara, sino que están mediadas por un conjunto de instituciones político-administrativas que dan soporte a los territorios y los conectan también con el espacio nacional, regional y global. Por tanto, los espacios institucionales (conformados por un forma de administración y sistemas políticos locales) colocan sobre ese territorio un conjunto de recursos (infraestructura, servicios, poder, oportunidades) que también son apropiados desigualmente por sus habitantes, reforzando, debilitando o reconfigurando el sistema de desigualdades preexistente.⁹

Las desigualdades sociales en un territorio específico pueden ser estudiadas como la combinación de los efectos antes mencionados, las desigualdades estructurales, las tensiones entre lo local y lo global y los espacios institucionales existentes. Estos efectos darían lugar a lo que podríamos denominar desigualdades sociales dinámicas.

⁷ Esto se puede establecer empíricamente mediante el uso de indicadores sociales correspondientes.

⁸ Para el análisis de las desigualdades sociales en un territorio se debe partir entonces de una conceptualización más general sobre los orígenes y las causas de las desigualdades sociales, tema en el cual se han destacado los aportes desde los sociólogos clásicos hasta los actuales. En este trabajo se entienden las desigualdades sociales desde la perspectiva que sostiene que son producto de la sociedad como consecuencia de diversos procesos de diferenciación social. Estos procesos de diferenciación social se traducen en desigualdades sociales cuando implican "situaciones permanentes de ventaja para unos individuos o grupos sociales en desventaja para los otros" (Entrena, 2006:15). Por ello, "las desigualdades sociales se construyen y perpetúan a través de la regulación o instrumentalización en su propio beneficio, por parte de ciertos grupos o clases, de los específicos procesos sociales de diferenciación que tienen lugar en cualquier sociedad" (Entrena, 2006:15).

⁹ Esto adquiere una relevancia mayor si el sistema político nacional (gobierno) impulsa políticas de equilibrio regional del desarrollo y garantiza los derechos ciudadanos, ya que en tal escenario los recursos que estas intuiciones hacen fluir por los territorios son mayores. Una de las formas de comprender el éxito o fracaso de estas acciones institucionales en algunos territorios es observando cómo determinadas formas de territorialización que adquieren algunas regiones impiden el logro de estas políticas públicas, mientras que en otras regiones estas políticas logran modificar el sistema de territorialización en tanto en otros la territorialización existente permite un mejor desempeño de esas políticas (Schejtman y Berdegué, 2003).

En este trabajo se utiliza la distinción planteada por Fitoussi y Ronsavallon (1997) entre desigualdades estructurales y dinámicas. Según estos autores, las desigualdades históricas o estructurales se caracterizan por haber sido conformadas en la modernización pasada y haber dado lugar al establecimiento de categorías sociales jerarquizadas según distintos criterios. Con la globalización han surgido nuevas desigualdades, denominadas dinámicas, que a diferencia de las anteriores son “intracategoriales”, es decir que hacen que individuos pertenecientes a una misma categoría social tengan diferentes oportunidades con resultados muy disímiles en términos de la obtención de recursos materiales o simbólicos. Las nuevas desigualdades resultan no sólo de los puntos de partida de las trayectorias de los individuos, sino de la relación de ellos con los riesgos y situaciones de vulnerabilidad que producen las distintas coyunturas que enfrentan a lo largo de sus vidas. Estas eventualidades se producen de manera contingente producto de la volatilidad que caracteriza a los procesos de globalización. Por tanto, en la actualidad, según argumentan los autores, hay un doble proceso de generación de desigualdades.

Para los propósitos analíticos de este artículo se retoman estos conceptos pero readaptándolos para el estudio de las desigualdades en los territorios rurales. En este sentido, se entienden como desigualdades estructurales las que surgen de las formas de apropiación y uso del territorio, y como desigualdades dinámicas las que se producen por las diferentes oportunidades que tienen los individuos de obtención de recursos materiales y simbólicos en dichos territorios.

En este sentido, para estudiar de forma concreta las inequidades sociales en los territorios, se debe comprender cabalmente la dinámica de la construcción social del territorio mediante el análisis exhaustivo de sus desigualdades sociales estructurales para ver cómo afectan las desigualdades dinámicas. El presente artículo busca poner de manifiesto las principales estructuras objetivas de las desigualdades estructurales que existen en los territorios rurales del Uruguay y ver su relación con las desigualdades dinámicas, con el fin de generar insumos para contribuir a la formulación de políticas públicas y mecanismos instituciones de retribución que operen a escala territorial, para disminuir las mismas e inducir una construcción social del territorio con mayor equidad, más democrática y que garantice el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Esta perspectiva para el análisis de las desigualdades sociales en los territorios rurales reviste suma importancia para generar procesos sustentables de desarrollo territorial rural, en tanto los mismos deben centrar su preocupación en los mecanismos que generan las desigualdades para buscar formas de reducción de la pobreza como sostienen Schejtman y Berdegué (2003).

3. La conformación histórica de las desigualdades estructurales en los territorios rurales de Uruguay

La apropiación y forma de uso del territorio uruguayo desde la colonización se basó fundamentalmente en las condiciones naturales de la pradera para la cría salvaje de ganado. Desde las primeras décadas del siglo XVII a partir de la introducción del ganado, la entonces denominada Banda Oriental era una “pradera” en la cual esta riqueza ganadera se expandía rápidamente proporcionando alimentos, caballadas para el transporte y el primer producto aprovechado para la comercialización: el cuero.

De esta forma, la pradera tuvo una importancia fundamental en el proceso de colonización de la Banda Oriental al convertir a estas tierras en “minas de carne y cuero”. La ganadería vacuna era la única riqueza del país y el ganado fue así la fuente de atracción de personas tanto con fines de explotación como de poblamiento.

En la época colonial, los mecanismos de acceso a la tierra¹⁰ favorecen a las clases altas vinculadas al comercio del cuero con residencia en Montevideo; originan y consolidan a los latifundios ganaderos como forma de explotación y propiedad de la tierra. Esta dinámica genera una importante marginación de grupos sociales menos favorecidos como pequeños productores, asalariados, indios y negros.

A fines del siglo XIX, en el marco del proyecto modernizador del país, se produce una serie de transformaciones en el medio rural que determinan el paso de la vieja estancia extractiva “cimarrona” a la estancia productiva de cría de ganado, marcando la necesidad de delimitación de la propiedad privada. Se produjo entonces el proceso de *alambramento* de los campos para la implantación de nuevas tecnologías de mestizaje y refinamiento de ganados que permitieran atender la creciente demanda internacional de subproductos de origen ganadero, y se expulsa masivamente a los ejidos de las ciudades del interior y de Montevideo a todo aquel que no fuera necesario en la nueva forma de producción para convertir la carne, la lana y el cuero en mercancías.

¹⁰ La forma de acceso a la tierra era variada. Inicialmente, a los primeros pobladores de Montevideo, se les entregaba como incentivo una “suerte de estancia” de casi 2000 hectáreas, con la condición de radicarse y poblar en ella. En segundo lugar, la Corona y las altas autoridades entregaban grandes extensiones de tierra, denominadas “estancias del Rey”, como retribución a servicios prestados. En tercer lugar empiezan a aparecer los primeros latifundios, originados en concesiones o “mercedes” otorgadas por las autoridades montevideanas o bonaerenses. La cuarta forma de propiedad de la tierra era mediante la “denuncias” de las tierras hechas por ocupantes ilegales que en base a su prestigio social y poder económico lograban perpetuarse en grandes extensiones de tierras sin culminar en muchos casos el proceso de compra. Finalmente, se producía la ocupación de tierra, tanto por pequeños propietarios como por grandes propietarios que buscaban extender sus estancias.

Todo este proceso produjo una apropiación de la tierra fuertemente concentrada, con predominio de las estancias ganaderas, lo que delimitó tempranamente, en comparación con otros países de Latinoamérica, un sistema de relaciones salariables de producción en el medio rural (Barrán y Nahum, 1967) y agotó la frontera agrícola. Dicho proceso de ocupación y uso del territorio uruguayo se caracterizó por la temprana urbanización, principalmente en la capital del país, y el vacío demográfico de las vastas zonas rurales.

A medida que creció la ciudad de Montevideo y básicamente a influjo del proceso inmigratorio, se comienza a formar en la región sur del país el asentamiento de campesinos que imprimirán una forma de apropiación de esos territorios diferente de la de las zonas rurales ganaderas, con una marcada división de la tierra, rasgo que como se verá caracteriza hasta el día de hoy esos territorios.

Ya entrado el siglo XX, con el inicio del modelo sustitutivo de importaciones del Batllismo,¹¹ se impulsa el crecimiento del grupo social de pequeños y medianos productores vinculados a las capas campesinas originales del sur del país como forma de proveer de alimentos baratos a la cada vez más creciente mano de obra residente en las ciudades, principalmente de la capital del país. Se consolida así un 'cinturón' de agricultores familiares alrededor de Montevideo dedicados a la producción hortícola y frutícola. En la región litoral del Río Uruguay, en esas décadas, se incrementa y se afianza la producción de cereales y oleaginosos, y en los departamentos vecinos a Montevideo se comienza a desarrollar la cuenca lechera. En estas actividades predominará una forma de apropiación y uso de la tierra que marcará las características de la mediana producción agrícola y que se caracteriza por una mayor subdivisión de los grandes predios. No obstante esta mayor diversificación productiva en las regiones del litoral y sur del país, la ganadería de carne y lana continúa siendo la actividad predominante a nivel nacional, tanto por la superficie ocupada como por su papel preponderante en las exportaciones, con una fuerte localización en las regiones norte y centro del país.

En la década del 70, la caída del régimen democrático produce un giro en el rumbo económico productivo del país. Se comienza el desmantelamiento de todas las regulaciones económicas y de protección de la producción nacional, pasando a una economía abierta, con una fuerte desregulación estatal. En el sector agropecuario, se produce la expansión de las cadenas agroexportadoras y sus cuencas territoriales (principalmente arroz, citrus y lechería) y la caída de la actividad agrícola asociada al mercado interno (hortícola, frutícola, cerealera). Estos cambios agudizaron la situación social del sector generando una nueva ola de concentración de la tierra y el desplazamiento de miles de productores familiares, lo que trajo consigo un cambio importante

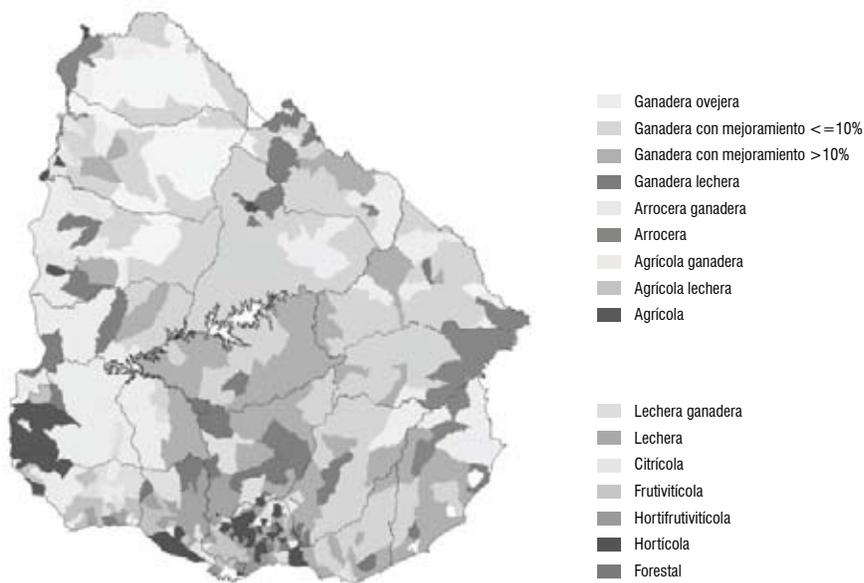
¹¹ Batllismo es el nombre dado a una corriente del Partido Colorado inspirada en las ideas y en la doctrina política creada por José Batlle y Ordóñez, presidente del país en dos periodos: 1903–1907 y 1911–1915. El Batllismo promovió la democracia social y económica del país en el marco de la consolidación de un temprano Estado de bienestar e impulso a la industrialización del país.

en los territorios rurales. Todo ello se produce en un contexto de integración regional en el marco de la creación del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), proceso que profundizó muchas de estas tendencias señaladas.

En la última década, el sector mostró un vigoroso crecimiento en un contexto mundial favorable. A partir de 2002 se produce una valorización histórica de los productos primarios, lo que generó una expansión acelerada de las cadenas agroexportadoras existentes; ello se sumó el desarrollo de la forestación y el aumento de la superficie agrícola, principalmente a raíz de la soja. Si bien esto introdujo cambios importantes en la propiedad de la tierra, en el avance tecnológico del sector y en la transformación de algunas dinámicas poblacionales, en general puede decirse que las desigualdades estructurales marcadas por el modo de apropiación del suelo y los usos agrícolas no fueron sustancialmente modificadas en las diferentes regiones del país, y mantuvieron las características de concentración y especialización que se fueron construyendo a lo largo del siglo XX.

Como puede observarse en el mapa a continuación, el uso del suelo es principalmente ganadero extensivo en el norte y centro del país, en tanto las zonas agrícolas y más intensivas (lechería, horticultura, fruticultura) se siguen concentrando en las regiones sur y litoral.

Mapa 1.
Regiones agropecuarias en el año 2000



Fuente: MGAP-DIEA, 2004 con base en el Censo General Agropecuario 2000.

Si bien las condiciones agronómicas son una limitante, se ha visto en estos años de crecimiento que la frontera agrícola podía desarrollarse, lo que evidenció que las tierras ganaderas extensivas estaban más asociadas a las relaciones de poder sobre formas de uso del territorio que a las inevitables condiciones del suelo, por lo que fueron cambiando su uso pero no su forma principal de apropiación centrada en las grandes explotaciones.

Al considerar de manera conjunta el uso del suelo y las formas de apropiación del mismo (tamaño de los establecimientos), podemos encontrar un patrón de construcción que distingue los diferentes territorios rurales del Uruguay el que, como se intentará demostrar, es uno de los principales factores explicativos de la dinámica y configuración de las desigualdades dinámicas existentes en los territorios rurales del país. De confirmarse esta hipótesis, la disminución de las desigualdades dinámicas actuales en cada territorio dependerá de la capacidad de las políticas públicas y de las relaciones de fuerza en cada territorio para modificar las desigualdades estructurales emergentes con el patrón de apropiación y uso del suelo.

Cada uno de estos patrones de apropiación del uso del suelo da cuenta además de diferentes formas de vida social. Los distintos rubros de producción o combinación de ellos conllevan diferentes formas de organización social de la producción e imprimen una dinámica particular a los territorios (ritmos de producción, formas de asentamiento poblacional, vida cotidiana, costumbres, conocimientos aplicados) (Martorelli, 1982).

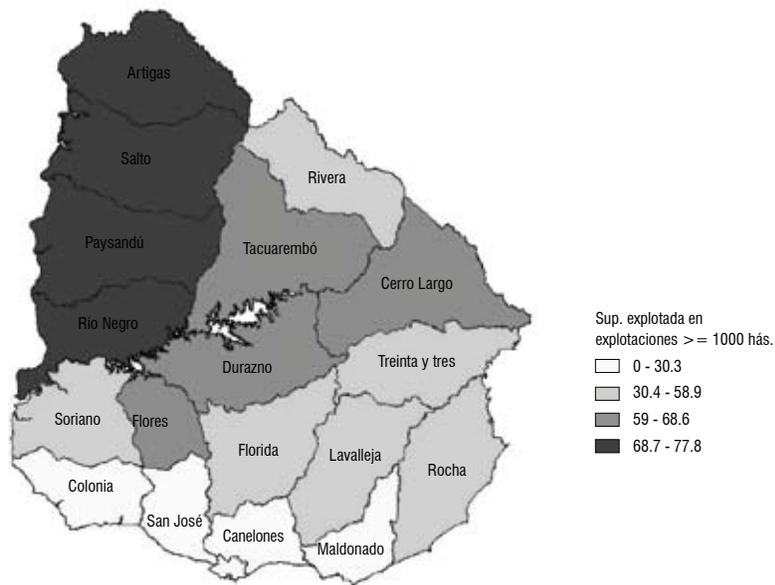
Para crear estos patrones de apropiación y uso del suelo se consideran dos variables: la concentración de la propiedad medida a partir del porcentaje de la superficie explotada por las explotaciones de 1000 y más hectáreas, y el grado de intensidad de la producción definido como el porcentaje de la superficie dedicada a producciones intensivas.¹² Los mapas a continuación muestran los diferentes territorios rurales¹³ según ambas variables.

A partir de la combinación de estas variables es posible agrupar los territorios rurales del país en seis grupos con cierta similitud interna y diferencias respecto del resto de los territorios. Es decir, no son regiones conformadas por proximidad geográfica en todos los casos, sino por semejanza en las variables consideradas para analizar las desigualdades estructurales. Como se observa en el Gráfico 1 y en el Mapa 4, en el sur del país se distinguen las zonas con menor concentración de la tierra pero con diferencias importantes en torno al grado de intensidad en el uso del suelo; el litoral-medio tiende a ser más intensivo y pero con concentración de la tierra; y en el norte, centro y este, predominan los grandes establecimientos y las producciones extensivas.

¹² Por superficies extensivas se consideraron todos los rubros de la agricultura la hortifruti-cultura y la lechería, quedando como rubros extensivos la ganadería y la forestación.

¹³ Se consideran como territorios rurales las áreas rurales de cada uno de los Departamentos del país, las que si bien pueden presentar ciertas heterogeneidades, en general tienen un patrón de apropiación similar que permite considerar el departamento como una unidad.

Mapa 2.
Concentración de la tierra



Mapa 3.
Intensidad en el uso del suelo

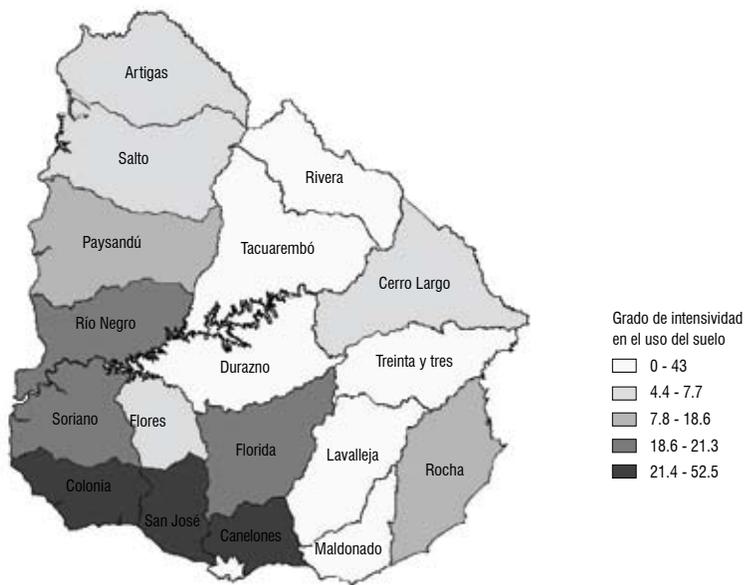
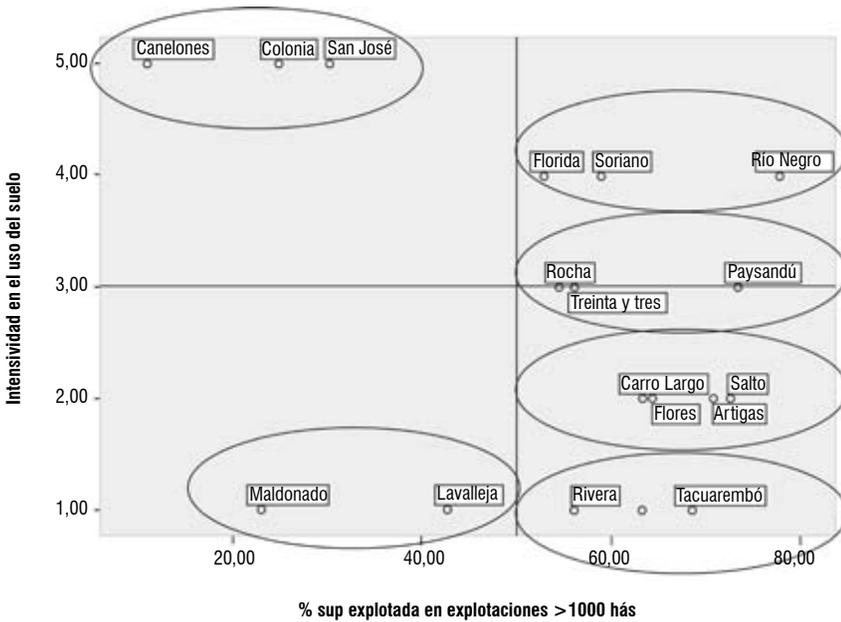


Gráfico 1.

Territorios rurales según apropiación y uso del suelo



Un primer grupo de territorios rurales que se destaca del resto está integrado por los departamentos de Canelones, Colonia y San José, los que tienen una alta intensidad en el uso del suelo y una baja concentración de la tierra. Estos Departamentos, vecinos entre sí, se ubican en la región sur del país y se caracterizan por una mayor presencia de productores familiares en medianos y pequeños predios, dedicados principalmente a los rubros horti-frutícolas, de granja y de producción lechera. La forma de construcción de los territorios rurales en esta zona trajo aparejada la formación de una amplia red de pequeños y medianos poblados rurales que permitieron un temprano desarrollo de los servicios públicos y equipamiento básico.

El segundo grupo, del sureste del país, que comprende a los departamentos contiguos de Maldonado y Lavalleja, se caracteriza por una baja intensidad en el uso del suelo producto de su baja productividad, lo que ha hecho que la actividad preponderante sea la ganadería. A pesar de ello, a influjo del proceso de protección a la producción nacional en los años 50 y 60, se desarrolló un contingente de pequeños y medianos productores vinculados a la producción de azúcar y remolacha, así como un cordón de productores de alimentos frescos para atender la demanda del creciente

sector turístico de la zona, lo que conllevó a una subdivisión de los establecimientos. Si bien actualmente se sigue manteniendo una relativa subdivisión en relación con el tamaño de los predios en otros territorios, el patrón general de ocupación en esta región está marcado por las explotaciones ganaderas y por la concentración de la población en las principales ciudades departamentales.

El tercer territorio es el de la región centro-norte, constituido por los departamentos linderos de Rivera, Durazno y Tacuarembó. En ellos se observan altos porcentajes de establecimientos en grandes explotaciones y un importante predominio de explotaciones extensivas. En esta región prevalece la producción ganadera en grandes explotaciones. En las últimas décadas, en esta región se produce la expansión de la producción forestal, también en explotaciones de gran tamaño, principalmente de capitales extranjeros.

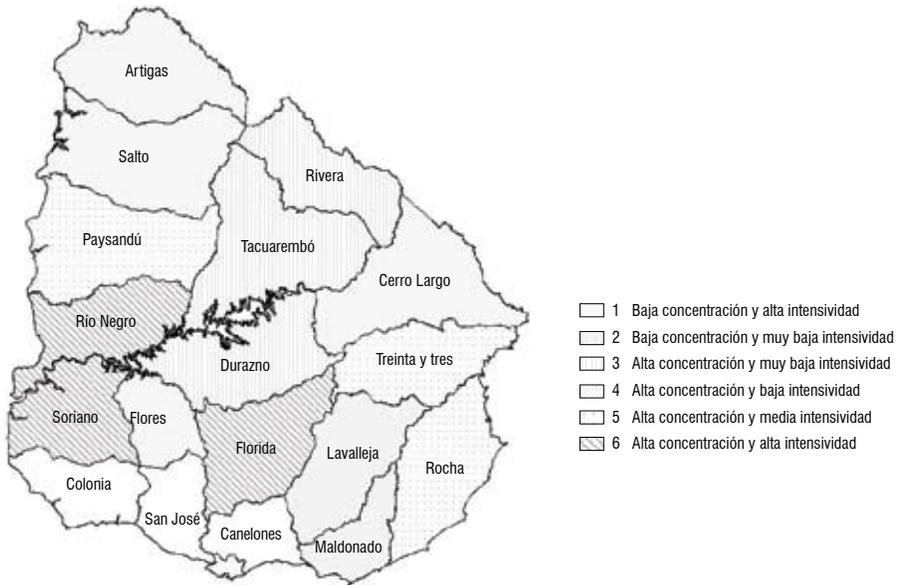
El cuarto grupo se compone de departamentos que no todos limitan entre sí: Cerro Largo, Flores, Salto y Artigas. También este grupo muestra una alta concentración de la tierra y una menor intensividad en el uso del suelo, con valores por debajo del promedio de los Departamentos. Es una zona típicamente ganadera, con un poco más de especialización a partir de actividades vinculadas a la agroindustria, pero en espacios muy pequeños en relación con la superficie total del Departamento. Esto permitiría pensar que en esta región se daría una apropiación más diferencial del territorio en cada departamento, es decir, que podría haber procesos de transición de un patrón de apropiación y uso a otro en algunas localidades específicas (como es el caso de Bella Unión en Artigas con la caña de azúcar y arroz, la citricultura y arroz en Salto, la lechería en Flores y la forestación en Cerro Largo). En términos generales, estos territorios deberían comportarse como el grupo anterior en relación con sus desigualdades dinámicas en tanto la forma de apropiación histórica de la tierra en ambos grupos es similar.

El quinto grupo integrado por Rocha, Treinta y Tres y Paysandú, Departamentos tampoco colindantes entre sí, tiene una alta concentración en la propiedad de la tierra pero hay una mayor incidencia de cultivos intensivos, con valores cercanos a la media nacional. En estas zonas, en las que la ganadería tiene un lugar destacado, hay una importante presencia de la producción arroceras en combinación con la producción ganadera, y en menor medida con otras producciones agrícolas.

Finalmente, el sexto grupo, que tampoco tiene una única unidad geográfica, engloba a los departamentos de Florida, Río Negro y Soriano, territorios que combinan las características de una alta concentración de la tierra con una alta intensividad en el uso del suelo. En esta región hay una importante producción lechera, agrícola y ciclo final de ganado. Son tierras de alta productividad. Estos territorios rurales se destacan por un desarrollo de la agricultura más empresarial y con mayor pujanza, en mayores superficies, con centros urbanos importantes pero dedicados básicamente a la agricultura, conocidos como "agrociudades". Estos territorios se han visto beneficiados económicamente por el desarrollo de la lechería y la expansión de la soja, así como por las transformaciones en la ganadería en tanto son zonas de engorde.

Mapa 4.

Uso y apropiación de los territorios rurales



4. Las desigualdades sociales dinámicas y los territorios rurales

Como ya se señaló, nuestra hipótesis de trabajo es que las diferencias estructurales que hacen al uso y apropiación del territorio están en la base de ciertas desigualdades dinámicas presentes en los mismos. Para poder testear esta premisa se ha definido un conjunto de desigualdades que afectan actualmente a la población rural de esos territorios, de manera de poder observar si éstas varían en los seis tipos de territorios construidos.¹⁴

La primera dimensión que se ha tomado para el análisis son las diferentes manifestaciones de la pobreza, considerando que es una de las mayores expresiones de la desigualdad social y que impacta negativamente en la cohesión social de los territorios. Como es sabido, la pobreza refiere al acceso limitado de bienes y servicios disponibles en una sociedad, o sea la condición de pobreza está determinando la insatisfacción de necesidades humanas, aquellas cuya satisfacción depende de condiciones económicas y de los servicios sociales (Boltvinik, 1999).

¹⁴ El análisis se realizó en base a un procesamiento de los datos sobre hogares rurales de la Encuesta Continua de Hogares del año 2008 (Instituto Nacional de Estadística).

En Uruguay, los enfoques más utilizados para determinar la incidencia de la pobreza son el enfoque monetario y el de las necesidades básicas insatisfechas. La primera alternativa consiste en medir los recursos con los que cuenta el hogar (generalmente ingresos) y estimar si los mismos son suficientes para que los hogares puedan cubrir sus necesidades básicas. La condición de pobreza estaría definida así por la insuficiencia de ingresos en relación con el umbral (o línea de pobreza) establecido. La segunda alternativa se basa en la evaluación directa sobre la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares, en función de los bienes y servicios que disponen. Para ello se selecciona un conjunto de necesidades consideradas básicas y se determina un umbral mínimo de satisfacción para cada dimensión. Mientras el primer método permite detectar cambios en el acceso a los recursos de los hogares en periodos de tiempo corto (debido a la variabilidad de los ingresos), el segundo es una medida estructural en tanto permite detectar carencias que no se obtendrían fácilmente por la mejora circunstancial de los ingresos y que en ciertos casos dependen más de políticas públicas (como por ejemplo saneamiento, vivienda, educación) (Vigorito, 2005).

En el siguiente cuadro se encuentran los valores que asumen en cada uno de los seis tipos de territorios construidos los indicadores que expresan las dos formas de medir la pobreza. Cuando se observa el comportamiento de la línea de pobreza¹⁵ según los tipos de territorio, encontramos que las regiones con baja concentración presentan los niveles más bajos de desigualdad medidos en términos de pobreza (12 a 16 % de pobres), en tanto en las regiones con alta concentración y baja intensidad se duplican los niveles de pobreza (27 a 30 % de pobres). Por otra parte, en las regiones que tienen alta concentración, pero media y alta especialización, los niveles de pobreza son intermedios (20 a 24 % de pobres). Esta primera aproximación a las desigualdades sociales parece mostrar que la baja incidencia de la pobreza por ingreso está asociada a los bajos niveles de concentración en la propiedad de la tierra. La intensidad, por su parte, no parece estar tan asociada con este tipo de desigualdad.

Si tomamos ahora la distribución que presentan las necesidades básicas insatisfechas,¹⁶ que como vimos son de carácter más estructural ya que la medida anterior puede estar afectada por el aumento del ingreso que el crecimiento económico de estos años supuso, la situación se modificará y la distribución de esta desigualdad parecerá responder no sólo a la concentración sino principalmente a la intensidad, ya que aquí las regiones con más alta intensidad son las que presentan menor población

¹⁵ Para las estimaciones de pobreza e indigencia rural el INE aplica, tanto en el 2006 como en el 2008, las líneas de pobreza e indigencia, calculadas por el método del ingreso. Las mismas toman como supuesto que las necesidades básicas de alimentación de las personas del interior urbano menor de 5000 habitantes y del interior rural son iguales a las de las áreas urbanas del interior mayores de 5000 habitantes. En el mes de junio de 2008 el ingreso per cápita considerado para la LP fue de 1190 pesos uruguayos.

¹⁶ NBI consideradas: acceso a servicios de educación, calidad de la vivienda, hacinamiento, acceso a agua, disponibilidad y tipo de servicio sanitario y tenencia de refrigerador.

con carencias críticas (24 a 29 % de pobres), aunque están en las antípodas respecto de la concentración de la tierra en el país. La situación intermedia de pobreza media por este indicador la presentan las regiones que tienen o una baja concentración de la tierra o una intensidad media (36 a 39 % de pobres), lo que estaría mostrando de alguna manera que los dos factores podrían estar incidiendo en este fenómeno de no tener todas las necesidades básicas cubiertas de la población de los territorios. La situación de mayor desigualdad, donde casi la mitad de la población tiene necesidades básicas insatisfechas (41 a 52 % de pobres), se registra en los territorios que tienen alta concentración y baja o muy baja intensidad. Por lo tanto, estos territorios que combinan ambos factores serían los que reproducen sus desigualdades estructurales en mayor intensidad de desigualdades dinámicas.

Cuadro 1.

Pobreza por insuficiencia de ingresos y carencias críticas según territorios rurales (en %), 2008

Tipo territorio rural	Descripción	Pobres LP	Pobres NBI
Baja concentración y alta intensidad	Canelones, Colonia, San José	15,3	28,2
Baja concentración y muy baja intensidad	Maldonado y Lavalleja	12,1	36,5
Alta concentración y muy baja intensidad	Rivera, Durazno y Tacuarembó	29,9	51,1
Alta concentración y baja intensidad	Cerro Largo, Flores, Salto y Artigas	27,9	41,6
Alta concentración y media intensidad	Rocha, Treinta y Tres y Paysandú	20,8	38,6
Alta concentración y alta intensidad	Florida, Río Negro y Soriano	23,8	24,2

Para poder tener una visión más global de la situación de cada uno de los territorios combinando ambas mediciones de pobreza, mediante el enfoque de Katzman (1989) podemos construir lo que el autor define como un indicador de integración social, el que agrupa a las personas que no están afectadas por ninguna de estas dos manifestaciones de la pobreza. Ello permite tener una medida sintética de desigualdad en cada territorio: cuanto más alta sea la integración, más bajas las desigualdades dinámicas en el mismo.

Cuadro 2.

Personas integradas según territorios rurales (en %), 2008

Tipo territorio rural	Descripción	Integrados ¹⁶
Baja concentración y alta intensidad	Canelones, Colonia, San José	65,8
Baja concentración y muy baja intensidad	Maldonado y Lavalleja	59,6
Alta concentración y muy baja intensidad	Rivera, Durazno y Tacuarembó	41,7
Alta concentración y baja intensidad	Cerro Largo, Flores, Salto y Artigas	48,7
Alta concentración y media intensidad	Rocha, Treinta y Tres y Paysandú	54,2
Alta concentración y alta intensidad	Florida, Río Negro y Soriano	59,2

Los territorios rurales con mayor integración social son los que presentaron menores niveles de pobreza en ambas metodologías, y se destaca el alto nivel de integración de la zona con baja concentración y alta intensidad, donde el 66 % de las personas vive en hogares integrados. Esto muestra que el tipo de apropiación y uso del territorio son una condición importante para mitigar las desigualdades sociales que se recrean en el territorio.

En este sentido, los otros territorios que le siguen en nivel de integración presentan condiciones de uso y apropiación diferentes. Por un lado, hay un porcentaje alto de integración (59,6 % de personas no pobres) con baja concentración y también baja intensidad, lo que indicaría que las desigualdades dinámicas estarían mitigadas más bien por la baja concentración de la tierra. En cambio, el otro territorio que tiene alta integración social (59,2 %) sería el caso contrario, con alta concentración y alta intensidad, donde la relativa incidencia de las desigualdades dinámicas estaría dada en este caso por la alta intensidad. Esta hipótesis de la incidencia de ambos factores en las desigualdades sociales en los territorios deberá ser analizada con mayor detenimiento para ver su incidencia específica en las desigualdades sociales.

Por otra parte, también se expresa con claridad que los menores índices de integración social se dan en aquellos territorios con alta concentración de la tierra y baja o muy baja intensidad en el uso del suelo (menos de la mitad de las personas vive en hogares integrados) lo que refuerza la idea anterior de asociación entre estos factores y las desigualdades dinámicas en los territorios.

¹⁶ El porcentaje de integrados son aquellos individuos que no están afectados por ninguna de las dos manifestaciones de pobreza. Serían los "no pobres", los que tienen mayor grado de integración social de cada territorio.

5. Desigualdades en el mercado de empleo

Dentro de las desigualdades dinámicas se pueden ubicar también aquellas vinculadas al tipo de empleo que se genera en los territorios. Siguiendo el mismo criterio de análisis utilizado para las diferentes manifestaciones de la pobreza, se han tomado tres indicadores que muestran algunas de las características de acceso al empleo y sus características, por tipo de territorio.

Uno de los indicadores más importantes para analizar los déficit en el empleo es la informalidad del mismo, en tanto que expresa con claridad la precariedad a la cual están sujetos los individuos en esos empleos. Como se observa en el Cuadro 3, existen diferencias importantes entre los tipos de territorios. Nuevamente, los territorios con baja concentración son los dos tipos de territorio que registran menor informalidad (31 a 33 % de ocupados informales), seguidos muy de cerca por aquellos que presentan una alta o media intensidad con alta o media concentración (34 a 36 % de informales). En último lugar y con diferencias muy significativas se ubican los dos territorios con alta concentración y baja y muy baja intensidad (40 a 46 % de informales), lo que deja de manifiesto la baja calidad del empleo en estas zonas.

Cuadro 3.

Ocupados informales, PEA agropecuaria femenina y desempleo según territorios rurales (en %), 2008

Tipo territorio rural	Descripción	Informalidad	PEA agro femenina	Desempleo
Baja concentración y alta intensidad	Canelones, Colonia, San José	31,4	29,2	4,8
Baja concentración y muy baja intensidad	Maldonado y Lavalleja	32,8	23,7	4,1
Alta concentración y muy baja intensidad	Rivera, Durazno y Tacuarembó	45,9	19,0	4,0
Alta concentración y baja intensidad	Cerro Largo, Flores, Salto y Artigas	40,6	20,5	5,6
Alta concentración y media intensidad	Rocha, Treinta y Tres y Paysandú	34,0	20,2	7,2
Alta concentración y alta intensidad	Florida, Río Negro y Soriano	35,2	21,1	9,5

Otra forma de observar la desigualdad a través del mercado de empleo consiste en analizar las oportunidades de empleo de las mujeres, es decir el peso que tiene este grupo en la Población Económicamente Activa (PEA) en cada territorio. Como muestra el Cuadro 3 respecto de la incidencia femenina en la PEA, si bien es baja globalmente, los territorios con mayor subdivisión de los predios y seguramente una mayor presencia de agricultura familiar presentan un mayor índice de participación femenina. Donde se combina además con mayor intensidad encontramos la mayor participación de las mujeres, llegando casi al 30 % de la PEA agropecuaria. En cambio, el resto

de los territorios que presentan alta concentración, más allá de su intensidad, presenta porcentajes más bajos que oscilan entre el 19 y el 21 %. Esto llevaría a pensar que la desigualdad que se genera por el diferencial de oportunidad de empleo para las mujeres está más asociada a temas de baja concentración y alta intensidad, estructura territorial que parece favorecer más la inserción de las mujeres. En tanto, la alta intensidad pero con alta concentración produciría mayor desigualdad entre los sexos para acceder al mercado de empleo (19 % de las mujeres en la PEA agropecuaria).

Respecto del indicador global de desempleo abierto (para hombres y mujeres), encontramos que, paradójicamente, en la región de alta concentración y baja intensidad que venía registrando los mayores grados de desigualdad en los indicadores anteriores es donde el desempleo es el más bajo (4 % de desempleo), resultante de la menor oferta de trabajo producto de que son territorios muy marcados por la emigración, lo que incide en el bajo registro del desempleo. Esta misma situación se daría en las regiones con baja concentración y baja intensidad (4,1 % de desempleo); son zonas de fuerte emigración pero que tienen además una importante incidencia del autoempleo o empleo familiar generado en los pequeños establecimientos. Con los máximos niveles de desempleo se encuentran las zonas de mayor desarrollo de las formas intensivas de producción más asociadas a las mayores inversiones en los últimos tiempos, donde el desempleo abierto casi duplica (7 a 10 %) el de las otras regiones, lo que muestra de alguna manera que en esta dimensión de la desigualdad los territorios con alta concentración y media y baja intensidad generan importantes limitantes en el acceso al mercado de empleo, sumado a la baja participación femenina y una situación media de informalidad.

6. Desigualdades en el acceso a salud y educación

En cuanto al acceso a los servicios de salud, otra de las dimensiones de las desigualdades sustantivas para el bienestar de la población se aprecia una nueva diferenciación muy importante entre tipo de regiones. Como es sabido, históricamente las prestaciones de salud pública han sido de menor calidad que las prestaciones de las mutualistas (servicio privado basado en el principio del mutualismo). Por tanto, una forma de medir las desigualdades de acceso a este servicio en Uruguay es medir la falta de cobertura mutual como un indicador de privación. En este sentido, las regiones con mayor porcentaje de individuos que no logran acceder al sistema mutual son aquellas que tienen alto grado de concentración y baja o muy baja intensidad (59 a 67 % de personas sin mutualista), seguidas luego por las regiones que tienen mayor intensidad aunque tienen mayor concentración (52 a 53 % de personas sin mutualista). Por su parte, los territorios que presentan menor

porcentaje de este indicador (37 a 44 % sin mutualista) son las zonas con baja concentración en la tierra, lo que seguramente está asociado también a la baja informalidad y al sistema de cobertura que tienen los pequeños y medianos productores que tienen mayor peso en este tipo de territorios. Por tanto, en esta dimensión de las desigualdades las diferencias territoriales se asocian a las que encontramos en el análisis de la distribución territorial de la pobreza, confirmando los supuestos planteados de que las formas de apropiación y uso de los espacios rurales especifican en buena medida las desigualdades dinámicas que se recrean en los territorios.

Cuadro 4.

Cobertura de salud y nivel educativo según territorios rurales (en %), 2008

Tipo territorio rural	Descripción	Sin mutualista	> 15 años sin prim
Baja concentración y alta intensidad	Canelones, Colonia, San José	37,4	20,9
Baja concentración y muy baja intensidad	Maldonado y Lavalleja	44,1	25,7
Alta concentración y muy baja intensidad	Rivera, Durazno y Tacuarembó	67,4	28,4
Alta concentración y baja intensidad	Cerro Largo, Flores, Salto y Artigas	59,1	22,9
Alta concentración y media intensidad	Rocha, Treinta y Tres y Paysandú	52,4	17,3
Alta concentración y alta intensidad	Florida, Río Negro y Soriano	53,1	18,0

El desarrollo social de los territorios está íntimamente relacionado a las posibilidades educativas de sus ciudadanos; por ello, una forma de analizar las desigualdades dinámicas entre los mismos es estudiar la educación formal que tiene la población. Como se observa en el Cuadro 5, la cobertura de primaria entre quienes tienen edad de haber finalizado ese ciclo no es del todo satisfactoria ya que hay un porcentaje importante del entorno del 20 % que no logra terminar los estudios básicos obligatorios en todos los territorios rurales del país. Esta brecha se amplía entre territorios con mayor intensidad del suelo que tienen los porcentajes más altos de escolarización en este nivel (aproximadamente el 80 % ha culminado primaria) y aquellos que tienen baja intensidad que son los que tienen menor grado de escolarización (entre el 70 y el 77 % ha terminado primaria), sobre todo en el caso en que ésta se combina con alta concentración de la tierra.

Esto estaría mostrando que el uso más intensivo del suelo podría estar asociado a una mayor demanda de fuerza de trabajo con más años de estudio, vinculado a un posible mayor grado de complejidad y competencias de las tareas que se desarrollan en esos territorios y una red mayor de pequeñas localidades. Para ver esto con más precisión, podemos analizar los años de educación formal alcanzados por los sectores más jóvenes de población. Se aprecia en el cuadro que la formación secundaria inicial (tres primeros años de secundaria) tiene una mayor cobertura en los territorios con alta intensidad (66,7 %

de los jóvenes tiene secundaria ciclo inicial completa en los territorios de baja concentración y alta intensidad, 60,1 % en los territorios con alta concentración y alta intensidad). La intensidad en el uso del suelo estaría por tanto asociada a una mayor educación de su población joven, lo que a futuro permitirá un mejor desempeño de estos territorios.

Este fenómeno también puede estar vinculado a que la apropiación y uso de los territorios de esta tipología implica una dinámica de asentamiento en el territorio que posibilita diferentes niveles de concentración de la población en localidades que es un elemento que coadyuva al acceso de servicios de secundaria y también otros servicios analizados. Por tanto, es parte de la propia dinámica de construcción del territorio en base estos patrones de apropiación y uso.

Cuadro 5.

Secundaria primer ciclo completa para jóvenes de 16 a 24 años

Tipo territorio rural	Descripción	con sec	sin sec
Baja concentración y alta intensidad	Canelones, Colonia, San José	66,7	33,3
Baja concentración y muy baja intensidad	Maldonado y Lavalleja	54,7	45,3
Alta concentración y muy baja intensidad	Rivera, Durazno y Tacuarembó	52,1	47,9
Alta concentración y baja intensidad	Cerro Largo, Flores, Salto y Artigas	59,0	41,0
Alta concentración y media intensidad	Rocha, Treinta y Tres y Paysandú	52,8	47,2
Alta concentración y alta intensidad	Florida, Río Negro y Soriano	60,1	39,9

7. Cohesión social en los territorios

Como forma de síntesis se presenta a continuación el nivel de cohesión social rural (ICSR) que presentan los Departamentos de cada uno de los tipos de territorios rurales construidos.

Este índice mide las desigualdades relativas entre los Departamentos considerando las dimensiones educación, empleo, salud, vivienda y comunicaciones.¹⁸ El ICSR varía entre 0 y 1, siendo 1 el valor que indica el mayor logro relativo de cohesión social y 0 el valor correspondiente a la peor situación relativa de cohesión social.

¹⁸ Los indicadores que lo componen son: % de personas mayores de 15 años que no tienen educación primaria completa (incluye sin instrucción); % de personas mayores de 20 años que no tienen educación secundaria completa (incluye sin instrucción); % de niños y jóvenes (6 a 18 años) con acceso a Internet; % de la PEA desocupada; % de personas que aportan a alguna Caja de Jubilaciones por su ocupación principal respecto del total de ocupados; % de personas con mutualista; % de hogares en viviendas precarias (paredes de ladrillos, ticholos o bloques sin terminar; materiales livianos sin revestimiento; adobe o materiales de desecho); % de hogares sin energía eléctrica y % de hogares con teléfono (fijo o celular). Para ver su construcción remitirse a Riella, 2008.

Cuadro 6.

Índice de Cohesión Social Rural según Departamento, 2006

Tipo territorio	Tipo territorio rural	Departamento	ICSR 2006
1	Baja concentración y alta intensidad	Colonia	0,88
		Canelones	0,66
2	Baja concentración y muy baja intensidad	San José	0,62
		Maldonado	0,73
3	Alta concentración y muy baja intensidad	Lavalleja	0,52
		Durazno	0,36
4	Alta concentración y baja intensidad	Rivera	0,30
		Tacuarembó	0,17
		Flores	0,60
		Salto	0,42
		Cerro Largo	0,27

Como se observa en el Cuadro 6 los mayores valores del ICSR se ubican en los Departamentos de alta intensidad en el uso del suelo y/o baja concentración de la tierra. En otras palabras, los Departamentos que integran los tipos de territorio 1, 2 y 6 son los que presentan mayor cohesión en general. En cambio, aquellos con alta concentración y baja o muy baja intensidad son en su mayoría Departamentos con baja cohesión social rural relativa. Esto reafirma globalmente la persistencia de una asociación entre las variables de desigualdad social dinámicas y las formas estructurales de apropiación y uso predominantes del territorio.

8. Conclusiones

En este artículo se buscó poner de manifiesto cómo las desigualdades estructurales resultantes de la apropiación y uso del territorio en Uruguay están asociadas a las desigualdades sociales presentes en los mismos. Para ello se agruparon los territorios rurales del país en seis grupos en función de sus desigualdades estructurales, entendidas como la forma cómo en ellos se combina la concentración de la tierra (forma de apropiación) y la intensidad en la producción (forma de uso).

El uso y la apropiación del territorio uruguayo se mantienen históricamente estables en los últimos cuarenta años. Por esta razón, se sustenta la idea de que los cambios ocurridos en la última década no han alterado significativamente las desigualdades estructurales entre las diferentes regiones del país, y se mantienen las características de concentración y especialización que se fueron construyendo a lo largo del siglo XX.

La hipótesis central que orientó el análisis es que los patrones de apropiación y uso del territorio rural generan una serie de desigualdades sociales dinámicas que se expresan, entre otros, en los niveles de pobreza, las formas de acceso a oportunidades de empleo y la cobertura de educación y salud, y que caracterizan la construcción social de cada uno de los territorios rurales y establecen sus limitaciones y potencialidades para el desarrollo.

Se constató que los territorios con baja concentración de la tierra presentan los niveles más bajos de desigualdad medidos en términos de pobreza de ingresos, mientras que las regiones con alta concentración combinada con baja intensidad registran los niveles más altos. La pobreza medida por carencias críticas, por su parte, parece responder al grado de intensidad, siendo las regiones con más alta intensidad las que tienen menos población con necesidades básicas insatisfechas, mientras que las regiones con menor intensidad presentan mayores carencias básicas. En general, se puede afirmar que los territorios con mayor incidencia de la pobreza son aquellos que presentan un patrón de apropiación que combina la alta concentración de la tierra y una baja o muy baja intensidad en el uso del suelo.

Respecto de las desigualdades dinámicas en el mercado de empleo, los territorios que muestran menor desigualdad en la calidad de los empleos generados son los que tienen una baja concentración de la tierra, donde el porcentaje de ocupados informales es el menor. En cambio, los territorios con baja intensidad y alta concentración son los que tienen un mayor porcentaje de trabajadores informales. La participación de las mujeres en la PEA agropecuaria de cada territorio aparece más asociada a la baja concentración de la tierra y la alta intensidad en el uso del suelo, siendo el porcentaje de mujeres empleadas en el sector mayor que en los territorios donde la concentración de la tierra es alta. El desempleo abierto, por su parte, es menor en los territorios de alta concentración y baja intensidad, mientras que las zonas de alta intensidad muestran la mayor desigualdad en el acceso al mercado de empleo. Por tanto, los territorios con alta concentración y baja o media intensidad tienen los mayores grados de desigualdad en el acceso al mercado de empleo, una baja participación femenina y una situación media de informalidad.

Las desigualdades en el acceso a la salud son también menores en los territorios con baja concentración de la tierra, en tanto son altas en los territorios con alta concentración y baja o muy baja intensidad. Las desigualdades en la educación siguen también este patrón, observándose mayores porcentajes de escolarización en los territorios con mayor intensidad.

En síntesis, las desigualdades dinámicas de los territorios están asociadas a los factores de apropiación y uso del territorio. En general, los territorios rurales con baja concentración de la tierra y alta intensidad en el uso del suelo presentan menores desigualdades dinámicas que los territorios con alta concentración y baja o muy baja intensidad, como lo demuestra su posicionamiento en el índice de cohesión social rural.

Con este análisis se pone de manifiesto que a pesar de la actual dinámica de crecimiento y expansión económica del sector agropecuario, el uso y apropiación del suelo siguen siendo elementos estructurantes de las desigualdades sociales en los territorios, factores que no son fácilmente removibles y que presentan una tensión importante para los proyectos de desarrollo rural orientados al aumento del bienestar de la población rural.

Por último, las constataciones realizadas en este artículo sugieren continuar profundizando en la relación entre ambos tipos de desigualdades y, en particular, establecer en qué medida modificaciones de las desigualdades estructurales podrían alterar las desigualdades dinámicas. En especial, es necesario detenerse a estudiar el grado y sentido en que cada una de ellas puede verse afectada con los profundos cambios que se están operando en la estructura agraria y en los usos tradicionales del suelo en el país. Poder comprender mejor la asociación entre estas transformaciones y el tipo de desigualdades sociales que provocan permitirá implementar políticas públicas para anticipar los efectos sociales más negativos de estas transformaciones.

Registro bibliográfico

Riella, A. y Mascheroni, P.
"Desigualdades sociales
y territorios rurales en
Uruguay".
*Pampa. Revista
Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 7, n° 7 suplemento
especial temático,
Santa Fe, Argentina,
UNL (pp. 39-63).

Bibliografía

- Albrow, M.** (1990). *Introduction. Albrow y King. Globalization, Knowledge and Society*. London, Sage Publication and ISA.
- Barrán, J.P. y B. Nahum** (1967). *Historia Rural del Uruguay Moderno (1851–1885)*. Tomo I. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Bindini, M. y N. Steimbregger** (2007). "Nuevos espacios productivos en la Patagonia: reestructuración social de una cadena tradicional agrícola" en *Pampa* 3. Santa Fe, Argentina, Ediciones UNL, Universidad Nacional del Litoral.
- Belo Moreira, M.** (2001). *Globalização e agricultura: zonas rurais desfavorecidas*. Oeiras, Celta Editores.
- Constantini, B. y A. Pedreño** (2006). "Áridez y construcción social del riesgo en las tierras del sureste español: una aproximación a la sociología del desierto" en Riella, A. (Comp.): *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos*. Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Entrena Durán, F.** (1998). *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autoarquía a la globalización*. Madrid, España, Tecnos.
- (2006). *Diversificación de las desigualdades y estabilización social en Andalucía*. España, Universidad de Granada.
- (2010). "Los territorios locales como espacios sociales: una aproximación a sus dinámicas en la era de la globalización" en Sánchez Vera, P. y A. Riella (Comp.): *Globalización y perspectivas de la integración regional*. España, Universidad de Murcia.
- Fitoussi, J.P. y P. Rosanvallon** (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires, Ediciones Manantial.

- Giddens, A.** (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Katzman, R.** (1989). "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo" en *Revista de la CEPAL* 37. Santiago de Chile, CEPAL.
- Kerbo, H.** (2003). *Estratificación social y desigualdad. El conflicto de clase en perspectiva histórica, comparada y global*. 5ta ed. Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España.
- Linck, T.** (2006). "La economía y la apropiación de los territorios" en Riella, A. (Comp.): *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos*. Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Llambi, L. y E. Pérez** (2007). "Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana" en *Cuadernos de Desarrollo Rural* 59. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Martínez, L.** (2009). *La dimensión social del territorio*. Disponible en: <http://redprensarural.com/2009/09/07/la-dimension-social-del-territorio/>
- Schneider, S. y I. Peyré Tartaruga** (2005). "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales" en Manzanal, M.; G. Neiman y M. Lattuada (Comp): *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires, FLACSO.
- Martorelli, H.** (1982). *La sociedad rural uruguaya*. Montevideo, FCU, CIEDUR.
- MGAP-DIEA** (2004). *Regiones de especialización productiva*. Montevideo, MGAP.
- Pérez, E.** (2001). "Hacia una nueva visión de lo rural" en Pérez, E. (Comp.): *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, FLACSO.
- Riella, A.** (2008). *Sociedad y territorio: las perspectivas de la equidad social y la cohesión territorial*. Montevideo, IICA.
- Schejtman y Berdegú** (2003). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile, CEPAL.