

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

Versión Preliminar

# FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA Y DESIGUALDADES EN URUGUAY: EL CASO DE MALDONADO\*

DANILO VEIGA\*

ANA LAURA RIVOIR\*\*

Abril 2003

\* Estudio presentado en la Intendencia Municipal de Maldonado. Abril 2003.

[daniilo@fcs1.fcs.edu.uy](mailto:daniilo@fcs1.fcs.edu.uy)

[ana@fcs1.fcs.edu.uy](mailto:ana@fcs1.fcs.edu.uy)

[www.rau.edu.uy/fcs/soc](http://www.rau.edu.uy/fcs/soc)

## PRESENTACION

Este Artículo, resume algunos resultados de una Investigación en curso en el Departamento de Sociología de la FCS, que aborda una problemática sustantiva tanto en términos académicos - avance del conocimiento científico -, como prácticos – contribución a la formulación de políticas - en el actual escenario: "Las transformaciones y consecuencias sociales de la reestructuración económica, y las desigualdades regionales".<sup>1</sup>

Los objetivos planteados en dicha Investigación son:

---

<sup>1</sup> Proyecto en el marco del Programa de Dedicación Total, (FCS- CSIC- UDELAR) del Prof. Danilo Veiga, con la Asistente Lic. Ana Laura Rivoir. El reprocesamiento de los microdatos censales y Encuesta de Hogares, estuvo a cargo de los Lics. Mariana Cabrera y Daniel Macadar del Banco Datos FCS.

- a) Profundizar en la formulación de nuevos conceptos y herramientas teórico-metodológicas, sobre los problemas sociales vinculados a la reestructuración y globalización en nuestros países.
- b) Analizar los escenarios de reestructuración económica y globalización, estudiando sus impactos sociales sobre el territorio nacional y las sociedades locales.
- c) Estudiar la emergencia de "nuevas" y expansión de "viejas formas" de desigualdad y fragmentación socioeconómica y territorial, en el mencionado contexto.

**Las principales hipótesis de trabajo manejadas, se refieren a la emergencia de "nuevas" y expansión de "viejas formas" de desigualdad y fragmentación socioeconómica, en el contexto de los procesos de globalización y reestructuración, en la medida que implican un desafío para las Ciencias Sociales, cuyo paradigma clásico fue formulado para analizar sociedades nacionales. En tal sentido, resulta claro que son necesarios nuevos conceptos, hipótesis de trabajo y análisis, para comprender las características e impactos de estos procesos a la escala local y nacional, ya que la globalización, está dispersando fronteras, centros de decisión nacional, y globalizando intereses y perspectivas económicas, sociales y políticas.**

En el marco de esta discusión, es necesario "contextualizar el territorio", y entender a las sociedades locales como base de la reproducción social de la población, y como "espacios vitales" de políticas dirigidas a fortalecer las comunidades. En dicho sentido, surge la necesidad de analizar los procesos de fragmentación socioeconómica a nivel territorial, como se aborda en este Artículo para el caso de Maldonado.

En este contexto, asumimos la necesidad de privilegiar el análisis de los procesos de desintegración socioeconómica en las ciudades, los componentes de la sociedad civil y la desigualdad social, etc. Bajo esta perspectiva, surgen muchas interrogantes con relación a los desafíos que implica para un pequeño país como Uruguay, la profundización de la globalización y reestructuración económica, particularmente con relación a sus impactos sobre los grupos sociales más vulnerables y las áreas de menor potencial.

Para avanzar en la formulación de tales interrogantes, se analizan en este Documento, las desigualdades socioeconómicas y los niveles de vida de la población, en los ámbitos regional y local. En primer lugar, se analizan las desigualdades regionales y los niveles de vida. En el segundo capítulo se introduce la problemática de la "vulnerabilidad social". En tercer lugar, se analiza la estratificación educativa y ocupacional de la población. En cuarto término, se abordan los problemas socioeconómicos desde la perspectiva de la población local. Finalmente, se plantean las principales tendencias emergentes en los escenarios locales, y su relación con las políticas públicas.

## 1) DESIGUALDADES SOCIOECONOMICAS EN EL URUGUAY: MARCO DE REFERENCIA Y ANALISIS <sup>2</sup>

En este capítulo, se introducen un conjunto de elementos conceptuales y empíricos, como marco de referencia al análisis de las desigualdades socioeconómicas, a nivel departamental y de las principales regiones del Uruguay. Ello permite identificar tendencias y problemas, así como contribuir a la formulación de políticas y programas, a nivel local y nacional; asumiendo en este contexto, que existen muchas interrogantes con relación a los desafíos que para un pequeño país – como el Uruguay –, implica la profundización de los mecanismos de reestructuración económica y globalización, vinculados a los procesos de Integración Regional.

En primer lugar, se *asume como hipótesis de trabajo, que "existen distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización"; las que impactan diferencialmente a la población y las áreas subnacionales, en contextos de creciente "desterritorialización" de las decisiones económicas y políticas. Asimismo, otra hipótesis central es que "la globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica", en la medida que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural, a nivel de diferentes actores locales.*

Por otra parte, consideramos que no son válidos los argumentos de "homogeneización e inevitabilidad de los procesos globales", que se plantean en distintos ámbitos. Aunque pueden existir en muchos casos una "globalización de problemas nacionales" y al mismo tiempo una "especificidad singular de ciudades y regiones "; en la medida que se desterritorializan cosas, gentes, valores, etc., y se fragmenta el espacio, el tiempo y las ideas.

**En este contexto, debe señalarse que existen redes globales que articulan individuos, segmentos de población, regiones y ciudades, al mismo tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. Consiguientemente, los países y regiones están atravesados por dicha lógica dual, en que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y áreas, al interior de cada país, región o ciudad. En síntesis, surgen transformaciones estructurales en las relaciones de producción, cuyas manifestaciones más claras son; el aumento de la desigualdad y exclusión social y la fragmentación del empleo.(Castells 1998).**

Tales procesos están redefiniendo la configuración urbana y regional, y por tanto las desigualdades subnacionales, en la medida que en contextos de globalización creciente, los conceptos de ciudad y región adquieren un nuevo significado. Por otra parte, en relación a las desigualdades intranacionales, existe una tendencia creciente a la "divergencia interregional", o sea al aumento de las desigualdades internas, cada vez más asociada a la expansión de la economía globalizada. (de Mattos 1998 ).

---

<sup>2</sup> Las hipótesis y elementos aquí planteados, fueron incluidos en un Documento presentado al IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales. Asoc. Universidades Grupo Montevideo. Red Ordenamiento y Gestión Desarrollo. UDELAR. IMM, MVOTMA, Agosto 2002.

Es necesario recordar que en América Latina emergen cambios estructurales asociados a las transformaciones productivas, tecnológicas y a la mayor apertura externa de sus economías. En dicho marco, se destacan en el Uruguay, los siguientes procesos durante las últimas dos décadas (Veiga 2000):

- **Reestructuración económica.**
- **Expansión agroindustrial y concentración en grandes empresas.**
- **Progresiva urbanización, metropolización y desruralización.**
- **Inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional.**
- **Creciente "transnacionalización" y expansión de pautas culturales y de consumo.**
- **Fragmentación socioeconómica y territorial.**

Dichos procesos asumen manifestaciones "socioespaciales" diferentes y están transformado la configuración urbana y regional, y particularmente la estructura socioeconómica de aquellas áreas con mayor potencial, en función a su inserción y al dinamismo fluctuante de Argentina y Brasil. En este escenario, la evolución socioeconómica y territorial de un pequeño país como Uruguay, en el actual escenario, está estrechamente ligada a los impactos de la Integración Regional. Bajo este marco de referencia, se analizan a continuación, las desigualdades a nivel de los departamentos agrupados en "regiones".<sup>3</sup>

El análisis desarrollado, combina el nivel macrosocial, mediante el uso de Indicadores socioeconómicos; con el análisis desarrollado a nivel microsocio, donde se enfoca desde la perspectiva de los actores locales, la problemática del desarrollo local y la fragmentación.

A nivel macro social, se identifican los cambios ocurridos en función al crecimiento, y/o decrecimiento de ciertos sectores y regiones de nuestro país, profundizando una línea de trabajo que desarrollamos desde hace varios años, buscando superar el tradicional enfoque y visión del país en base a la "dicotomía Montevideo - Interior".

En esos términos, reafirmamos la necesidad de alcanzar una visión integral, privilegiando las especificidades y atributos de los departamentos y las distintas regiones. La regionalización, permite el análisis de las características principales de la estructura de los departamentos y de su agrupamiento con otros de perfiles socioeconómicos similares, en las denominadas regiones Sureste, Suroeste, Centro, Litoral y Noreste del país.

---

<sup>3</sup> La **Regionalización del Uruguay**, utilizada en este Estudio, fue elaborada en el marco de una Investigación desarrollada en el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay – CIESU -, que tuvo como objetivo fundamental contribuir al análisis y estudio de las características básicas de los **agrupamientos departamentales homogéneos o "regiones"**, a través de la identificación de subespacios nacionales con rasgos similares, en función a la definición y sistematización de un Sistema de Indicadores, representativos de la estructura socioeconómica departamental y nacional. (cf. Veiga 1991). En este sentido, dicha regionalización ha permitido: a) describir y analizar las características básicas de las "regiones" o agrupamientos departamentales; b) evaluar las disparidades existentes entre diferentes regiones del país, considerando su potencial y restricciones.

Estas precisiones metodológicas, parten de la hipótesis que *existen aspectos cruciales en la configuración y dinámica territorial; tales como la dimensión espacial de las relaciones sociales. De tal forma, en la medida que la conducta humana se sustenta en una fracción espacial del territorio - áreas, departamentos o regiones -. Ello implica la existencia de “identidades territoriales” aún en sociedades relativamente homogéneas como la uruguaya, que son resultado de una dinámica históricamente construida e interrelacionada con el resto del territorio.*

Tales aspectos son ciertamente de difícil medición cuantitativa, pero deben considerarse seriamente a la hora de formular programas sectoriales y locales, en la medida que las políticas, definen marcos de referencia para un área determinada y por lo tanto condicionan su evolución. En síntesis, la regionalización permite la identificación y el análisis de agrupamientos departamentales de relativa “homogeneidad socioeconómica”; que denominamos “regiones”.<sup>4</sup>

En definitiva, cabe enfatizar que en la medida que no hay investigaciones actualizadas que permitan confrontar la vigencia de tal “regionalización”, se mantiene el agrupamiento departamental propuesto, *reconociendo las limitaciones que ello supone, particularmente en términos de que la heterogeneidad intraregional e intradepartamental, es un factor clave a considerar.*<sup>5</sup>

## **NIVELES DE INGRESO Y DESIGUALDADES SOCIALES A NIVEL REGIONAL**

Es sabido que las desigualdades territoriales, están intrínsecamente asociadas a diferentes niveles de vida para la población. En esta perspectiva, se identifican algunas manifestaciones territoriales de las desigualdades sociales, a través de los niveles de ingreso en la perspectiva regional y departamental.

En tal sentido, debe señalarse que la evolución del Índice de Carencias Críticas de los hogares, hasta 1998 (última medición disponible), demuestra que aunque en el período 1991 –1998, disminuyen las carencias a nivel general del país; la desigual cobertura en las necesidades básicas de la población, indica significativas diferencias en el acceso a bienes y servicios, con los consiguientes desniveles de vida entre las subáreas nacionales. La interpretación de dichos fenómenos responde a un conjunto de factores inherentes al proceso de configuración socioeconómica y desarrollo regional, que expresan diversas formas y niveles de organización productiva, económica y social en el territorio.(Veiga 2000).

---

<sup>4</sup> El “agrupamiento regional”, se realizó a partir de la construcción de un Sistema de Indicadores socioeconómicos (de base Censal), integrados posteriormente a través del análisis factorial y de Cluster, lo cual permitió la delimitación de subespacios nacionales de carácter homogéneo. (Veiga 1991 op.cit).

<sup>5</sup> Para superar tal restricción, utilizaremos en los próximos meses, una metodología basada en el uso de Indicadores, a nivel intradepartamental - secciones censales -, por la cual a través análisis multivariado y mapas georeferenciados, se regionalizará el país, considerando la evolución de los indicadores, en el período intercensal 1985-1996. No obstante, subsiste el problema de que el último Censo de Población data de 1996, por lo cual no se pueden evaluar cambios posteriores. Sin embargo, complementamos este análisis con Indicadores de las Encuestas de Hogares, que aunque no son comparables con el Censo, permiten identificar tendencias actualizadas hasta el año 2002.

Sin embargo, para obtener un panorama integral de las desigualdades sociales emergentes, es necesario considerar los niveles de carencias a nivel de las ciudades pequeñas. En tal sentido, *Estudios realizados en base a datos censales y sobre "Necesidades Básicas en el Uruguay", han demostrado que la diferenciación socioeconómica, se manifiesta no solamente a "nivel intraregional" (entre los diferentes departamentos); sino especialmente a "nivel intradepartamental", en la medida que la proporción de población con carencias básicas, es significativamente mayor en las ciudades pequeñas.*(Veiga 2000 op.cit). Dichos elementos, indican que *las potencialidades y restricciones en los niveles de vida, varían intraregionalmente y al interior de cada departamento y microregión; demostrando que las desigualdades sociales, - se asocian entre otros factores -, al contexto en que la población está inserta, ya sea en zonas dinámicas, agroindustriales, de servicios, en ciudades pequeñas o áreas fronterizas.*

La metodología de Mapas georeferenciados (GIS), utilizada para analizar las desigualdades socioeconómicas a nivel intradepartamental, demuestra claramente algunos de estos fenómenos. Así por ejemplo, se aprecia en los Mapas ( Anexo Estadístico ) construidos a nivel de sección censal).

Por otra parte, el acceso diferencial a bienes y servicios por la población residente en diferentes áreas, ilustra las desigualdades socioeconómicas en el territorio. Ello puede apreciarse a través de los Indicadores del Ingreso de las familias. En tal sentido, se han procesado los microdatos de las Encuestas de Hogares y INE, (Banco Datos FCS), y elaborado un conjunto de tablas y gráficas, que indican la evolución de los niveles de ingreso y la heterogeneidad interna, lo cual permite evaluar las desigualdades entre la población de diferentes regiones. De tal forma, se presentan (gráfica 1), los niveles de ingreso de los hogares (promedios regionales), discriminados según ingreso medio, ingresos de los hogares pobres (quintil inferior) y de los hogares ricos (quintil superior).

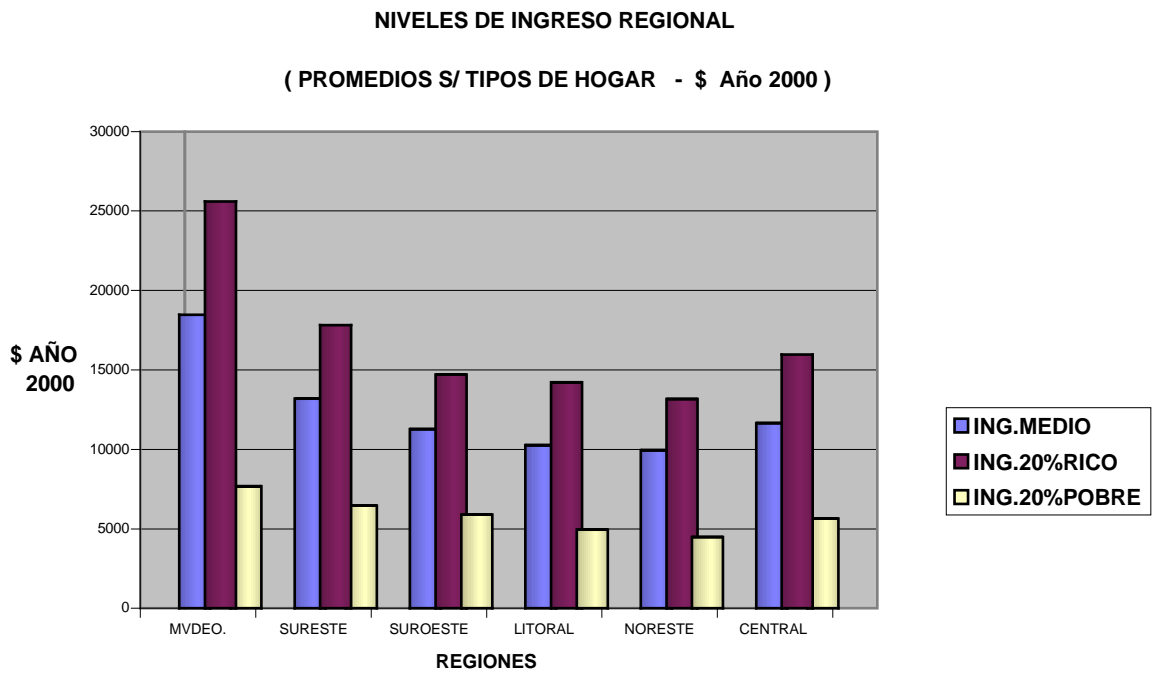
*Los resultados demuestran las desigualdades en los niveles de ingreso según región. En primer término, se confirma el desnivel entre los ingresos de los hogares montevideanos con respecto al resto del Interior. En segundo lugar, surge claramente que los hogares con mayores niveles de ingreso, se encuentran en los departamentos del Sur y Centro del país, mientras que los departamentos del Noreste, tienen los menores niveles. Asimismo, los niveles de las familias ricas y pobres, guardan una estrecha relación con la distribución anterior, manteniendo una pauta similar.*

Por otra parte, para apreciar los efectos de la recesión y crisis socioeconómica posterior a 1998, se construyeron gráficas comparativas con Índice Base 1991=100. El análisis permitió demostrar, el crecimiento diferencial que tuvo el ingreso de las familias hasta 1998, así como su posterior descenso. **Para tener una perspectiva más actualizada, debe señalarse, que de acuerdo a los recientes datos del INE, el ingreso familiar descendió en promedio para los departamentos del Interior 6.4% en 2001 y 6.6% en el primer semestre del 2002, y la evolución actual de los Indicadores permiten predecir que continuará su fuerte caída por un período no previsible. Asimismo, se puede observar la evolución a nivel de ciudades seleccionadas en las regiones, discriminando el ingreso correspondiente a las familias ricas y pobres. (gráficas 2 y 3).**

**En tal sentido, los resultados son elocuentes y permiten apreciar algunas tendencias significativas, además de los niveles diferenciales entre las ciudades del Sur y el resto. Así por ejemplo, los hogares más ricos aumentaron considerablemente sus ingresos durante la década, especialmente en las ciudades más dinámicas del Sur, y aún en el Noreste. Dicha tendencia, se mantiene aún luego de la recesión económica a partir de 1998.**

**Por el contrario, los hogares más pobres, experimentaron durante los noventa, un estancamiento – o leve incremento – de sus ingresos y por tanto de su nivel de vida. También corresponde señalar la significativa desigualdad entre los niveles de las familias pobres residentes en las regiones del Sur y las del resto.**

Gráfica 1

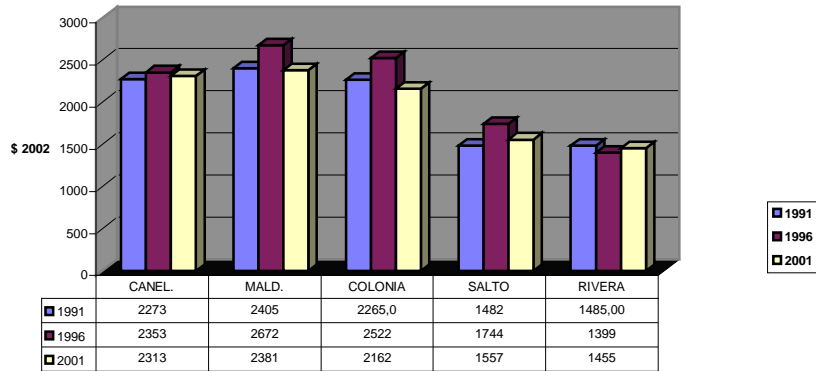


Fuente: Elaborado según datos de Enc.Hogares INE.



Gráfica 2 y 3

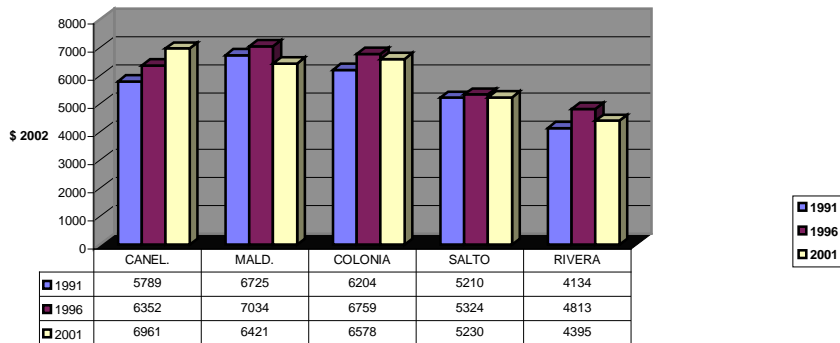
**INGRESO P/CAPITA HOGARES POBRES EVOLUCION 1991-2001**  
 (\$ Defl. Marzo 2002 - Ciudades seleccionadas)



**CIUDADES**

Fuente: Elaboración s/ procesamiento microdatos Enc.Hogares INE. (Hog.c.Valor loc.)  
 Banco Datos FCS.

**INGRESO P/CAPITA HOGARES RICOS EVOLUCION 1991-2001**  
 (\$ Defl. Marzo 2002 - Ciudades seleccionadas)



**CIUDADES**

Fuente: Elaboración s/ procesamiento microdatos Enc.Hogares INE.  
 (Hog.c.Valor loc.) Banco Datos FCS.

## 2) VULNERABILIDAD SOCIAL Y DESIGUALDADES REGIONALES

Es sabido que en el escenario latinoamericano, Uruguay se distinguió durante muchos años, por un desarrollo social más elevado que los demás países, lo cual respondió a la confluencia de su nivel de desarrollo socioeconómico, políticas de bienestar social y continuidad democrática. En tal sentido, recordamos que el modelo de “Estado Benefactor” impulsado en el país, durante las primeras décadas del siglo XX y el sistema político, estimularon una sociedad con relativamente altos niveles de integración social y baja desigualdad en términos comparativos con América Latina. (CEPAL op. cit.).

Teniendo presente estos elementos, es necesario señalar algunas características sobre la evolución de la pobreza en años recientes. Por una parte, un Estudio de la Fac. de Ciencias Económicas (Arim y Furtado 2000), revela que *la concentración y disminución del ingreso verificado a partir de 1998, anula en parte la mejora en los niveles de pobreza que tuvo lugar en los primeros años de la década del noventa.*<sup>6</sup>

Por otra parte, diversos Estudios demuestran que a nivel de la población general, la pobreza se redujo durante los primeros años de la década, aunque luego se mantuvo relativamente estable hasta 1998, *para aumentar hasta el 26.2% de la población en el año 2000. (Informe PNUD-CEPAL 2002). Pero lo más importante a destacar según distintas Investigaciones y que surge claramente como un factor crucial, es el aumento de pobreza en la población infantil durante los últimos años, que revela índices alarmantes. Así, en el año 2000, uno de cada dos niños menores de 5 años, y el 40% de aquellos entre 6 y 14 años, viven en hogares por debajo de la línea de pobreza. Esta situación de pobreza de niños y jóvenes adolescentes, cuestiona el “modelo de integración social y bienestar”, que la sociedad uruguaya, ha mantenido durante muchas décadas.*

En resumen, las últimas cifras disponibles de medición de la pobreza (año 2000), demuestran las significativas desigualdades existentes a nivel departamental. En efecto, (cuadro 1), se detectan los menores niveles de pobreza en la población residente en el Sur del país, y los altísimos índices en departamentos como Artigas y Rivera, así como los alarmantes niveles de niños pobres en la mayoría de los departamentos. Por otra parte, en 2002 los niveles de pobreza están aumentando significativamente, como resultado de los problemas en el mercado de trabajo, el descenso de los ingresos y la crisis socioeconómica generalizada.

---

<sup>6</sup> Así por ejemplo, en 1993, el 20% de la población más pobre captaba el 6.3 del total de ingresos, pero esta proporción bajó al 5.4% en 1997. Por el contrario, el 20% de los montevideanos más ricos absorbían en 1993 el 44.7% de los ingresos, mientras que en 1997, esta cifra subió al 47.5%. En definitiva, esta redistribución junto con la caída de ingresos a nivel general, generó seguramente durante los últimos años un incremento en los niveles de carencias, en una parte de las familias montevideanas.

Cuadro 1

**NIVELES DE POBREZA SEGÚN DEPARTAMENTOS  
Y REGIONES URUGUAY AÑO 2000**

<b>DEPTOS. S/ REGIONES</b>	<b>% POBLACION POBRE  2000</b>	<b>% NIÑOS POBRES  2000</b>
<b>MONTEV.</b>	26.2	48.2
<b>CANELONES</b>	16.7	29.4
<b>MALDONADO</b>	13.1	26.3
<b>SAN JOSE</b>	16.6	30.9
<b>COLONIA</b>	28.2	45.9
<b>ARTIGAS</b>	47.4	68.6
<b>C. LARGO</b>	29.5	49.6
<b>RIVERA</b>	39.1	61.8
<b>ROCHA</b>	16.1	33.7
<b>T. Y TRES</b>	25.0	46.2
<b>DURAZNO</b>	31.5	50.8
<b>FLORES</b>	13.7	25.4
<b>FLORIDA</b>	14.2	28.8
<b>LAVALLEJA</b>	7.8	17.0
<b>TACUAR.</b>	30.8	50.1
<b>PAYSANDU</b>	31.8	51.3
<b>RIO NEGRO</b>	32.0	49.8
<b>SALTO</b>	32.4	50.5
<b>SORIANO</b>	33.1	53.8

Fuente: "Desarrollo Humano en Uruguay 2001".  
CEPAL-PNUD, Montevideo 2002.

*En este contexto, corresponde señalar que las tendencias verificadas durante los últimos años en el mercado de empleo, - aumento y duración del desempleo, subempleo, informalidad y particularmente de la precariedad -, constituyen factores determinantes en el surgimiento de “nuevas formas de pobreza” y en el “empobrecimiento de la clase media”, en la sociedad uruguaya..*

Es sabido que cuando estas condicionantes persisten por mucho tiempo, - y generaciones - los cambios en el mundo laboral y la desprotección de la Seguridad Social que alcanza a importantes contingentes de población -, influyen en la vida cotidiana de múltiples formas, discriminando a los individuos en esa situación, y estimulando formas de desintegración social y segregación. (Mingione 1998). En tal sentido, surgen problemáticas asociadas al **“empobrecimiento de la clase media”, con diversas manifestaciones, y es necesario estudiar sus impactos en la organización familiar, convivencia social, violencia, aspectos psicológicos, etc..**

En definitiva, el estancamiento prolongado, la ausencia de políticas de desarrollo, el vacío poblacional y los contextos socioeconómicos desfavorables, que predominan en gran parte de los departamentos, constituyen factores que retroalimentan los procesos de fragmentación y socioeconómica en la población y el territorio.

## **VULNERABILIDAD Y DESARROLLO LOCAL**

Profundizando el análisis sobre los niveles de vida en el territorio nacional, se analizaron varios elementos sobre “vulnerabilidad social” y Desarrollo Humano, a nivel del territorio nacional, a partir del Estudio “Activos y estructura de oportunidades en el Uruguay” (CEPAL1999), y el Informe “Desarrollo Humano en Uruguay (PNUD 1999 y 2002).

Aunque Uruguay se ha caracterizado en el contexto latinoamericano, como una sociedad con niveles de equidad e integración social relativamente altos, diversos elementos y tendencias, permiten *identificar “nuevos clivajes sociales”, que refuerzan la creciente fragmentación económica, social y cultural que se manifiesta a fines de los años noventa.*<sup>7</sup> *Estos fenómenos se han agudizado a partir de la crisis desatada en los últimos cuatro años y alcanzan niveles y grados nunca antes vistos en el Uruguay.*

En esta perspectiva, CEPAL, incorpora un conjunto de Indicadores sobre “vulnerabilidad social”, *para analizar los mecanismos que inciden en la pobreza y la fragmentación socioeconómica.* Dicho Estudio, así como otros relativos al “capital social”, contribuyen al análisis de los contextos de desigualdad social, en que se desenvuelven las familias pobres y sus comunidades. (Moser 1998, Portes 1998 y Filgueira 2002).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Una Investigación reciente, identifica las transformaciones fundamentales relacionadas con el agravamiento de las condiciones de exclusión social, a los siguientes factores: a) problemas de la estructura de oportunidades en el mercado de empleo (precarización, insuficiencia de generación de puestos, flexibilidad, etc.); b) cambio de actitudes y comportamientos en materia demográfica y de la organización familiar y c), la progresiva segmentación social, a nivel residencial, educativo y laboral. (Filgueira 2002).

<sup>8</sup> Más allá de los enfoques sobre “capital social”, planteados por autores como Bourdieu y Coleman, que han sido analizadas por A.Portes (op.cit.); éste autor destaca por su importancia para los estudios sobre la sociedad urbana, la formulación de Putnam, en donde el énfasis se dirige a la posesión (o no posesión) de “*capital social por parte de las comunidades*”, y no tanto de los individuos.



*Considerando la tendencia creciente en los niveles de pobreza, a partir de la segunda mitad de los años noventa, particularmente para niños y jóvenes, surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad, que implican la “formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción, entre personas de diferente origen socioeconómico”.*

*Una de las consecuencias principales de estos procesos es la exclusión social, a través de mecanismos de segregación territorial y educativa, que se manifiestan entre la población en diversas formas.<sup>9</sup>*

Desde el punto de vista sociológico consideramos a la “*segregación territorial*”, como una forma del proceso de “*diferenciación social*”, que expresa la distribución de la estructura social en el espacio. Asimismo, los principales determinantes de la segregación territorial, se originan en tres niveles, correspondientes a distintos ámbitos organizacionales: el nivel colectivo de interacción social, el físico-espacial y el nivel de procesos simbólicos y psicológicos que estructuran las conductas individuales (Machado Barbosa 2001).

*Asimismo, puede afirmarse que la segregación territorial no es una simple consecuencia de la desigualdad social, sino que es resultado de la diferenciación social y espacial. En tal sentido, constituyen procesos mutuamente retroalimentados, en la medida que el status y la identidad cultural de determinadas áreas, están condicionados por su estructura socioeconómica.*

En este contexto, por su impacto creciente en los procesos de desigualdad y exclusión social, es necesario destacar la problemática de los asentamientos informales, que han tenido, una tasa de crecimiento acumulativo anual del 10% en el último período intercensal, en un contexto poblacional de estancamiento demográfico (INTEC-UNICEF 1999); y que en los últimos tres años han tenido un alarmante aumento en Montevideo, Maldonado, Rivera, Salto.

En efecto, se ha comprobado la existencia en estas áreas de pobreza y exclusión social, de una importante concentración de población infantil y adolescente, con insuficiencia y deserción del sistema educativo y alta proporción de jefes mujeres de hogar. *Considerando sus consecuencias en los procesos de exclusión y segregación, corresponde destacar el predominio de las siguientes tendencias:(INTEC 2000):*

---

<sup>9</sup> Los “activos familiares” en su distribución, no indican diferencias significativas entre los hogares, a nivel de las capitales departamentales; pero sí con respecto a los residentes en las ciudades menores. (Los resultados indican mayores niveles de vida y desarrollo potencial, para la población de las ciudades mayores). Ello plantea la necesidad de políticas focalizadas para atender a las familias de las áreas menores, donde las comunidades locales disponen de menores “activos y oportunidades” (cf. Veiga 2000 op.cit.).



- *Alta dinámica de crecimiento y concentración de niños y adolescentes*
- *Radicalización de las pautas de segregación social*
- *Conflictividad juvenil*
- *Confrontación sociedad formal/sociedad informal*
- *Energía social desestimulada*

*En función a estos elementos, los componentes socioculturales de la fragmentación y las desigualdades, adquieren una relevancia significativa, aunque no son suficientemente considerados en el análisis y políticas dirigidas a enfrentar dichos problemas. En esta perspectiva, es necesario considerar que “los mecanismos de exclusión social, expresan representaciones o imágenes, por las cuales grupos o clases sociales, tienden a ignorar a otros de la convivencia familiar e institucional. En tal sentido, surgen sentimientos que conducen a la reproducción de la exclusión, a través de barreras, incluso invisibles con relación al acceso a los servicios urbanos”. (Cohen 2000).*

**De tal manera, - aún en sociedades con relativos altos niveles de equidad -, los déficits de integración y la exclusión retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación y colocan al problema de la desigualdad social, como un tema fundamental a enfrentar. Así por ejemplo, existe una creciente percepción pública y entre las elites de nuestros países, sobre el problema de la marginalidad social y la pobreza, como una amenaza a la seguridad personal y la vida ciudadana. (Reis 2000).**

**Así, por ejemplo, en el Estudio de Montevideo, se han identificado diversas formas de fragmentación y segregación residencial y educativa; que constituyen manifestaciones del proceso de diferenciación social, y de la distribución de las clases sociales en la ciudad, como surge de un reciente Estudio (Veiga y Rivoir 2001).**

Por otra parte, a nivel regional y departamental, cuando se analizan los Indicadores de “comportamiento de riesgo” de los hogares, se confirman las peores situaciones entre las capitales del Noreste del país (en particular Rocha, T.Tres y Rivera), lo cual confirma sus contextos de vulnerabilidad social. Por otro lado, en las ciudades capitales del Sur, se presenta la mejor situación, - con la excepción de Maldonado -, que desde 1998, viene sufriendo una crisis importante por la baja demanda de turismo argentino, lo cual conlleva graves problemas de empleo, con miles de familias desocupadas y subocupadas, viviendo en asentamientos precarios.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Los mismos se refieren a los siguientes Indicadores: porcentaje de hogares completos y estables como expresión de la estabilidad familiar; porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, como manifestación de la exclusión socioeconómica y porcentaje de hogares con insuficiencia educativa, como expresión de los límites a que se enfrentan muchas familias.



Asimismo, a nivel intraregional e intradepartamental, existen diferencias significativas, respecto a las situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo social, en la medida que éstas surgen entre las familias de las ciudades más pequeñas.

Otros Indicadores confirman la diferenciación regional en términos de un sector estratégico para el desarrollo nacional, como son los jóvenes. Así por ejemplo, los datos de emigración juvenil, permiten confirmar tendencias señaladas, sobre la mayor capacidad de retención y atracción poblacional de los jóvenes, de los departamentos del Sur y por otro lado, la incapacidad y expulsión de aquellos del Noreste y Centro del país. (Veiga 2000 op.cit.).

Otra perspectiva de la fragmentación socioeconómica y territorial, en este caso a nivel de Montevideo e Interior (no se dispone de información desagregada a nivel departamental), se refiere a los jóvenes que no asisten a establecimientos educativos, según nivel socioeconómico. Así, se han detectado importantes diferencias entre jóvenes de diferentes contextos socioeconómicos, y las dificultades de acceso a la educación de aquellos de nivel social bajo, así como las desigualdades entre los jóvenes de Montevideo y los departamentos del Interior. *En efecto, existen restricciones mayores para los jóvenes del Interior, en la medida que allí, el porcentaje de los que no reciben educación, es sustancialmente más alto, aún entre aquellos de nivel socioeconómico medio y alto.* (CEPAL 1996)

**En este contexto, la evolución creciente en el período 1991-2001, de los jóvenes que no estudian ni trabajan, representa uno de los mejores Indicadores de “vulnerabilidad y riesgo social” (cuadro 2). El significativo aumento de esta problemática durante los últimos años, se aprecia claramente - aún en ciudades de alto nivel relativo de desarrollo socioeconómico - (Colonia y Maldonado), especialmente en los jóvenes de 20 a 29 años.**

**Asimismo, en los mapas georeferenciados, se ilustran los diferentes niveles y distribución de esta problemática, en las distintas secciones censales de departamento.**

Cuadro 2

**% JOVENES QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN**

**EVOLUCION 1991- 2001**

<b>AREAS URBANAS % Jóvenes no estudian ni trabajan</b>	<b>AÑO</b>		
	<b>1991</b>	<b>1996</b>	<b>2001</b>
<b>MONTEVIDEO</b>			
% Jóvenes de 15 a 19 años	14.9	19.2	<b>28.0</b>
% Jóvenes de 20 a 29 años	17.3	18.3	<b>26.3</b>
<b>MALDONADO</b>			
% Jóvenes de 15 a 19 años	<b>16.6</b>	<b>24.4</b>	<b>29.3</b>
% Jóvenes de 20 a 29 años	<b>26.9</b>	<b>27.3</b>	<b>32.8</b>
<b>COLONIA</b>			
% Jóvenes de 15 a 19 años	20.4	16.3	<b>31.0</b>
% Jóvenes de 20 a 29 años	27.1	20.3	<b>34.5</b>
<b>SALTO</b>			
% Jóvenes de 15 a 19 años	24.5	26.0	<b>15.9</b>
% Jóvenes de 20 a 29 años	27.2	29.3	<b>31.7</b>
<b>RIVERA</b>			
% Jóvenes de 15 a 19 años	21.6	31.0	<b>15.3</b>
% Jóvenes de 20 a 29 años	25.9	30.3	<b>32.6</b>

Fuente: Elaborado en base a reprocesamiento de Microdatos E. Hogares, INE .Banco Datos FCS.

Desde otra perspectiva, y asumiendo la relevancia del “consumo de tipo moderno” en las comunidades locales, se evaluaron algunas dimensiones de “globalización tecnológica” en las familias. Ello permite apreciar las desigualdades y el acceso diferencial a bienes y servicios, a nivel de distintas ciudades, mediante Indicadores contruidos a partir de la Encuesta de Hogares 2001.<sup>11</sup> (% Hogares con TVCable, % con PC y % con Internet).

El análisis realizado, confirma la “brecha tecnológica” entre Montevideo y el resto de las regiones, particularmente con respecto a las ciudades del Noreste. Estos elementos confirman la dificultad de acceso a servicios imprescindibles actualmente. Al respecto, otros Estudios confirman la desigualdad entre diversas clases sociales, en su acceso a estos bienes. Así por ejemplo, mientras en los sectores altos y medios altos, un 47% tiene Internet y un 65% computadora; en los sectores de clase media, solamente un 10% tiene Internet y un 20% tiene PC. (Encuesta Cifra 2000).

Profundizando el análisis sobre las desigualdades y la diferenciación socioeconómica en el territorio, es útil considerar los últimos Índices de Desarrollo Humano (para el año 1999), a nivel regional y departamental. Más allá de las limitaciones metodológicas del Índice, como medida resumen de los componentes principales de nivel de vida, resulta adecuado para evaluar las desigualdades socioeconómicas a nivel local. (PNUD 2002).<sup>12</sup>

Los Índices permiten confirmar algunas de las tendencias anotadas previamente. *En efecto, los mejores Índices del Desarrollo Humano, se encuentran en Montevideo y los departamentos de Maldonado y Colonia, mientras que las situaciones más desfavorables se presentan en los departamentos del Noreste y algunos del Litoral y Centro del país.*

Por otra parte, para evaluar el potencial económico regional, en base al Estudio del IDH del PNUD, se elaboró una tabla que combina el “Índice de competitividad regional”, a partir de las características económicas, infraestructura, capital humano y factores institucionales de cada departamento, con su posición en términos de desarrollo humano. El resultado permite apreciar el potencial social y económico de cada departamento. (Cuadro 3).

Por un lado, se destacan Montevideo, Maldonado y Colonia, que presentan alta competitividad y alto desarrollo humano. En el otro extremo, se encuentran los departamentos del Noreste(excepto Rocha), S.José, Lavalleja y Durazno, con bajos Índices de competitividad y desarrollo humano. En una situación intermedia, se encuentran los departamentos del Litoral, Tacuarembó, Rocha y Canelones, con una buena plataforma de potencial económico, pero importantes carencias en sus condiciones sociales. Los departamentos del Centro del país, también tienen una situación comprometida, agravada por su creciente vacío poblacional.

<sup>11</sup> En un Estudio anterior, se evaluaron otros Indicadores tales como el consumo de energía eléctrica residencial, representativo de la capacidad económica y de confort de las familias, resultando notoriamente mayores en los departamentos del Sur y también en la región Litoral; mientras que los hogares residentes en el Noreste, presentan los más bajos índices. Asimismo, el número de teléfonos por habitante, en el Sureste, alcanza el mayor índice del país. (Veiga 2000 op.cit.).

<sup>12</sup> Corresponde señalar que el reciente Informe 2001 del PNUD, maneja los datos correspondientes a 1999, por lo cual, considerando la recesión y crisis socioeconómica agudizada durante 2002, seguramente han cambiado desde entonces, los valores de sus componentes.

Cuadro 3

**NIVELES DEL DESARROLLO HUMANO 1999  
Y COMPETITIVIDAD DEPARTAMENTAL**

<b>INDICE DESARROLLO HUMANO</b>	<b>COMPETITIVIDAD</b>	<b>DEPARTAMENTAL</b>
	<b>BAJA</b>	<b>ALTA</b>
<b>ALTO</b>	<b>RIO NEGRO FLORES FLORIDA</b>	<b>MALDONADO MONTEVIDEO COLONIA</b>
<b>BAJO</b>	<b>T.TRES ARTIGAS RIVERA C.LARGO S.JOSE LAVALLEJA DURAZNO</b>	<b>SORIANO PAYSANDU SALTO TACUAREMBO ROCHA CANELONES</b>

Fuente: "Desarrollo Humano en Uruguay 2001". CEPAL-PNUD, Montevideo 2002.

### 3) ESTRATIFICACION SOCIOECONOMICA Y DESIGUALDADES

Hemos planteado previamente, que la fragmentación territorial no es una simple consecuencia de la desigualdad social, sino que es resultado de la diferenciación social en el espacio. En tal sentido, constituyen procesos mutuamente retroalimentados, en la medida que la posición y la identidad de un área, está condicionada por su estructura socioeconómica. Así, existen diversas formas de segregación residencial y educativa; que constituyen manifestaciones de la distribución de las clases sociales en las ciudades y el territorio. Por ello, es necesario considerar algunas dimensiones básicas de la estratificación social y su distribución. (Se han construido a tal efecto, un conjunto de Indicadores y Tablas, a partir del reprocesamiento de los microdatos de las Encuestas de Hogares - como aproximación a tal fenómeno -, para apreciar su evolución en los años noventa.

De tal forma, se identifican en primer lugar, diferentes pautas de estratificación educativa y su evolución en el período 1991-2001, para áreas urbanas de desigual nivel de desarrollo socioeconómico e inserción en el sistema nacional e internacional. Los pesos diferenciales que tiene cada estrato educativo, (y particularmente el nivel bajo), indican las potencialidades y restricciones, prevalecientes en cada área. (Más allá de la expansión educativa que tuvo lugar en el país, durante los últimos años, deben considerarse, los altos niveles de deserción a nivel primario y secundario, que se han incrementado en función de la crisis socioeconómica).

En segundo lugar, para apreciar la desigualdad entre diferentes clases sociales y en el territorio, se computaron los ingresos per cápita de los hogares, de acuerdo a la estratificación educativa y ocupacional de la población en áreas urbanas de diferentes regiones. Los resultados confirman la notable disparidad entre los ingresos de los hogares de Montevideo y las otras ciudades, así como entre cada estrato y área urbana (particularmente entre el estrato alto y el resto); lo cual demuestra el acceso a niveles de vida diferenciales en cada ciudad.

Cuadro 4

# ESTRATIFICACION EDUCATIVA DE LOS JEFES DE HOGAR \*

EVOLUCION 1991 - 2001 (%)

AREAS URBANAS / ESTRATO EDUCATIVO	1991	2001
<b>MONTEVIDEO</b>		
Est. Bajo	49.4	35.2
“ Medio	35.9	43.0
“ Alto	14.7	21.8
<b>MALDONADO</b>		
Est. Bajo	62.6	55.6
“ Medio	32.7	41.8
“ Alto	4.7	2.6
<b>COLONIA</b>		
Est. Bajo	63.9	57.4
“ Medio	30.8	36.0
“ Alto	5.3	6.6
<b>SALTO</b>		
Est. Bajo	65.3	54.6
“ Medio	28.5	37.1
“ Alto	6.2	8.3
<b>RIVERA</b>		
Est. Bajo	71.2	60.4
“ Medio	23.3	35.3
“ Alto	5.5	4.3

Fuente: Elaboración en base a reprocesamiento Microdatos Encuestas Hogares INE, Banco de Datos FCS. Agrupamiento de Niveles/ Estrato Educativo de Jefes de Hogar: Bajo: Primaria. Medio: Secundaria y UTU. Alto: Magisterio, IPA y Universidad .

3Cuadro 5

# INGRESO PER CAPITA DE LOS HOGARES S/ ESTRATO EDUCATIVO DEL JEFE - AÑO 2001 \*

Areas Urbanas seleccionadas

NIVEL EDUCATIVO/ AREAS	E. BAJO	E. MEDIO	E. ALTO
MONTEVIDEO	5546	7579	14246
MALDONADO	<b>4354</b>	<b>5061</b>	<b>8999</b>
COLONIA	4054	5045	<b>7899</b>
SALTO	3183	3759	9258
RIVERA	2812	3571	7825

Fuente: Elaboración en base a reprocesamiento Microdatos Encuestas Hogares INE. Banco de Datos FCS.

\* Ingreso del Hogar per capita deflactado a \$ Marzo 2002.

\*\* Agrupamiento de Niveles/ Estrato Educativo del Jefe del Hogar:

Bajo: Primaria Medio: Secundaria y UTU. Alto: Magisterio, IPA y Universidad .

En tercer lugar, se puede apreciar la estratificación ocupacional y evolución de la población activa, a partir del agrupamiento realizado (cuadro 6). Los datos procesados, ilustran las diferentes pautas y estratos ocupacionales de la población, entre las diferentes áreas urbanas.

Asimismo, para evaluar la estratificación sociocupacional, se computaron los ingresos según nivel ocupacional (cuadro 7). Los datos obtenidos guardan una correspondencia con aquellos de la estratificación educativa, apreciándose las desigualdades existentes entre los diferentes estratos y ciudades.<sup>13</sup>

Cuadro 6

**ESTRATIFICACION SOCIOCUPACIONAL POBLACION ECONOMICA ACTIVA \***  
Evolución 1991- 2000 (%) s/ Areas Urbanas

AREAS / ESTRATO OCUPAC.	1991	2000
<b>MONTEVIDEO</b>		
Est. Bajo	51.8	45.1
“ Medio	30.5	32.9
“ Alto	17.7	22.0
<b>MALDONADO</b>		
Est. Bajo	66.3	69.8
“ Medio	26.1	24.0
“ Alto	11.5	6.2
<b>COLONIA</b>		
Est. Bajo	61.3	60.4
“ Medio	28.7	28.7
“ Alto	10.1	10.9
<b>SALTO</b>		
Est. Bajo	67.4	59.2
“ Medio	22.5	27.1
“ Alto	10.1	13.7
<b>RIVERA</b>		
Est. Bajo	62.4	61.5
“ Medio	26.1	26.1
“ Alto	11.5	12.4

Fuente: Elaboración en base a reprocesamiento Microdatos Encuestas Hogares INE, Banco de Datos FCS. Agrupamiento de Estratos ocupacionales, según Tipo Ocup. Bajo: Obreros y operarios. Medio: Empleados Oficina y comerciantes. Alto: Directivos, Gerentes, Profesionales y Técnicos.

13 El análisis realizado correlacionando el nivel educativo con el estrato sociocupacional, confirma la inserción desigual en el mercado de empleo y las restricciones para cada estrato social, según su nivel educativo, así como la incapacidad de absorber población calificada. Asimismo, el análisis demuestra la existencia de serios problemas para incorporar mano de obra calificada, en la mayoría de las ciudades.



Cuadro 7

# INGRESO PER CAPITA DE LOS HOGARES S/ ESTRATO OCUPACIONAL JEFE - AÑO 2000\*

Áreas Urbanas seleccionadas

ESTRATO OCUPACIONAL / AREAS	E. BAJO	E. MEDIO	E. ALTO
MONTEVIDEO	5276	8410	13697
MALDONADO	<b>4335</b>	<b>5732</b>	<b>8410</b>
COLONIA	3914	4519	<b>8724</b>
SALTO	2993	4116	6056
RIVERA	2734	3411	7028

Fuente: Elaboración en base a reprocesamiento Microdatos Encuestas Hogares INE. Banco de Datos FCS.

\* Ingreso del Hogar per capita deflactado a \$ Marzo 2002.

Agrupamiento de Estratos ocupacionales, según Tipo Ocupación:

Bajo: Obreros y operarios.

Medio: Empleados Oficina y comerciantes.

Alto: Directivos, Gerentes, Profesionales y Técnicos.

El análisis realizado (a partir de la evolución del Ingreso de los Hogares en el período 1991-2001), permite inferir que los sectores ocupacionales y clases sociales bajas, - y en algunos casos medias, - han experimentado en estos diez años, un estancamiento en sus ingresos, mientras que los sectores de mayores ingresos han incrementado fuertemente los mismos.

**En tal sentido, confirmando elementos previos, resulta que los hogares más ricos, aumentaron considerablemente sus ingresos durante la década, especialmente en las ciudades más dinámicas del Sur, y aún en el Noreste. Dicha tendencia, se mantiene aún luego de la recesión económica posterior a 1998. Por el contrario, los hogares más pobres, experimentaron durante los años noventa, un estancamiento – o leve incremento – de sus**

**ingresos y por tanto de su nivel de vida. También corresponde señalar, la desigualdad existente, entre los niveles de ingreso de las familias pobres residentes en las ciudades del Sur y el resto del país.**

#### **4) LA PROBLEMÁTICA SOCIOECONOMICA Y LAS DESIGUALDADES EN LA PERSPECTIVA DE LA POBLACION LOCAL**

En este capítulo, se analizan las consecuencias sociales a nivel local de los procesos de reestructuración económica, a partir de la percepción y opinión de los actores locales. Conociendo las características socio - económicas del departamento y la ciudad que se derivan de la información secundaria presentada con anterioridad, resulta importante obtener información directa de los protagonistas locales en un doble sentido. Por un lado, en términos de profundizar las hipótesis que surgen a partir del contenido de la información secundaria. En segundo lugar, resulta sustancial conocer la opinión que de las transformaciones experimentadas tienen los actuales protagonistas locales.

Si consideramos la localidad como un espacio de interacción social, se descubrirá que coinciden en dicho territorio un sinnúmero de encuentros y conflictos de actores de diversas características. La construcción de la localidad se realiza a partir de la interacción de actores individuales, instituciones, organizaciones sociales, redes informales, organismos públicos y privados, organizaciones locales, nacionales y globales. Su interacción y la articulación de las diferentes lógicas conforman redes de diversa índole y configuran los referentes para la implementación de políticas y acciones a nivel local. En este sistema local de actores conviven relaciones jerárquicas con el relacionamiento entre pares, las diversas lógicas se entrecruzan a la vez que cada actor interviene desde su perspectiva institucional y sectorial. En este sentido, resulta también importante desde la perspectiva del análisis incluir elementos a este nivel.

Estos actores poseen un conocimiento de la sociedad local que es imposible de rescatar a partir del análisis de información secundaria. Los actores seleccionados para las entrevistas, realizadas poseen un conocimiento práctico y reflexivo que brinda una enriquecedora perspectiva para el análisis. Esto brinda elementos para una visión de la dinámica y los procesos sociales locales así como de las representaciones que los sujetos se hacen de los mismos. Es claro que esta dimensión del análisis y la de datos secundarios conforman una única realidad social a estudiar, sin embargo su integración enriquece y complejiza la perspectiva de análisis. Esta dimensión de la realidad local deriva entonces de la importancia de considerar las motivaciones y la visión que los sujetos tienen del entorno local a los efectos de evaluar la incidencia en su accionar así como de imaginar posibles futuras dinámicas y posibles emprendimientos a nivel local.

Adicionalmente al análisis de la percepción que los actores tienen de los cambios sociales, se analizan a su vez cómo perciben las acciones que se realizan a nivel de la gestión, vinculadas a la problemática social y las desigualdades existentes en el departamento y en sus localidades. Interesa conocer en primera instancia cuales son las transformaciones que según ellos, ha experimentado el departamento en los últimos cinco años y cuales son sus consecuencias sobre la dinámica social y el estilo de vida local. Se profundizará en particular en las características de los problemas y las desigualdades sociales.

Este análisis se lleva a cabo a partir de la información que surge de Entrevistas en profundidad a actores locales y de entrevistas implementadas en base a una pauta semi - estructurada aplicada a docentes de distintas localidades del departamento.<sup>14</sup> Esta metodología no tiene pretensiones de exhaustividad ni representatividad sobre las opiniones y visiones de la población del departamento ni de un grupo de actores del mismo. Lo que se busca es proporcionar información sobre algunos elementos constitutivos de las mismas que permitan una aproximación al conocimiento de esta dimensión de lo local y relevar los aspectos significativos a los efectos de interpretar a partir de estos procesos y opiniones.

Es importante contextualizar que cuando se llevaron a cabo las entrevistas, el país estaba pasando por uno de los momentos socio-económico más críticos en los últimos años, esto no debe escapar a los efectos de considerarlo como un factor clave en el estado de opinión y el ánimo de los entrevistados.

### **Maldonado: las transformaciones socio - económicas recientes.**

En los primeros capítulos, se presentaron datos sobre algunas transformaciones socioeconómicas, en esta parte analizaremos cual es la percepción que de dichos cambios han tenido los actores locales. En este sentido, se les preguntó a los entrevistados por su opinión acerca de las transformaciones que ha experimentado su departamento en los últimos cinco años. En términos generales se puede afirmar que las descripciones de la situación manifestadas son coincidentes con la información secundaria en cuanto a las características y profundidad de los cambios. No obstante, las opiniones de las entrevistas están más influidas por la situación coyuntural de crisis mientras que la información estadística plantea una visión más de largo plazo. Esto tiene también que ver con el período en los que es relevada la información secundaria – en general anterior a la agudización de la crisis -. La descripción de estos cambios fue solicitada subdividida en distintos subtemas: económico, social, cultural y territorial.

Los entrevistados identifican claramente un período de auge económico vivido por el departamento en la década del 90 y una crisis que ubican su comienzo entre los dos y cinco años atrás. De acuerdo a lo manifestado, esta expansión económica se centró en el turismo como fuente principal de ingresos y la construcción con una alta capacidad de generación de actividad y empleo. Ligado a esto un aumento de la dinámica de diversas actividades comerciales y de servicios en general así como una movilidad poblacional intensa. Por un lado, los turistas y por otro masas de población que se asentaron en el departamento atraídas por la cantidad de fuentes de trabajo generadas.

La recesión que se experimenta en general y en particular en las principales actividades – turismo y construcción- ha impactado e el empleo con el cierre de empresas y la reducción de personal, así como con la detención de las obras y proyectos. No obstante, varios entrevistados señalan que siguen llegando inmigrantes en busca de trabajo sobretodo cuando se acerca la temporada estival. Las causas de esta crisis son ubicadas en factores externos a como se evidencia en este testimonio: “Estoy seguro que los problemas que tenemos en nuestro país se deben en un alto porcentaje a problemas externos. Eso ha hecho que hoy tengamos una situación a nivel social muy, muy difícil. Hoy no hay trabajo, no hay construcción, ni hay turismo que es el 80% argentino y nada hace prever que la situación de Argentina vaya a mejorar.”

---

<sup>14</sup> Se realizaron dichas Entrevistas a cargo de la Bachiller Silvina Pérez, durante los tres últimos meses del 2002. Se trata de responsables de instituciones públicas, asistentes sociales, docentes, de San Carlos y Maldonado. A ellos nuestro agradecimiento por su valiosa colaboración.

En cuanto a las transformaciones a nivel social de estos últimos cinco años, surgen algunos aspectos y procesos que se han consolidado y agudizado. Una descripción brindada de este proceso: “La transformación que se ha dado es más bien para atrás dado que ha disminuido el turismo y se ha detenido la construcción por falta de inversores. La transformación social va unida a la económica. Por lo tanto, los cambios no son positivos en los últimos años ya que la población se ha empobrecido y ha aumentado la delincuencia y la inseguridad.”

Por un lado, todas las consecuencias laborales de la situación de crisis como lo son el desempleo y la informalidad. El aumento de la deserción, sobretudo en secundaria es otro síntoma de esta situación: “Como docente observo este año una cantidad de alumnos que han tenido que abandonar para ir a trabajar y aportar algún dinero a sus casas. Uno puede percibir en los alumnos más grandes principalmente, gran procuración, se distorsionan con mayor facilidad y también se alteran con más frecuencia.”

Por otra parte, la movilidad de la población es un factor señalado y descrito en reiteradas oportunidades. Se sostiene que continúa llegando población al departamento en busca de trabajo y si bien las expectativas no son colmadas se quedan. Así explica este fenómeno una trabajadora social: “A nivel social, por lo que yo he visto en mi trabajo cotidiano, se ha incrementado notablemente la población por un proceso de migración interna. Esto debido a que hay una especie de fantasía, porque hasta el día de hoy 2002 está llegando gente al departamento. Yo pensaba que este año no, pero nosotros en el trabajo ya vemos que se ha acercado gente a pedir recursos, a buscar lugares para ubicar a sus hijos, con esa fantasía de que en verano va a haber trabajo.”

Por otra parte, una docente afirma que también se han dado pases de alumnos para el exterior y la reinscripción de niños que han regresado de otros departamentos. Esto evidencia una movilidad permanente del alumnado y sus familias en una búsqueda de mejorar la calidad de vida. Otro opina en forma drástica y afirma “el departamento se ha constituido en un polo de atracción de la pobreza de otras zonas del país”, junto con otra que sostiene que “Las transformaciones que se han venido dando en el departamento es consecuencia casi directa de la inmigración, cada día se van agrandando más los cinturones de pobreza que hay en Maldonado”, son indicios de una xenofobia ya detectada en estudios anteriores.<sup>15</sup> “Maldonado está sufriendo una inmigración para la cual no estaba preparada y que hoy se siente más por la recesión. Hace también que el nivel cultural del departamento baje, ya que la mayoría de los inmigrantes son de bajo nivel educativo.”. Esta afirmación da cuenta de un elemento importante relacionado a la inmigración pero asignándole también un valor negativo. Sin embargo, el carácter cosmopolita que está caracterizando a este departamento también es destacado como virtud en el sentido de la diversidad y el enriquecimiento cultural que esto implica.

Desde el punto de vista cultural, los factores que se señalan tienen que ver con el auge económico. Destacan que la alta cantidad de actividades culturales en el departamento y su buena calidad es uno de los beneficios que ha dejado la actividad turística. Esto es manifestado: “También culturalmente creo que es un departamento muy rico. Debido al turismo está muy a mano poder estar en contacto con grandes pintores, con músicos importantes. Y creo que eso es de mucha riqueza y da muchas posibilidades. Porque no todo es con plata, hay espectáculos que se pueden ver gratuitamente, las exposiciones de cuadros, de teatro, todas esas cosas creo que han generado un movimiento muy rico en el departamento.”

---

<sup>15</sup> En el artículo de Filardo, Verónica, “Maldonado: imágenes fragmentadas del turismo.” En: Veiga y colaboradores. (2000).

Surge de las manifestaciones de los actores la evidencia de ciertas políticas o programas de instituciones públicas que habilitan a la realización de actividades por parte de la población más carenciada. Además de la educación se señalan actividades de educación física, cursos y paseos públicos. Además de las iniciativas privadas generadas en relación a la industria turística, la Intendencia es señalada como un actor importante en el impulso de actividades culturales. La Banda Municipal, el Coro de Niños, la Escuela de Artes plásticas, cursos municipales en general son algunos ejemplos de dicha intervención. Sin embargo, los actores más vinculados a estos servicios también destacan las limitaciones que implican los recortes presupuestales surgidos en el año.

Algunos entrevistados entienden lo cultural no tanto desde las actividades culturales sino de las transformaciones culturales – mentalidades, representaciones, costumbres – de los habitantes y sostienen que en este plano también se han experimentado cambios. Una entrevistada afirma: “A nivel cultural yo creo que estos impactos sociales y económicos traen un proceso de transculturación interna. Ha habido la necesidad de armar en Maldonado la casa del departamento de Soriano, de Rocha, con el ansia de poder mantener las pautas culturales que se han recibido de los distintos departamentos.”. La necesidad de agruparse en torno a motivaciones de identidad de origen es la otra cara del desarraigo y la falta de pertenencia al departamento en el cual se encuentran.

Otro aspecto destacado, particularmente por actores del ámbito educativo es la informatización de los niños así como la información que se adquiere a través de los medios de comunicación. La extensión del uso de la computación e Internet, sostiene una docente que ha implicado un desafío importante para la práctica educativa.

A nivel territorial, la percepción de un cambio importante en las características de los principales poblados del departamento es uno de los principales rasgos. El crecimiento de las ciudades en la periferia, la conexión de San Carlos con Punta del Este a través de una carretera de doble vía, la mayor interconexión entre los balnearios, el surgimiento y crecimiento de los asentamientos irregulares, son algunos de los fenómenos enunciados. Estos cambios se deben en parte al crecimiento poblacional y también a las propias obras de infraestructura realizadas por la Intendencia que han aumentado el territorio urbanizado. Sin embargo, también se indica que las obras mayores son más antiguas y que últimamente está surgiendo cierto deterioro ambiental y de caminería y no se percibe que se intervenga y tome medidas al respecto.

El fenómeno del surgimiento y crecimiento de asentamientos irregulares, constituye uno de los puntos más resaltados por los entrevistados. Este se ha dado tanto entorno a la ciudad de Maldonado con mayor antigüedad y también más recientemente y en menores dimensiones en San Carlos. Estos constituyen una problemática específica no sólo desde el punto de vista territorial, sino básicamente social y cultural. Es un fenómeno que se encuentra en estrecha relación con el crecimiento demográfico que ha experimentado – y sigue experimentando el departamento- debido a los contingentes de inmigrantes.

En resumen, los actores han experimentado las transformaciones del departamento como una gran etapa de desarrollo e inversión en la década del 90 y un gran desplome y crisis de la actividad económica. Estas dos etapas, se expresan en todas las opiniones respecto a las dimensiones social, cultural y territorial de los cambios. Esta situación se establece en relación directa con procesos externos, tanto globales como de los otros países de la región. Esto encuentra un sustento claro en la dependencia que tiene la industria turística del departamento respecto de la Argentina, sin embargo se hace poca referencia a la responsabilidad local y nacional de esta situación – políticas de turismo, falta de diversificación económica, etc.-.

Como consecuencia directa de este proceso económico, se perciben los problemas sociales aún cuando muchos han coexistido con el momento de auge de la economía – el caso de los asentamientos irregulares que tiene más de 15 años- o de otros fenómenos destacados, como los cambios en la estructura de las familias – que responden a transformaciones estructurales, más que a coyunturas de crisis. Las razones de esta confusión, radican probablemente en que por un lado, la crisis esté siendo utilizada como “chivo expiatorio” o fundamento de procesos traumáticos y conflictivos para la sociedad local. Por otro, a que efectivamente ésta hace aflorar o refuerza situaciones y procesos que estaban subyacentes o no eran tan evidentes en una coyuntura de prosperidad.

En el aspecto cultural, se evidencian por un lado los aspectos relacionados a las transformaciones de las características identitarias y la cultura local, y por otro lado la actividad cultural del departamento entendida como eventos y políticas implementadas. Dentro de las primeras, cabe destacar el peso que sienten que ha tenido y tiene la inmigración y el turismo en la identidad y sentido de pertenencia de la población. Por un lado, estos fenómenos enriquecen en términos de la apertura a nuevas sensibilidades y con su diversidad, mientras que por otro es visualizado como un elemento que no permite consolidar una identidad propia y fragmenta la población.

### **Problemas y desigualdades sociales.**

Los problemas y desigualdades sociales visualizados por los entrevistados, están en estrecha relación con los cambios que ha experimentado el departamento en los últimos años. La crisis económica ha impactado fuertemente en una zona que es caracterizada y percibida por sus actores como muy dinámica. Esto se ha reflejado en la detención o fuerte reducción de la actividad en dos de sus sectores más fuertes como lo son el turismo y la construcción y ha repercutido en toda la economía local. Muchos de los problemas sociales que hoy se visualizan, ya existían en el departamento previamente a la crisis más reciente, como ha sido desarrollado en estudios anteriores. Tal es el caso del problema de los asentamientos y los problemas de calidad de vida que sufren los inmigrantes. (Veiga y colaboradores, 2000)

Uno de los principales problemas señalados por los entrevistados es la falta de trabajo vinculado a la disminución de las actividades del turismo y la construcción. Una de las características de la mano de obra desocupada de estos sectores es la baja calificación de la mayoría. Esto genera problemas en relación a su reinserción en el mercado laboral. Este desempleo genera posteriormente exclusión de los distintos ámbitos, se debe dejar la vivienda y pasar a vivir en el asentamiento, los niños abandonan la escuela y el liceo, y también los priva del consumo.

“La disminución de la clase media y el aumento de la población con dificultades económicas. Está la clase algo o muy baja.”. Así es como caracteriza uno las desigualdades más evidentes en el departamento. Una docente señala que esto se evidencia en la escuela cuando hay familias que accedieron a un nivel de consumo algo y que han visto desmejorada su situación y esto implica cambios en los estilos de vida y la reducción de la satisfacción de necesidades creadas. Otro señala: “Se nota más que nunca el contraste que ofrece este departamento, por un lado la opulencia en Punta del Este y por otro lado la realidad de los asentamientos, las ferias callejeras en los barrios, donde se venden desde artículos robados hasta contrabando.” Esta afirmación da cuenta de otros fenómenos en expansión que es la informalidad y el empleo precario vinculado a la búsqueda de la población por un ingreso para la subsistencia.

Asociado a la inmigración surgen problemas a raíz de la falta infraestructura disponible, vivienda, de servicios sociales, y también otros vinculados al desarraigo y la falta de redes familiares que los compensen. En este sentido, la “desintegración familiar” es un aspecto que contribuye a esa falta de vínculos de sostén que usualmente brinda la familia extendida – abuelos, tíos, etc. – De acuerdo a lo que sostiene una docente, los niños son los más profundamente afectados en este proceso. Estas afirmaciones otra entrevistada las generaliza y describe de la siguiente forma: “Un problema que está incidiendo en los niños es la desorganización familiar. La gran crisis que hay en la familia, nosotros contamos día a día el aumento s la violencia familiar. Tanto el padre como la madre, quizá un poco más visible por la situación económica, están muchas horas fuera del hogar, los niños están solos tanto en los niveles más altos como bajos, tanto niños con carencias económicas como los que no. El cambio en el rol de la mujer, los cuidados por empleadas, la violencia verbal y física, esos se refleja en las actitudes de los niños en la escuela.”

El problema de los cambios en la familia y los procesos de fragmentación social son vividos por algunos de los actores como factores importantes de desintegración social: “A nivel social cada vez más se profundiza la desintegración familiar, las uniones libres, al margen de toda institución civil o religiosa. Los jóvenes están a la deriva, sin poder soñar, cada vez más se involucran a las drogas, al ocio y a la transgresión.”

Desde el punto de vista cultural, otra entrevistada señala: “Antes aquí todos nos conocíamos, ahora eso cambió. Vamos a una reunión grande y hay mucha gente que no conocemos, que son oriundos de otros departamentos. Esa gente está pasando momentos muy difíciles. Algunos se vuelven pero otros tienen todas las expectativas que el turismo va a volver a crecer.”

Si bien San Carlos, es señalada como una sociedad que ha mantenido sus costumbres y su identidad, también perciben que están viviendo transformaciones en esa misma dirección. Se describe así: “San Carlos es una ciudad muy costumbrista, de mucha tradición, que ha sido muy cerrada, aunque ahora se está abriendo mucho más. Pero tiene tradiciones que Maldonado perdió. Maldonado es más autónoma, más independiente, sea esto más positivo o no. San Carlos lucha más por lo propio, Maldonado lo hace pero en una forma más abierta, no sé. La gente de Maldonado vive de otra forma a la gente de San Carlos, sea por el turismo o por la inmigración, es más permisiva, más abierta mientras que San Carlos que mantiene sus tradiciones y su identidad propia.”

Este impacto de la crisis en la cultura, impacta en forma diversa como afirma un actor local: “Por un lado, repercute en un desajuste, en malestar psicológico, en el abandono escolar y de las carreras y profesiones. Queda así prevaleciendo una cultura de lo efímero, del ruido y de la imagen. En otros sectores se ha provocado una búsqueda de estudios y capacitación (informática e idiomas)”. Por otro lado, un fenómeno cultural vinculado a la situación de crisis es el interés de las personas en actividades de estas características. Destaca un entrevistado: “Entonces se han visto afectadas desde el punto de vista de los recursos las actividades culturales. No obstante, cuando hay estos fenómenos de crisis, parece que la gente busca actividades culturales. Hay mucha gente que hoy está sin trabajo pero que quiere hacer algo manual. Como que encuentra en esas actividades una forma de expresarse y sino también un camino para producir y poder subsistir”.



En el ámbito territorial, el mayor problema señalado es el de los asentamientos. Se ha expandido la ciudad y ha aumentado el territorio urbanizado del Departamento, y también se ha extendido la urbanización de San Carlos. En este plano la segregación residencial se hace muy evidente por el contraste que implican las zonas residenciales de la zona turística y los asentamientos. “Por un lado, barrios de gran pobreza, sin saneamiento, sin luz, etc. y por otro lado barrios que tiene todos los servicios satisfechos. Creo que el mayor contraste pasa por eso: la periferia pobre y el centro opulento.” Todos estos aspectos, según otro informante, se reflejan en “un aumento del malestar social, tanto familiar, juvenil e infantil”.

En síntesis, los principales problemas y desigualdades sociales que perciben los actores locales, que ha experimentado el departamento tienen estrecha relación con las dificultades económicas que lo afectan. El problema del desempleo, el aumento de la población carenciada, crecimiento de los asentamientos irregulares, “la desaparición de la clase media”, son todas consecuencias que los entrevistados vinculan al problema económico de la industria turística y de la construcción y toda la dinámica que imprime a la economía local.

Por otro lado, surgen otros problemas sociales que si bien muchas veces son relacionados con la situación de crisis tienen sus antecedentes en años anteriores a la misma. Es el caso de los asentamientos irregulares, de la “desintegración de la familia”, de la “falta de identidad” y la creciente inseguridad que percibe la población.

### **Acciones y Políticas Sociales.**

Indagados acerca de la existencia de programas o políticas públicas, dirigidas a los problemas sociales y desigualdades mencionadas, los entrevistados enuncian una serie de iniciativas, muchas de ellas surgidas en los últimos meses para paliar las crisis y las situaciones sociales graves que se consolidaron. El surgimiento de comedores y merenderos, tanto por iniciativa privada como pública es uno de los elementos más mencionados. En el ámbito estatal es mencionado el Instituto Nacional de Alimentación así como la Intendencia. También las iniciativas de comisiones vecinales que trabajan en base a donaciones y sin el apoyo del Estado. También son mencionadas las iniciativas de algunas Organizaciones no gubernamentales y de la iglesia.

Una maestra demuestra su preocupación: “Nosotros vemos como la escuela ha tenido que ir asumiendo roles que no le corresponde, que son de la familia. Pasa por el comedor escolar, el ropero, la copa de leche, el control de vacunas, que antes lo hacía la madre que estaba en casa. El control de la cédula de Identidad. La escuela ha ido asumiendo roles más asistencialistas que para lo que fue creada, pero si no lo hace la escuela: ¿quién lo hace?”

En cuanto a la evaluación de estos programas e iniciativas, la percepción de los actores es coincidente en cuanto a que se trata de paliativos a la situación de crisis. Una de las entrevistadas del sector social, afirma que no hay experiencia en el departamento en el trabajo social y este tipo de políticas. Otra critica la característica benéfica que han asumido los mismos y sostiene “creo que hay que buscar una forma para que esa gente pueda tener actividad. Puede desarrollar alguna tarea que sea beneficiosa para la comunidad. Las tareas de limpieza por ejemplo, podrían ser ejecutadas por gente que está sin trabajo y que podría hacerle un bien a la comunidad no sólo de que la persona se sienta que se le da algo sin que haga algo positivo y se hace merecedor de esa ayuda que se le da.”

Detrás de esta afirmación pueden encontrarse distintos planos de argumentación, uno de ellos es la necesidad de no reforzar una mentalidad paternalista en los beneficiarios de las políticas. Por otro sostener la exigencia de que estos deben “hacerse merecedores de los beneficios”, o compensar al Estado o a quien se lo brinda con una prestación a cambio. Evidentemente la autoestima del beneficiario no parece ser considerada por el tipo de tareas que es le está exigiendo a cambio, ya que para alguno puede ajustarse a su práctica laboral mientras que para otros puede significar una humillación pública.

Otro elemento mencionado por una asistente social de la zona: “Se debería llegar a la población con charlas, asesoramiento, ahora se estaba fomentando las huertas en los predios. Hay mucha gente que tiene terreno y no lo cultiva.” En general lo que predomina es por un lado la transitoriedad de las iniciativas y por otro la insuficiencia de las mismas. Un entrevistado manifiesta que las acciones sociales más recientes es para que la gente pase mejor estos “malos momentos” mientras que otros sostienen que deberían transformarse en políticas y ser más generales y articuladas.

En este sentido, una crítica que se hace a las acciones existentes es su fragmentación y dispersión, aunque una asistente social afirma que se están haciendo esfuerzos para construir redes esto es aún muy incipiente. “Las políticas quedan medio sueltas, no están unidas en un trabajo en red, si bien hay intentos y eso ya es importante. Intentos desde la salud, la educación, desde el INAME, para agruparnos a trabajar de una manera más efectiva y dando respuesta y viendo que es lo que pasa. Porque acá los que daban respuesta era por ejemplo una ONG que decía “un club de niños acá tal cosa allá” pero no es así. Tiene que haber primero un análisis de situación para determinar que es lo que se necesita, y no es porque un grupo de personas que son scouts o rotarios digan “hay que lindo crear un club de niños acá”, o “vamos a hacer un trabajo allá con las madres en un comunitario”, porque eso son cosas que el técnico quiere hacer y no lo que se necesita, lo que la población quiere, porque es en base a eso que se debe organizar la política. Pero tiene que haber algo que convoque.”

En este análisis se incluye la necesidad de coordinar, de articular y sobretodo de trabajar en base a un diagnóstico más global de la situación. Asimismo, la necesidad de ante recursos escasos optimizar los mismos trabajando en forma más eficiente y en red. La misma entrevistada describe esta situación metafóricamente: “Yo creo que somos muy bomberos, con una manguera que tiene muy poco agua. Falta todo eso de mancomunadamente trabajar unidos para ver que le pasa al departamento. Aún predominan son miradas parciales, fragmentarias, que no apuntan a lo complejo que es la sociedad.”

Finalmente, es importante destacar que varios Informantes señalan el aumento de la participación social en comisiones barriales y en actividades de voluntariado. Particularmente destaco dos comentarios, uno que relaciona este aumento con el desempleo. Una directora de escuela destaca como se ha notado una incorporación de los padres desocupados en la colaboración con la escuela y con tareas comunitarias en general. De acuerdo a su percepción es probable que este tipo de involucramiento se extienda a las tareas domésticas, sobretodo en los casos en los que la mujer es la que ha conservado el empleo.

Otro aspecto es el aporte que en tal sentido hacen los inmigrantes con particulares características: “Uno ve que esas personas que son excluidas acá no fueron excluidas en su departamento, entonces son personas excluidas que pueden incluirse. Que tienen una fuerza de inclusión que hay que aprovecharla. (...) Esa gente está viviendo con los netamente excluidos y está generando una especie de gestor, de líderes comunitarios. Tiene un bagaje cultural importante y está generando proyectos y está generando un movimiento en los asentamientos.”

En síntesis, las opiniones de los actores locales, parecen evidenciar que el crecimiento y profundización de la problemática social, ha producido un aumento de las medidas que se han tomado. Se hace especialmente mención a las soluciones alimenticias. Sin embargo, estas se vinculan estrechamente a la gravedad de la situación coyuntural de la crisis y los entrevistados evidencian también la limitación de las mismas. Aún aquellos que participan de dicho tipo de iniciativas, manifiestan la insuficiencia de la misma, considerando que son fragmentarias, de emergencia, puntuales, parciales, poco articuladas. Aparece la necesidad de que se coordinen, se planifiquen y que eviten tratar sólo el problema alimentario, que se ajusten a la complejidad de necesidades que tiene la gente y que no quede librado a lo que surja desde la iniciativa de la población y sus organizaciones. Por otro lado se destaca la importancia de la riqueza de la participación social y el involucramiento ciudadano y la necesidad de evitar iniciativas o políticas paternalistas.

### **Las perspectivas del departamento de Maldonado.**

En las entrevistas a los actores locales, también se indagó sobre la visión acerca del futuro del departamento. Cabe señalar que la situación de crisis económico social que experimentaba el país, en el momento de realizar las entrevistas, tiene un impacto directo sobre las representaciones, la sensibilidad y las opiniones de los entrevistados. En este sentido, conviene asumir la hipótesis que el estado de ánimo de este período, resulta devastador para las perspectivas ya que reduce esta imaginación al momento más inmediato.

En el plano económico, surge de las opiniones por un lado la expectativa de la reactivación a partir de la reactivación argentina y por otro lado la crítica a la dependencia de los países de la región y del turismo como principal fuente de ingresos. “Creo que estamos en un mal momento pasajero y que ni bien se reactive la Argentina el turismo nos dará la dinámica económica que necesitamos. En este sentido, Maldonado es uno de los departamentos que tiene más posibilidades” Mientras que otro: “Yo creo que vamos a tener que ver otras cosas, si pensamos sólo en el turismo las perspectivas no son las que pueden generar un cambio en el departamento. Hay que apuntar a otros ámbitos que están olvidados como la ganadería, la agricultura, algunas fábricas. Porque estos son lugares sin chimenea, sin producción de nada”

No obstante, el problema de la zafra de la industria del turismo, aparece según varios entrevistados como un factor a solucionar a futuro independientemente de la crisis o no. Desde el punto de vista social, se coincide en que es necesario recuperar la situación económica, en algunos casos esto se lleva al extremo de negar la especificidad de la problemática social como lo refleja en afirmaciones extremas como: “A nivel social, si lo económico se soluciona inmediatamente, las desigualdades que se dan entre la población van a superarse”.

Sin embargo, otros destacan la necesidad de que la dimensión social sea pensada y trabajada especialmente: “No veo que podamos salir del estancamiento en que estamos donde hay mucho paternalismo y mucha solución del problema puntual y no del estructural. No se está viendo la sociedad como una estructura, se está viendo como situaciones de emergencia y no hay un encare serio de los gobernantes y las asociaciones civiles para proyectarse al futuro.”

También se hace referencia a los cambios necesarios en la vida cotidiana y en el ámbito doméstico. “Creo que si no hay un cambio en cada hogar, en cada institución educativa, que consista en estimular a los niños en otras cosas que no sean la TV y la computadora, esta situación no va a cambiar”. Mientras que otros ven la necesidad de introducción de políticas que estimulen el crecimiento y que solucionen los problemas sociales y otros demandan cambios en la forma de organizarse la población y del compromiso con su sociedad y apelan a la identidad local y a un cambio cultural para ello.

A nivel territorial, independientemente del estancamiento actual algunos entrevistados afirman que el departamento seguirá cambiando, uno de ellos sostiene que la expansión de la urbanización seguirá y que “Mucha gente vive en chacras a kilómetros de la ciudad. Eso habla de un cambio cultural, hay fraccionamiento de pequeñas chacras, gente que prefiere eso a vivir en la ciudad.”

Sin duda el problema más mencionado es el de los asentamientos, en torno al cual se detectan opiniones de carácter más integrador hasta algunas propuestas drásticas. Preguntado como ve las perspectivas desde el punto de vista territorial uno de los entrevistados afirma: “Más asentamientos que son el resultado de la fiebre de plata fácil y que todos sabemos que no es así. Esperemos que se tomen medidas y por más duro que parezca esa gente deben regresar a su lugar de origen, pero la cuestión es que no hay trabajo par todos. Sin llegar a estos extremos, otros entrevistados reconocen que se trata de un problema social y que tiene que ver tanto con la vida de las personas que allí residen como con la imagen y las políticas de un departamento dedicado al turismo.

Finalmente, un aspecto importante a destacar es la contextualización que hacen los entrevistados del departamento en a nivel nacional y regional. Una visión reducida a lo local no se encuentra, es probable que esta se deba a la propia dependencia de la economía, así como a una perspectiva construida a partir de la movilidad de población tanto del turismo como de la inmigración. “En mi opinión, toda la situación a la que se ha llegado es consecuencia de un proceso que incluye la situación regional y mundial. También una falta de políticas adecuadas y en parte a la corrupción instalada en el poder.” Cabe comentar también que la crítica a los gobernantes tanto local como nacionales también aparece en muchas de las opiniones junto con un reclamo en el estilo y las políticas (económicas, sociales) de conducción. En este plano, el centralismo aparece mencionado como un factor que ha obstaculizado el desarrollo de la zona.

En resumen, las opiniones y percepciones relevadas están fuertemente influenciadas por un pesimismo del momento de crisis en el que se realizaron la entrevistas. No obstante ello, surgen de las mismas algunas críticas y sugerencias en torno a las perspectivas del departamento.

En primer lugar, cabe destacar la estrecha relación cuasi determinista entre el cambio en lo económico y las transformaciones en todos los demás ámbitos y dimensiones de la sociedad local. En general los cambios locales están vistos como dependiendo de cambios externos, la recesión internacional, la crisis de la región y fundamentalmente de Argentina, los problemas socio-económico y de políticas a nivel nacional. No obstante, algunos entrevistados hacen referencia a la necesidad de cambios que son de iniciativa local, como la importancia de la diversificación económica, superación de la dependencia de la Argentina y los cambios en la organización socio – política local. En segundo lugar, también las transformaciones sociales se vinculan en forma lineal a las económicas cuando la propia historia del departamento, según varios Informantes, se refieren a una convivencia del crecimiento económico con el aumento de las desigualdades. El caso de los asentamientos y la pobreza es un ejemplo que da cuenta de ello. Sin embargo, por otro lado también hay reclamos de políticas sociales hasta ahora inexistentes.

No obstante, hay una esperanza y apuesta en muchos de los entrevistados, en la transitoriedad de la crisis y las capacidades de reactivación del departamento, en base a sus recursos y que seguramente encuentra sustento argumental en su historia reciente como polo de crecimiento.

## Reflexiones Finales

El análisis e interpretación de las entrevistas realizadas permitió una aproximación al conocimiento de la realidad socio-económica departamental a partir de la visión que de ella tienen los actores. Asimismo, si bien se trata de un recurso metodológico distinto y no tiene el mismo alcance, que la información secundaria analizada en la primera parte del Estudio, se pudo obtener información más reciente y en profundidad de algunos de los procesos sociales.

Como señalamos previamente, el contexto en el cual se realizó el Relevamiento, condicionó altamente los resultados del mismo. En este sentido, el impacto de los estallidos socio-económico que experimentó la República Argentina a fines del 2001 y nuestro país a mediados del 2002 estaban en pleno auge al momento recabar la opinión de los entrevistados. Podemos afirmar que esto reforzó el pesimismo e inmediatez de las visiones dificultando las miradas a largo plazo. Salvada esta aclaración podemos afirmar que las opiniones brindadas son igualmente significativas a los efectos del análisis presente.

*Dentro de las principales transformaciones experimentadas en el departamento los entrevistados identificaron el gran auge del turismo y crecimiento de la economía departamental en la década de los 90. Desde su perspectiva esta industria está constituyendo el centro de la economía departamental, desde el punto de vista del empleo y la dinámica económica en general. Los inicios de la crisis por la que pasa la economía la ubican hasta cinco años atrás, pero marcan la etapa más difícil con la caída abrupta de la economía argentina. Esta vinculación y paralelismo con la situación del vecino país es una constante, que da cuenta por un lado de la efectiva dependencia de dicha economía, pero que también tiene sus efectos e incidencia en la mentalidad y perspectiva de los actores locales. Así las argumentaciones respecto de las causas de la situación actual, tanto económica como social encuentran su sustento en factores externos. Sean estos de la situación argentina, la regional en general, la mundial o la nacional.*

Consecuentemente las expectativas se centran en que las soluciones provengan de transformaciones externas, que dependen a su vez de actores externos. Esto redundará en un efecto anestésico desde el punto de vista de la acción y la reflexión a nivel local. Obviamente existen excepciones a esta reflexión general y surgen ideas respecto de algunos cambios convenientes para el departamento. Cabe aquí preguntarse, hasta que punto es la situación real de dependencia y en que medida no estamos frente al predominio del globalismo del que nos habla Ulrich Beck. Esta creencia en el mercado, como actor central que en este caso, se sitúa en los procesos económicos del país vecino, de la recesión mundial o de la situación económica nacional.

Lo mismo cabe reflexionar sobre el economicismo, que se refleja en las opiniones. En general, los problemas sociales se supeditan a los económicos sin otra explicación. Si bien hay una situación de crisis económica que evidentemente ha agudizado los problemas sociales existentes así como creado nuevos, muchos de los mismos ya existían, e incluso es posible hipotetizar que se hubiesen agudizado de todas formas. Es el caso de las desigualdades sociales, la segregación residencial, los problemas generados por la inmigración permanente al departamento, los problemas de empleo (precario, informal, bajos salarios, etc.) También problemas sociales que trascienden la situación de crisis como son la problemática vinculada a la generalizada inserción de la mujer en el mercado laboral, los cambios en las estructuras familiares, los problemas de identitarios y de sentido de pertenencia, la xenofobia detectada en Estudios anteriores, etc. (Filardo, V. op.cit.).

Esto nos lleva a concluir que hay un riesgo a que la crisis, sea utilizada por el imaginario local como “chivo expiatorio” o causa de situaciones y procesos traumáticos y conflictivos para la sociedad local y que esto impida afrontarlos y buscar soluciones a los mismos. Otra conclusión, es la disminución del potencial transformador que tiene la argumentación, de que los males y las soluciones provienen del exterior, de otros...

En cuanto a la percepción de los principales problemas y desigualdades sociales, éstos tienen que ver con los efectos de la crisis - desempleo, aumento de la pobreza, crecimiento de los asentamientos irregulares, “la desaparición de la clase media”- Aunque también surgen otros, como la creciente inseguridad que percibe la población y la pérdida de valores. Estos elementos son relacionados con los inmigrantes de otros departamentos, que son quienes se encuentran en una situación de precariedad absoluta y son los habitantes de los asentamientos, lo que redundará muchas veces en que sean visto como la causa de muchos problemas.

Desde el punto de vista de las medidas que se han tomado para superar o mejorar la situación se evidencian algunos elementos. Por un lado, algunos de los técnicos reconocen la falta de acumulación y experiencia en políticas sociales, que existe en el departamento. Esta deficiencia parece tener sus raíces en la situación de prosperidad de otras épocas, pero también en un desconocimiento de problemáticas que se arrastran hace años y que han explotado en la coyuntura actual. Si bien se reconocen las iniciativas que desde la sociedad civil han surgido en los últimos meses, estas son vistas como de emergencia, desperdigadas, descoordinadas y en muchos casos voluntaristas y con pocas perspectivas de sostenibilidad.

Por otro lado, se señala la falta de políticas que incluyan un diagnóstico social, una metodología adecuada, una complejidad que contemple la heterogeneidad y diversidad de los problemas, como algunos aspectos cruciales que deberían considerarse. Un factor que para ello debería tomarse en cuenta, es la participación social y el capital cultural existente y aprovecharlo para evitar también el paternalismo que constituye otro factor perjudicial en la implementación de los distintos programas y acciones.

En síntesis, las opiniones y percepciones relevadas están fuertemente influenciadas por un pesimismo del momento de crisis en que se realizaron la entrevistas. Sin embargo surgen también ideas de hacia dónde debe encaminarse el departamento. Si bien la dependencia de la economía argentina genera cierta pasividad, por otro lado genera reacciones opuestas en términos de buscar caminos alternativos. Diversificar los mercados turísticos, diversificación económica impulsando viejos y nuevos sectores de la economía departamental, descentralizar económicamente generando emprendimiento en otras localidades del departamento, son algunas de las sugerencias recogidas.

De todas formas, también se trasunta un optimismo en los actores locales, respecto de las capacidades de su departamento en recuperarse y ellas se basan en la riqueza natural y recursos existentes en el mismo. La crisis es valorada en general, como un fenómeno transitorio que se debe resistir y superar. Este optimismo subyacente más allá de la grave situación social, que ellos mismos describen, encuentra seguramente sus raíces en el pasado reciente de éxitos y prosperidad con que cuenta el departamento.

En el próximo capítulo, complementando este análisis desde la perspectiva de los actores, se resumen las tendencias emergentes en los escenarios locales, y su relación con las políticas públicas.

## **5) TENDENCIAS EMERGENTES EN LOS ESCENARIOS LOCALES Y POLITICAS PUBLICAS**

Profundizando en la problemática del desarrollo socioeconómico local, se resumen las principales tendencias y elementos, que surgen de la Investigación en curso. En tal sentido, asumimos la necesidad de formular escenarios, para anticipar problemas y contribuir a orientar políticas. Bajo dicho enfoque, se incorporan algunos resultados de Estudios previos (GIIE-FCE 1997 DINOT-MVOTMA 1997), y de nuestra Investigación. De acuerdo a ello, en la Tabla adjunta, se destacan las principales tendencias emergentes en los escenarios.

Por una parte, y más allá de las limitaciones que las proyecciones económicas tienen en tiempos de crisis e incertidumbre; corresponde señalar según la principal conclusión del escenario económico proyectado al 2010, que habría un crecimiento muy significativo de la región Suroeste, a la vez que un enlentecimiento del dinamismo verificado durante las últimas décadas en el Sureste del país. Por otra parte, el Litoral también disminuiría su nivel de crecimiento; el Noreste mantendría la misma tasa anterior; mientras que el Centro del país, alcanzaría a estas dos últimas regiones.

En definitiva, puede asumirse que las transformaciones socioeconómicas locales previstas para los próximos años, estarán signadas por un proceso de reestructuración económica, a partir de la Integración Regional, a través de la reconversión, mayor competitividad y la innovación tecnológica en los sectores de mayor potencial y ventajas comparativas (agroindustrial, turístico, servicios, etc.). (GIIE, FCEA 1997). Sin duda, que de verificarse estas tendencias, se acentuarían las disparidades internas y la fragmentación territorial.

Por otra parte, es interesante destacar las proyecciones de población urbana al año 2015, para las distintas regiones, de acuerdo a las estimaciones de M.Lombardi (MVOTMA 1992). Las tendencias previstas, confirman el dinamismo regional del Sureste, que tendría el único crecimiento demográfico en el país, a través de un proceso de concentración poblacional. El resto de las regiones tendría niveles de estancamiento y pérdida de población. (Corresponde acotar que las tendencias, son válidas a nivel regional; lo cual implica, que no se analizan los fenómenos intraregionalmente). Ello constituye una limitación importante, en función a que muchos de los procesos referidos se localizan en áreas específicas – ciudades o microregiones -. Asimismo, a partir del 2002, el incremento acelerado de la emigración internacional, constituye un nuevo problema para la ya envejecida sociedad uruguaya, que verá alterado su composición demográfica y estructura de oportunidades durante los próximos años.



### **TENDENCIAS EMERGENTES A NIVEL LOCAL**

- **Incremento de las desigualdades regionales y concentración socioeconómica**, a partir de diferenciales de inversión, competitividad y el tipo de inserción de las subáreas nacionales, en el Mercosur y en el sistema internacional;
- **Mayor diversificación y especialización de la producción sectorial y regional en los departamentos del Sur y Litoral;**
- **Inversión privada y extranjera como estímulo de la reestructuración económica local**, mediante complejos turísticos, infraestructuras por concesión de obra pública, actividades inmobiliarias, "urbanizaciones cerradas", agroindustrias, etc.;
- **Migraciones poblacionales hacia aquellas áreas con capacidad de generación de empleo (Sur y Litoral), y reestructuración demográfica**, mediante "nuevos flujos poblacionales" - permanentes y coyunturales -, entre áreas urbanas y otros espacios subnacionales, así como de países vecinos;
- **Formas de Fragmentación socioeconómica y segregación residencial**, asociadas con estilos de vida y pautas de consumo diferentes;
- **Empobrecimiento de sectores y clases medias, como efecto de la precarización y fragmentación laboral, retiro del "Estado Benefactor", y deterioro en los niveles de ingreso.**
- **Desintegración y exclusión social, que retroalimentan el círculo de la pobreza; y colocan a la desigualdad social, como un tema fundamental a enfrentar;**
- **Ausencia de estrategias alternativas y consenso sobre el crecimiento económico y el desarrollo social; y debilidad de sectores empresariales y falta de capacitación laboral ;**
- **Configuración de nuevas pautas de "cultura urbana", y "desarrollo local", en función a la expansión de la globalización económica y del consumo;**
- **Impactos socioculturales y "emergencia de problemas sociales"** asociados a la expansión de la pobreza y segregación urbana. (inseguridad, marginalidad, delincuencia, etc.).



En resumen, de acuerdo a las tendencias actuales y los escenarios previstos, se reforzarán las pautas de concentración económica y poblacional, asociadas a Proyectos de expansión agroindustrial y turística (en el Sur y Litoral), por el sector público y privado. En dicho contexto, es previsible se produzcan nuevas "desigualdades socioeconómicas y locales", a partir de la inserción de aquellas ciudades y áreas dinámicas, en el sistema binacional con Argentina y Brasil.<sup>16</sup>

De acuerdo a estas tendencias, surgen sectores sociales y áreas "ganadoras" y "perdedoras", y en el corto plazo es difícil predecir una reversión en la polarización socioeconómica y territorial, hasta que se implementen políticas económicas y sociales, y estrategias sectoriales y territoriales adecuadas.

Por otra parte, en este contexto, las políticas públicas pueden contribuir a disminuir las desigualdades sociales y regionales; incorporando las especificidades y capacidades locales en las estrategias de desarrollo nacional y departamental; estimulando la cooperación y solidaridad entre diferentes sectores de actividad y áreas geográficas, y potenciando el crecimiento local, a través de la negociación entre los principales actores sociales.

**Sin embargo, la experiencia internacional indica que no se pueden reforzar los mecanismos de integración social, sin reforzar el Estado; en la medida que los desafíos emergentes en contextos de globalización, fragmentación socioeconómica y crisis como en la actualidad; necesariamente requieren el aumento de la protección social, implementando políticas sociales para los sectores y áreas más carenciadas, a nivel de las diferentes instituciones del Estado, Municipios, ONGs, etc..**

---

<sup>16</sup> En tal sentido, debe señalarse que un Estudio anterior realizado a fines de los noventa, analizó **los casos de Colonia y Maldonado, que surgen como relevantes por su nivel de desarrollo, inserción regional y potencial en el escenario de la globalización.** Ambos departamentos integran la región Sur del país, y constituyen una parte del eje metropolitano del Cono Sur, que se extiende desde Buenos Aires hasta San Pablo, por la costa atlántica. En dicha medida, concentran junto a Montevideo y Canelones, buena parte de los componentes internacionalizados y globalizados, actuales y potenciales del territorio nacional. Colonia por su alto nivel de calidad de vida y crecientemente integrada en el área Metropolitana de Buenos Aires y Maldonado - Punta del Este como centro dinámico y privilegiado del turismo regional. (Veiga 1999). **Sin embargo, en el 2001, ambos departamentos comienzan a experimentar una fuerte crisis socioeconómica, en función de su dependencia del mercado argentino en el sector inmobiliario y financiero y la fragilidad del "turismo de verano" en el caso de Maldonado. Como consecuencia, el estancamiento y subocupación creciente de la mano de obra local, han agravado los procesos de fragmentación y desigualdades sociales a nivel interno.**



## DESARROLLO LOCAL Y POLITICAS EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACION

La definición de políticas públicas para el desarrollo local, implica el diseño de instrumentos específicos de ordenamiento por los gobiernos municipales y organismos del gobierno central. Ello presupone una significativa presencia del Estado y los actores sociales en la política local; a través del estímulo a los vínculos comunitarios entre los protagonistas locales; el apoyo a las estructuras locales y regionales, y el estímulo a formas de innovación social y económica.

En esta perspectiva, uno de los componentes fundamentales de las estrategias departamentales y territoriales a implementar, es la definición de políticas positivas hacia adelante o "explícitas", es decir que minimicen el carácter predominantemente compensatorio o reparador de las políticas sectoriales y el enfoque cortoplazista tradicionalmente adoptado. Sin duda que, un requisito fundamental en la perspectiva del diseño de políticas territoriales y regionales, es la construcción de imágenes territoriales, económicas, sociales, etc.

Por consiguiente, enfatizamos la necesidad de identificar "vocaciones y aptitudes territoriales y locales", tratando de aprovechar al máximo las posibilidades y potencialidades en cada caso. La identificación de opciones y alternativas, - a nivel departamental y microregional -, así como la selectividad de acciones y políticas, resultan en definitiva, componentes fundamentales del desarrollo local. *En el escenario de la globalización, la experiencia internacional sugiere que el potencial de desarrollo regional y local, se encuentra estrechamente vinculado a factores – poco considerados tradicionalmente – tales como: (cf. Vazquez Barquero 1996 y Fernandez Tabales 1998).*

- la capacidad de generación de consensos político-sociales**
- la integración entre los diferentes usos del suelo en un territorio**
- la cultura empresarial generada localmente y su relación con el contexto**
- la calificación de los recursos humanos**
- la identidad regional y la capacidad de difundir el "producto local"**
- la valoración ambiental**

En definitiva, para lograr un consensuado desarrollo local y territorial, el fortalecimiento de los actores y gobiernos locales, constituye una prioridad fundamental. En tal sentido, es preciso reconocer que existen tanto a nivel departamental y nacional, una multiplicidad de actores sociales, económicos y políticos que juegan diferentes roles en la problemática territorial y local, tales como los dirigentes y representantes políticos, técnicos, empresarios, grupos de presión económicos, organizaciones sociales, etc.

Por otra parte, considerando que Uruguay es un país pequeño de relativa homogeneidad - y que no tiene tradición de planificación territorial o regional -, debe reconocerse que la mayoría de los actores locales, - públicos y privados - desconoce y no percibe al ordenamiento territorial y el desarrollo regional como un fin en sí mismo. A lo sumo existen intereses y enfoques sectoriales, y prioridades, que se expresan en demandas diversas. Por consiguiente, *para superar estas restricciones, deben definirse e implementarse medidas de información, sensibilización y negociación, sobre los principales problemas locales y territoriales, por parte de los Gobiernos Municipales y los organismos del Gobierno Central, dirigidos a la capacitación de los actores locales y microregionales.*

Para implementar con éxito programas y políticas locales, debe comprometerse la participación y el apoyo de los diferentes organismos públicos e instituciones involucradas. Para ello, es necesario estimular la difusión, conocimiento y participación de una pluralidad de actores comprometidos con el desarrollo local, y deben generarse imágenes y sensibilidad frente a los problemas locales. De tal modo, que la discusión de objetivos, estrategias e instrumentos de desarrollo, y la participación en la elaboración de políticas, por representantes y actores calificados de la comunidad, surge como un componente ineludible para su adecuada implementación, y ello es relevante para asegurar la buena gestión de las políticas públicas.

Los elementos precedentes, en definitiva implican la necesidad de generar una "cultura territorial" en los distintos ámbitos de la sociedad. En dicho contexto, sin duda que un foco prioritario de atención son los Municipios y Ministerios involucrados, en la medida que constituyen los ejecutores de las estrategias e instrumentos de desarrollo territorial. Esta pluralidad de temas mencionados, funcionan en una compleja interacción, y suponen una cantidad de factores " aparentemente exógenos al territorio", que operan en la comunidad, - a nivel local, nacional y supranacional -, y que sin embargo tienen consecuencias directas e indirectas sobre la localización y transformaciones territoriales.

Puede señalarse, que así como las políticas sectoriales contribuyen a maximizar la competitividad y la eficiencia regional, las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, pueden constituir instrumentos de "compensación social y regional" - a nivel de las distintas áreas y microregiones del país -; en la medida que armonicen las condiciones del territorio y por tanto el soporte de asentamiento de actividades económicas y población en el espacio nacional (Veiga 2000 op.cit). En esta perspectiva, se adjunta un listado - no exhaustivo - de "Propuestas con objetivos sociales y de desarrollo local", a introducir en las políticas públicas.

### **" ALGUNAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL "**

- **Crear mecanismos de desconcentración y descentralización Local en las oficinas a cargo de Programas con contenido territorial, y asegurar la coherencia con las políticas nacionales.**
  
- **Promover programas de Desarrollo y fortalecimiento social –en particular de la familia-, para los sectores carenciados.**
  
- **Implementar políticas sociales tendientes a la Integración Nacional, en los ámbitos educativo - cultural, comunicaciones y desarrollo social, particularmente en las áreas fronterizas.**
  
- **Impulsar programas de localización de población en áreas consideradas prioritarias para el desarrollo nacional, mediante estímulos a la organización económica y productiva.**
  
- **Difundir e impulsar la cooperación e interacción entre diferentes sectores socioeconómicos, con relación a las propuestas con contenido territorial.**
  
- **Estimular formas de asociación y participación local en las iniciativas y programas de desarrollo, a través de campañas de sensibilización y difusión de la problemática territorial, entre organizaciones no gubernamentales.**
  
- **Realizar Talleres Locales, sobre los temas departamentales y regionales, involucrando a los principales agentes económicos, (Sectores empresariales, Cámaras, Organizaciones de Productores y Sindicatos).**
  
- **Implementar Programas de capacitación - formales e informales - a Empresarios y Actores Sociales calificados, sobre su problemática local.**
  
- **Introducir en los programas de educación primaria y secundaria elementos básicos sobre la problemática territorial y local de cada región y localidad.**
  
- **Apoyar y utilizar los medios de comunicación local, como canales de sensibilización de la opinión pública, frente a los problemas departamentales.**
  
- **Promover el uso de instrumentos tecnológicos electrónicos (Internet, Software Georeferenciado, etc.), para la identificación y capacitación sobre problemas del desarrollo local.**
  
- **Jerarquizar el Planeamiento Estratégico e impulsar en Oficinas Municipales, vinculadas a la problemática social y el desarrollo, la información y capacitación de recursos humanos.**

De acuerdo a lo anterior, existen un conjunto muy variado de políticas públicas - a nivel del Gobierno Central y Municipal – que pueden orientarse hacia los problemas derivados del crecimiento de las áreas dinámicas, como aquellos derivados del estancamiento productivo y local. Probablemente, en el escenario de corto plazo, debe tenderse hacia una "territorialización de las políticas sociales"; que complemente la "contextualización social" de las políticas sectoriales.

**En síntesis, los elementos analizados, ilustran la heterogeneidad socioeconómica en el territorio y en la sociedad urbana. Si bien, cuando se analizan estos temas, muchos autores hablan de la “ciudad dual”, coincidimos en que es más adecuado, referirnos a “territorios o ciudades fragmentadas”, dada la diversidad socioeconómica y la tendencia creciente a la fragmentación. (Ribeiro, L.C.Q. 2000). Como hemos analizado previamente, dichos fenómenos, se expresan no solamente a nivel interregional, sino particularmente al interior de las ciudades, en la medida que crecientemente los procesos de segregación residencial, son la manifestación de la distribución – y concentración - de diferentes clases sociales en el espacio.**

El análisis realizado a nivel microsocial, desde la perspectiva de los protagonistas locales, confirma las crecientes desigualdades sociales y tendencias de fragmentación a nivel local, donde por un lado, ciertos sectores se han modernizado, con la introducción de nuevas tecnologías y pautas de consumo globales, y por otra parte, crecientemente surgen estratos de población, con necesidades básicas satisfechas y posibilidades de movilidad socioeconómica, extremadamente limitadas.

Dichos fenómenos indican que las distancias entre las clases sociales se profundizan, y los encuentros entre sectores sociales distantes, son cada vez menos frecuentes, y se pierden las características de sociedad integrada. Estas transformaciones se expresan a nivel cultural, donde emergen rupturas culturales, cambio de costumbres y la “perdida de valores”. A la vez que aumenta la incidencia de “lo global” en la dinámica y la cultura local, y ésta se ve fuertemente cuestionada. La sensación de inseguridad, y destrucción de cierta escala de valores, sin que se perciba otra alternativa, la incomprensión de las prácticas y actitudes de los jóvenes, son algunos de los síntomas de este impacto. Esta fragmentación socio- territorial y cultural, destruye espacios de integración existentes hasta el momento y no se crean otros alternativos. Esto aparece como un gran déficit de las políticas a nivel local; y de acuerdo a la visión y percepción de los actores, no existen políticas que enfrenten estas desigualdades y la fragmentación de las sociedades locales. (Rivoir 2002).

En definitiva, considerando la complejidad de los elementos analizados respecto a las desigualdades sociales y la fragmentación socioterritorial; resultan necesarios abordajes multidisciplinarios para analizar la problemática cambiante de nuestros territorios, en escenarios de “nuevas temporalidades y dimensión espacial”; y solamente la combinación del análisis macro y microsocial, puede brindarnos una adecuada comprensión de los cambios en la sociedad.

En los cambiantes escenarios de reestructuración y globalización, surgen muchos interrogantes, para seguir profundizando en relación a los problemas planteados, tales como: ¿Quién controla la organización del territorio y las ciudades?; ¿Cuál es el rol de los agentes de inversión privados, como nuevos protagonistas de la estructuración del territorio y el desarrollo local?; ¿Cómo se transforman las áreas fronterizas de nuestros países y que rol juegan en la integración-desintegración nacional?; ¿Qué nuevas regiones – áreas polarizadas - y desigualdades sociales, se conformarán en los próximos años?, etc..



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARAM,R. y FURTADO,M.** (2000) "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Uruguay 1991-1997". Informe Inst. de Economía, Universidad de la República.
- ALONSO, D.** et al (1998) Encuentro y desencuentros . Familias pobres y Políticas Sociales en el Uruguay. Montevideo: UC/Unicef/Claeh.
- AROCENA, J.** (1995) El desarrollo local un desafío contemporáneo. Carácas: Ed. Nueva Sociedad.
- BECK, U.** (1998) ¿Qué es la Globalización? Paidós. Barcelona.
- BODEMER, K.** et al. (2000) Políticas sociales Urbanas. Montevideo. Documento Base para Red N°5 Programa URB-AL.
- CASTELLS, M.** (1998) "*La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*". Vol.3 Fin de Milenio Alianza Ed. Madrid.
- CEPAL-PNUD** (1999) "*Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* Coord. R.Katzman Oficina CEPAL-PNUD Uruguay.
- COHEN,T.** (2000) "Interacción social no espacio urbano: encontro u confronto". E *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores.* A.C.Torres Ribeiro (comp.) Ed. CLACSO Buenos Aires.
- DINOT** (1996) Informe Final. Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Uruguay.
- FILGUEIRA, C.** (2002) "Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo. En R.Katzman y G.Wormald "Trabajo y Ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de A.Latina". Ed. Cebra Montevideo.
- FERNANDEZ TABALES, A.** (1998) "La región latinoamericana en la globalización.Crisis del Estado y surgimiento de un nuevo escenario para los territorios concretos." Paper IV Seminario Internacional Red Iberoamericana de Globalización y Territorio. Abril , Bogotá, Colombia.
- G.I.E.E.** (1997): "La economía uruguaya en los noventa: análisis y perspectiva de largo plazo". Ed. UTE- Universidad de la República. Montevideo.
- INTEC-UNICEF** (1999) "*Infancia y adolescencia en los asentamientos irregulares*". Montevideo.
- INTEC** (2000) "De los asentamientos irregulares al suburbio pauperizado". Documento presentado al Seminario INTEC Segregación Social y Desintegración urbana. Setiembre Montevideo.
- KATZMAN, R.**(1996) *Marginalidad e integración social en Uruguay.* Ed. CEPAL, Montevideo
- “ “ (1999) *Segregación residencial y mercado de trabajo en Montevideo.* Mimeo CEPAL, Montevideo
- LOMBARDI, M. y VEIGA, D.**(eds).(1989) *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana.* Ed. Banda Oriental Montevideo.
- MACHADO BARBOSA, E.**. (2001) "Urban spatial segregation and social differentiation: foundation for a typological analysis". Paper presentado al International Seminar on Segregation in the City, Lincoln Institute, Cambridge, Mass, USA, July 2001.
- MAZZEI, E.** (1994) "Las incertidumbres de las sociedades locales: Integración y movimientos poblacionales" Revista de Ciencias Sociales N° 10. Facultad de Ciencias Sociales.
- “ **y Veiga, D.** (1999) "Qué piensan los uruguayos del Puente Colonia - Buenos Aires" Ediciones Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- MIDAGLIA, C.** (2000) Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay. Clacso, Buenos Aires.
- MINGIONE, E.** (1998) "Fragmentacao e Exclusao: A questao social na fase atual de transicao das cidades nas sociedades industriais avanzadas". En DADOS, vol. 41, No.4 Rio de Janeiro.
- MOSER,C.** (1998) "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies". En *World Development* vol 26.

- PORTES, A.**(1989) "*La urbanización de América Latina en los años de crisis*". en Lombardi y Veiga (eds.).
- “ (1998) "Social capital: Its origins and applications in Modern Sociolog". *Annual Review of Sociology*. PNUD-CEPAL (1999 Y 2002)) Informe "Desarrollo Humano en Uruguay". Ed. PNUD Montevideo.
- REIS, E.** (2000) "Percepciones da elite sobre pobreza e desigualdade". En *Rev.Bras.C.Soc. vol 15, No. 42. Sao Paulo*.
- RIBEIRO , A.C.T.** (comp.)(2000) "*Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*. Ed. CLACSO Buenos Aires..
- RIOS, G.** (2000) Identidad, Cultura y Desarrollo en la Microregión Salto – Concordia. Tesis de Maestría en Desarrollo Regional y Local. UcuDal - CLAEH. Montevideo.
- RIVOIR, A.L.** (2000) Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo. Documento de Trabajo N° 62, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.
- “ (2002) "Consecuencias sociales de la reestructuración y la globalización: percepción de los actores locales del Departamento de Salto. Documento de Trabajo. Depto. Sociología. FCS. Montevideo.
- VAZQUEZ BARQUERO, A.** (1996) "Desarrollos recientes de la política regional: la experiencia europea". En EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Vol. XXII, Santiago de Chile.
- VEIGA, D.** (1991) "Desarrollo Regional en el Uruguay". Ed. CIESU. Montevideo.
- “ **et al.** (1995) Desarrollo local e integración Regional: impactos sociales del Puente Colonia- Buenos Aires" Informe Final. Departamentos de Sociología- CS – CSIC. Universidad de la República, Montevideo.
- “ “ (2000) "*Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización*". Ed. Fac. Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo
- “ “ (1999) "Las sociedades locales en el contexto de la globalización: estudio de casos", en Rev. Ciencias Sociales, Fac Ciencias Sociales y Rev. Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE, Vol. XXV, No 74. Santiago de Chile.
- “ “ (2000b) "Notas para una Agenda de Investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana" en *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*. A.C.Torres Ribeiro (comp.) Ed. CLACSO Buenos Aires.
- “ “ y **RIVOIR, A.L.** (2001) "Desigualdades sociales y segregación en Montevideo". Ed. Fac. Ciencias Sociales, Depto. Sociología. Universidad de la República.
- VILLASANTE, T. R.** (1998) Cuatro Redes par Mejor - Vivir. Tomo 1. Del Desarrollo Local a las Redes para mejor - vivir. Buenos Aires: Lumen – Humanitas.

## ANEXO ESTADISTICO

Cuadro I

### INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS POBLACION URBANA - DEPARTAMENTO DE MALDONADO EVOLUCION 1991- 2001

INDICADORES SOCIALES	AÑOS		
	1991	1996	2001
<b>POBLACION</b>			
% Hogares. nucleares sin hijos	19,0	17,0	16,0
% Hogares nucleares con hijos	46,0	39,3	40,6
% 15 a 29 años	22,3	21,5	25,4
% 30 a 64 años	42,7	41,1	38,8
% 65 y más años	9,9	14,7	11,7
<b>EDUCACION</b>			
% Jóvenes de 20 a 29 años que no estudian ni trabajan	26,9	27,3	28,5
<b>CONFORT HOGARES</b>			
% Hogares con Auto	26,2	31,1	25,3
% Hogares con T.V. Color	59,8	82,0	87,6
<b>NIVEL DE INGRESO HOGARES</b>			
Ingreso Promedio p/cápita c/v.locat. Deflact \$ Marzo 2002	4877,8	5037,6	5170,5
Ingreso p/cápita Hog. Pobres (Lim.Sup.) c/v.locat. Deflact. \$ Marzo 2002	2404,7	2671,7	2662,6
Ingreso p/cápita Hog. Ricos (Lim. Inf.) c/v.locat. Deflact: \$ Marzo 2002	6725,0	7033,5	7247,3

Fuente: Elaborado en base a reprocesamiento de Microdatos E. Hogares, INE .Banco Datos FCS.

## Cuadro II

# ESTRATIFICACION EDUCATIVA POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS \*

EVOLUCION 1991 - 2001 (%)

Areas Urbanas seleccionadas

AREAS / ESTRATO EDUCATIVO	1991	2001
<b>MONTEVIDEO</b>		
Est. Bajo	42.0	<b>29.7</b>
“ Medio	42.8	<b>47.9</b>
“ Alto	15.1	<b>22.4</b>
<b>MALDONADO</b>		
Est. Bajo	<b>51.1</b>	<b>43.0</b>
“ Medio	<b>43.1</b>	<b>52.9</b>
“ Alto	<b>6.2</b>	<b>4.1</b>
<b>COLONIA</b>		
Est. Bajo	53.0	<b>45.2</b>
“ Medio	40.8	<b>47.7</b>
“ Alto	6.2	<b>7.1</b>
<b>SALTO</b>		
Est. Bajo	54.6	<b>45.0</b>
“ Medio	37.6	<b>45.0</b>
“ Alto	7.8	<b>10.0</b>
<b>RIVERA</b>		
Est. Bajo	59.4	<b>48.8</b>
“ Medio	33.2	<b>44.8</b>
“ Alto	7.4	<b>6.4</b>

Fuente: Elaboración en base a reprocesamiento Microdatos Encuestas Hogares INE, Banco de Datos FCS. Agrupamiento de Niveles/ Estrato Educativo de Jefes de Hogar: Bajo: Primaria. Medio: Secundaria y UTU. Alto: Magisterio, IPA y Universidad .



Cuadro III

## INGRESO DE HOGARES SEGUN NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE \*

EVOLUCION 1991- 2001 - Indice Base 100=1991

Areas Urbanas seleccionadas

AREAS / ESTRATO EDUCAT. JEFE	1991	1996	2001
<b>MONTEVIDEO</b>			
Est. Bajo	100	109	111
“ Medio	100	107	106
“ Alto	100	115	125
<b>MALDONADO</b>			
Est. Bajo	<b>100</b>	<b>108</b>	<b>101</b>
“ Medio	<b>100</b>	<b>96</b>	<b>93</b>
“ Alto	<b>100</b>	<b>108</b>	<b>102</b>
<b>COLONIA</b>			
Est. Bajo	100	112	<b>100</b>
“ Medio	100	96	<b>100</b>
“ Alto	100	123	<b>101</b>
<b>SALTO</b>			
Est. Bajo	100	102	96
“ Medio	100	107	93
“ Alto	100	82	118
<b>RIVERA</b>			
Est. Bajo	100	111	108
“ Medio	100	97	84
“ Alto	100	121	121

Fuente: Elaboración en base a reprocesamiento Microdatos Encuestas Hogares INE. Banco de Datos FCS.

\* Indice Base 100, según Ingreso del Hogar per cápita deflactado a \$ Marzo 2002.

\*\* Agrupamiento de Niveles/ Estrato Educativo del Jefe del Hogar:

Bajo: Primaria Medio: Secundaria y UTU. Alto: Magisterio, IPA y Universidad .



Cuadro IV

## INGRESO DE HOGARES S/ ESTRATO OCUPACIONAL DEL JEFE \*

EVOLUCION 1991- 2000 - Indice Base 100=1991

Areas Urbanas seleccionadas

AREAS URBANAS / ESTRATO OCUPAC.	1991	1996	2000
<b>MONTEVIDEO</b>			
Est. Bajo	100	106	111
“ Medio	100	109	118
“ Alto	100	116	124
<b>MALDONADO</b>			
Est. Bajo	<b>100</b>	<b>98</b>	<b>100</b>
“ Medio	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>108</b>
“ Alto	<b>100</b>	<b>83</b>	<b>92</b>
<b>COLONIA</b>			
Est. Bajo	100	97	100
“ Medio	100	117	101
“ Alto	100	128	133
<b>SALTO</b>			
Est. Bajo	100	92	99
“ Medio	100	95	92
“ Alto	100	112	102
<b>RIVERA</b>			
Est. Bajo	100	86	100
“ Medio	100	116	95
“ Alto	100	103	135

Fuente: Elaboración en base a reprocesamiento Microdatos Encuestas Hogares INE. Banco de Datos FCS.

\* Ingreso del Hogar per capita deflactado a \$ Marzo 2002.

Agrupamiento de Estratos ocupacionales, según Tipo Ocupación:

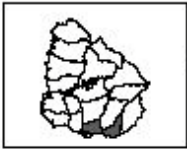
Bajo: Obreros y operarios.

Medio: Empleados Oficina y comerciantes.



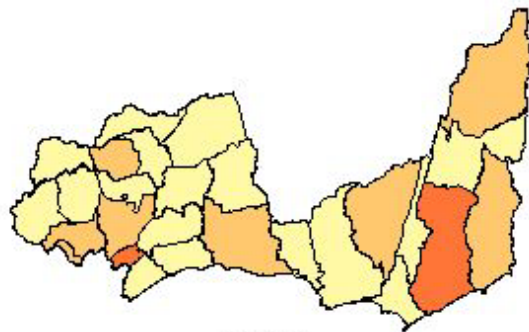
Alto: Directivos, Gerentes, Profesionales y Técnicos.

## **M A P A S**

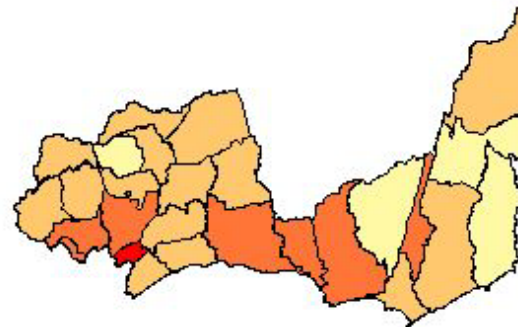


## Jovenes entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan

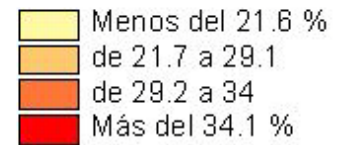
Departamentos de Canelones y Maldonado



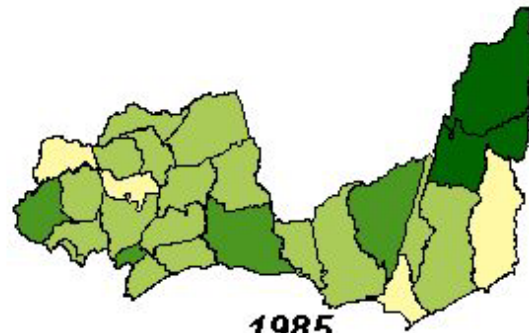
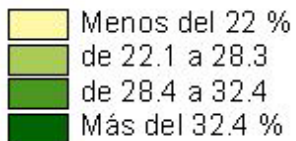
1985



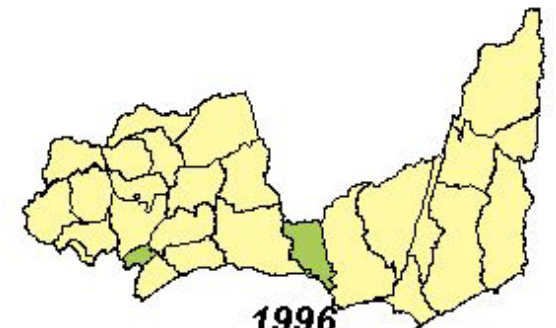
1996



de 15 a 19 años



1985



1996

de 20 a 29 años

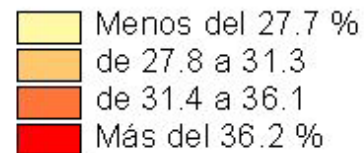
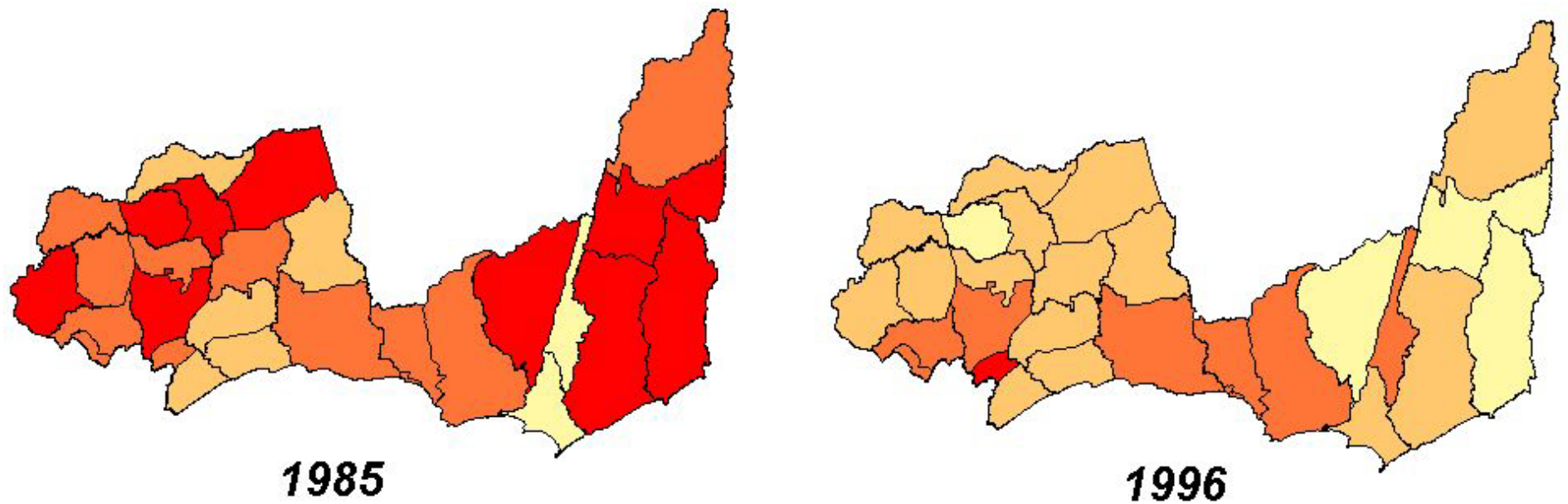
Fuente: Área Sociodemográfica - Banco de Datos  
Facultad de Ciencias Sociales.  
Elaborado en base a reprocesamientos  
de Censos de Población 1985-1996. INE





## Porcentaje de población mayor de 15 años con primaria incompleta, por secciones censales.

*Departamentos de Canelones y Maldonado*



Fuente: Área Sociodemográfica - Banco de Datos  
Facultad de Ciencias Sociales.  
Elaborado en base a reprocesamientos  
de Censos de Población 1985-1996. INE



