

Fragmentación socioeconómica y desigualdades: desafíos para las políticas públicas*

*Daniilo Veiga - Ana Laura Rivoir***

Este Paper, aborda una problemática sustantiva en términos académicos - avance del conocimiento científico -, y prácticos – contribución a la formulación de políticas - en el actual escenario: "Las transformaciones sociales vinculadas a la reestructuración económica y las desigualdades regionales en el Uruguay". Por otra parte, la Investigación aquí presentada, tiene como propósito contribuir a las actividades de Descentralización en el Interior del país, que la Universidad de la República viene impulsando, a través de Estudios que confluyan mediante la difusión del conocimiento científico y la devolución de resultados, a la implementación de programas y políticas públicas, a nivel de diferentes organismos, así como al fortalecimiento de las sociedades locales.

El Trabajo se presenta en cuatro capítulos. En el primero, se plantean como marco de referencia al tema, algunos conceptos básicos e hipótesis de trabajo sobre la fragmentación socioeconómica y las desigualdades en el escenario de la globalización. En segundo término, se analizan estos procesos a nivel territorial, como diagnóstico e insumo para la formulación de políticas. En el tercer capítulo, se caracteriza la problemática socioeconómica y las desigualdades en la perspectiva de la población local. En cuarto lugar, se resumen las tendencias emergentes en los escenarios locales y el rol de las políticas públicas.

Descriptores: Desigualdades Sociales, Indicadores Socioeconómicos, Políticas Públicas.

INTRODUCCION

Esta Publicación, aborda una problemática sustantiva en términos académicos - avance del conocimiento científico -, y prácticos – contribución a la formulación de políticas - en el actual escenario: "Las transformaciones sociales vinculadas a la reestructuración económica y las desigualdades regionales en el Uruguay".¹ Por otra parte, la Investigación aquí presentada, tiene como propósito contribuir a las actividades de Descentralización en el Interior del país, que la Universidad de la República viene impulsando, a través de Estudios que confluyan mediante la difusión del conocimiento científico y la devolución de resultados, a la implementación de programas y políticas públicas, a nivel de diferentes organismos, así como al fortalecimiento de las sociedades locales.

* Paper publicado por FESUR Setiembre 2003 y Presentado a la 2ª. Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología, FCS, Universidad de la República, Montevideo Octubre 2003.

** Profesores e Investigadores del Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo Uruguay. daniilo@fcs1.fcs.edu.uy ana@fcs1.fcs.edu.uy
www.rau.edu.uy/fcs/soc

1 Proyecto en marco del Programa Dedicación Total, (FCS y Beca I+D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica) 2000 – 2003 Universidad de la República. El reprocesamiento de los microdatos censales y Encuesta de Hogares del INE, estuvo a cargo de los Lics. Mariana Cabrera y Daniel Macadar del Banco Datos, Area Sociodemográfica FCS.

El Trabajo se presenta en cuatro capítulos. En el primero, se plantean como marco de referencia al tema, algunos conceptos básicos e hipótesis de trabajo sobre la fragmentación socioeconómica y las desigualdades en el escenario de la globalización. En segundo término, se analizan estos procesos a nivel territorial, como diagnóstico e insumo para la formulación de políticas. En el tercer capítulo, se caracteriza la problemática socioeconómica y las desigualdades en la perspectiva de la población local. En cuarto lugar, se resumen las tendencias emergentes en los escenarios locales y el rol de las políticas públicas.

1. ESCENARIOS GLOBALES Y FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA

En primer lugar, se introducen un conjunto de elementos conceptuales, como marco de referencia al análisis de las desigualdades socioeconómicas, a nivel departamental y de las principales áreas del Uruguay.² En tal sentido, se asume como hipótesis de trabajo, que "existen distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización"; 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, 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. (Ianni 1995). Corresponde enfatizar que en este contexto, 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).³

Tales procesos están redefiniendo la configuración urbana y regional, y por tanto las desigualdades subnacionales, en la medida que en contextos de globalización, los conceptos de ciudad y región adquieren un nuevo significado. Por otra parte, en relación a las desigualdades intranacionales, se ha detectado una tendencia creciente al aumento de las desigualdades internas, cada vez más asociada a la expansión de la economía globalizada. (de Mattos 1998). Así por ejemplo, en el caso uruguayo, la falta de acceso a servicios básicos (educación, salud, vivienda, etc.), los déficits en

-
- 2 Ver los Artículos presentados por D. Veiga al IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales. Asoc. Universidades Grupo Montevideo. FCS ,UDELAR. IMM, MVOTMA, Agosto 2002 y al VII Seminario Internacional de la Red Globalización y Territorio, RII. Noviembre 2002.
 - 3 Así, durante los últimos tres años, se realizaron múltiples Congresos Internacionales sobre los problemas asociados a la expansión de la globalización en el territorio y las ciudades. Así por ejemplo, los eventos organizados por la Asociación Internacional de Sociología, RC21 en Ámsterdam (2001), los Seminarios de la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio en México, Argentina y Cuba (2000-2002) y los correspondientes al Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, en Rio de Janeiro y Quito (2000-2001).

infraestructura (agua, saneamiento, carreteras, etc.) y la integración regional, constituyen ejes que estructuran el territorio y en dicha medida acentúan las disparidades entre las áreas subnacionales, de acuerdo a su inserción y vínculos (de transporte, portuarios, etc.) con las regiones fronterizas de Argentina y Brasil.

Por consiguiente, emergen interrogantes tales como: ¿Quién controla la organización del territorio?, en la medida que en este escenario globalizado, surgen nuevas escalas de decisión y gestión, con respecto a la inversión y la administración de empresas y capitales al interior del país. Así en contextos de creciente privatización de infraestructura y servicios, emergen los conceptos de “territorios privatizados y usados”. En tal sentido, el concepto de región, adquiere un nuevo significado y es necesario complementar el análisis cuantitativo (a nivel macrosocial), con el cualitativo (a nivel microsocio), para comprender las representaciones y significados socioculturales de la población local, desde un punto de vista multidisciplinario, para captar la “nueva temporalidad y dimensión del espacio”, que conllevan los procesos socioeconómicos a escala global y local (Ribeiro 2002).

En dicho contexto, adquieren relevancia el “capital social” y la sociedad civil, en el desarrollo socioeconómico. De tal manera, el ambiente cultural y la capacidad económica, social y política, de los actores locales, constituyen elementos decisivos para impulsar procesos de innovación en el desarrollo local. (Campolina 2002). Asimismo, en el escenario de la globalización, debe recordarse que en América Latina emergen durante las dos últimas décadas, cambios estructurales asociados a las transformaciones productivas, tecnológicas y a la mayor apertura externa de sus economías. En dicho marco, se identifican en el Uruguay, los siguientes procesos: (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” de pautas culturales.
- Fragmentación socioeconómica y territorial.

Dichos procesos tienen manifestaciones a nivel social y espacial y están transformando la estructura socioeconómica de las áreas subnacionales, en función a su inserción y al dinamismo fluctuante de Argentina y Brasil. En este escenario, la evolución 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 departamentos, regiones y áreas urbanas.

Asimismo, planteamos 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 uruguayana, que son resultado de una dinámica históricamente construida e interrelacionada con el resto del territorio. Aunque tales aspectos son ciertamente de difícil medición cuantitativa, 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.

2. ESTRUCTURA SOCIOECONOMICA Y DESIGUALDADES TERRITORIALES

Es sabido que las desigualdades territoriales, están intrínsecamente asociadas a diferentes niveles de vida para la población. La interpretación de dichos fenómenos responde a un conjunto de factores inherentes a los procesos de desarrollo local, que expresan diversas formas y niveles de

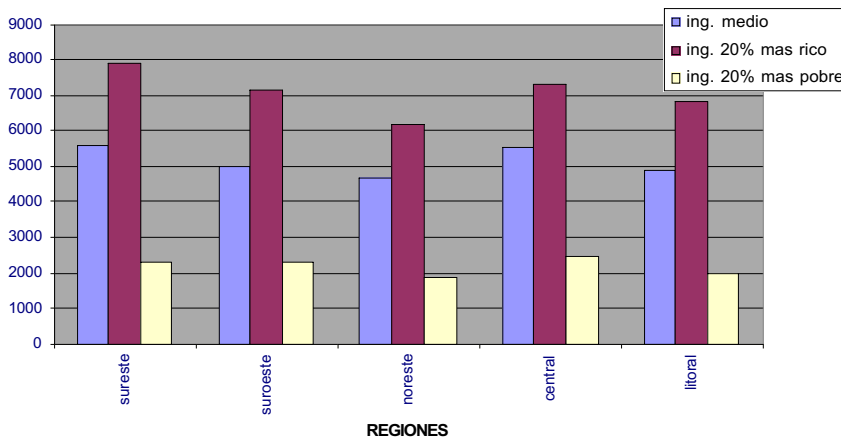
organización productiva, económica y social en el territorio. En esta perspectiva, se identifican en primer lugar, los niveles de ingreso departamental. Debe observarse que la regionalización adoptada, permite la identificación y el análisis de agrupamientos departamentales de relativa "homogeneidad socioeconómica"; denominados "regiones", aún reconociendo sus limitaciones, en la medida que la heterogeneidad interna, es un factor clave a considerar, por la existencia de transformaciones a nivel de microregiones, que es necesario detectar con análisis más afinados (DINOT 1998).

Es esta perspectiva, 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 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.

Por una 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 del Ingreso de las familias. En tal sentido, el procesamiento de las Encuestas de Hogares del INE, (Banco Datos FCS), permite apreciar los niveles de ingreso y las desigualdades entre la población residente en diferentes áreas. De tal forma, se presentan (gráfica 1), los niveles per cápita (promedios regionales), discriminados según ingreso medio, ingresos de los hogares pobres (quintil inferior) y de los hogares ricos (quintil superior).

Gráfica 1

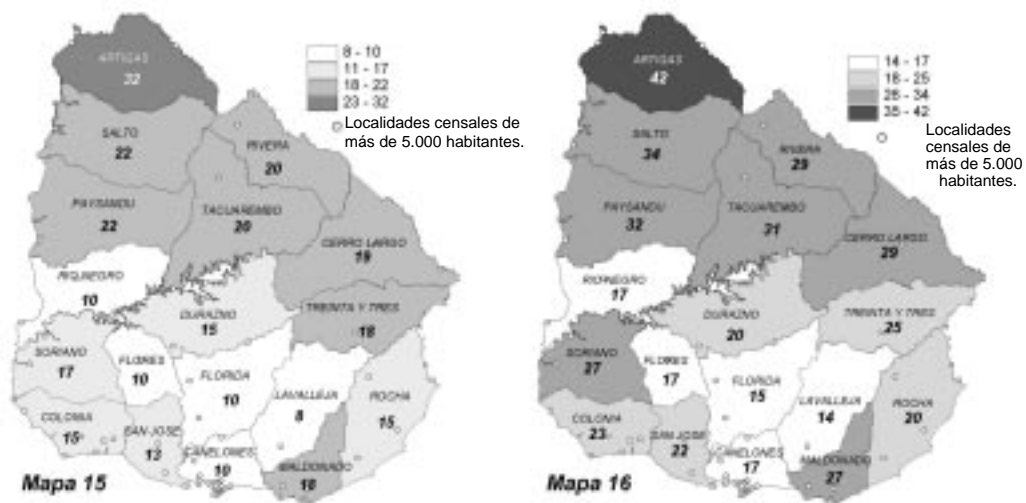
NIVELES DE INGRESO SEGUN TIPOS DE HOGAR Y REGIONES (Promedios Ingreso per cápita \$ 2002)



Fuente: Elaboración según reprocesamiento E.Hogares 2002 INE. Depto. Sociología y Area Sociodemográfica Banco Datos FCS. *Límite superior Ingreso Hog. Pobres y límite inferior Hog. Ricos.

De manera sintética, los resultados demuestran las desigualdades en los niveles de ingreso según región. (No se presentan los datos para Montevideo, considerando que existe un gran desnivel entre los ingresos de los hogares montevidianos con respecto al resto del Interior - superior al 50% en promedio). En definitiva, surge 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 ingresos de las familias ricas y pobres, guardan una estrecha relación con la distribución anterior, manteniendo una pauta similar.

PORCENTAJE DE HOGARES POBRES. Encuesta de Hogares INE - 2002.



Fuente: Elaboración en base al reprocesamiento de Encuesta de Hogares 2002, INE Departamento de Sociología y A. Sociodemográfica Banco de Datos FCS.

Asimismo, debe señalarse que la fuerte disminución del ingreso, verificada durante el año 2002 y el primer semestre del 2003, asociada estrechamente a los problemas de empleo y la recesión, agudiza el empobrecimiento de los hogares, que comienza en 1998. En tal sentido, corresponde destacar la evolución del ingreso a nivel de diferentes áreas urbanas, discriminado según las familias ricas y pobres. Así por ejemplo, se comprueba que los hogares más ricos aumentaron considerablemente sus ingresos durante los años noventa, especialmente en las ciudades más dinámicas del Sur, y aún en el Noreste. Por el contrario, los hogares pobres, experimentaron un estancamiento – o leve incremento – de sus ingresos y por tanto de su nivel de vida; incrementando en definitiva, la desigualdad entre las familias ricas y pobres a nivel del país. Por otra parte, distintos Indicadores de exclusión social en diferentes áreas urbanas, confirman las desigualdades existentes en los niveles de vida, así como los elevados índices de pobreza y mortalidad infantil en las ciudades del Norte y Litoral del país (Veiga y Rivoir 2003).

VULNERABILIDAD SOCIAL Y DESIGUALDADES

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, 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-PNUD 1999).

Teniendo presente estos elementos, es necesario señalar algunas características sobre la evolución de la pobreza en los últimos años. Por una parte, según un Estudio de la Facultad de Ciencias Económicas, la concentración y disminución del ingreso verificado a partir de 1998, anuló en parte la disminución de la pobreza, que tuvo lugar en los primeros años de los noventa (Arim y Furtado 2000). Por otra parte, *diversas Investigaciones, 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 2000 (IDH PNUD-CEPAL 2001), y alcanzar al 31.3% en el último trimestre del 2002, según los recientes datos de la Encuesta de Hogares del INE.*

Pero lo más importante a destacar, 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, 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.

Asimismo, de acuerdo a las últimas cifras disponibles (E.H ogares INE 2002), se confirman significativas desigualdades a nivel social y territorial. En efecto, por un lado los menores niveles de pobreza se presentan entre la población residente en el Sur y Centro del país, junto con altísimos índices en departamentos del Norte y Litoral; así como los alarmantes niveles de niños pobres en la mayoría de los departamentos, en la medida que durante el año 2002, los niveles de pobreza aumentaron significativamente, en función de los problemas de empleo, descenso de los ingresos y la crisis socioeconómica generalizada.⁴

Por otra parte, la ausencia de políticas de desarrollo, los contextos socioeconómicos desfavorables y el vacío poblacional, predominante en muchas áreas, constituyen factores que retroalimentan el estancamiento y los procesos de fragmentación y socioeconómica a nivel de la población y el territorio. En este contexto, se destacan algunos resultados de nuestra Investigación, donde se construyó (a partir de las Encuestas de Hogares del INE), un Sistema de 120 Indicadores Socioeconómicos para todo el país. En tal sentido, el análisis multivariado, permitió identificar un conjunto de "factores y dimensiones estratégicas", en la estructura socioeconómica nacional y en su evolución reciente. *En particular, por su relevancia, importa destacar que los factores más importantes que resumen los principales componentes de la sociedad uruguaya actual son: la pobreza, la exclusión sociolaboral y el aumento de la desigualdad social. Los Mapas adjuntos demuestran la crítica situación por la que atraviesan varios departamentos, a partir de su "empobrecimiento creciente" en los últimos años (Veiga y Rivoir 2003 op.cit.).*

De modo sintético y a los efectos ilustrativos, pueden clasificarse los departamentos de acuerdo a dos dimensiones relevantes identificadas en nuestro Estudio: los niveles de pobreza y exclusión sociolaboral (Tabla 1). La interrelación entre estas dimensiones, demuestra la heterogeneidad existente en las sociedades locales y el territorio. Así por un lado, surgen 4 departamentos con bajos niveles relativos de pobreza y exclusión sociolaboral (Canelones, San José, Salto y Lavalleja). Un segundo grupo presenta bajos niveles relativos de pobreza, pero altos de exclusión sociolaboral, -

4 De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano (IDH PNUD-CEPAL), en el año 2000 el porcentaje de niños en situación de pobreza, superaba el 50% en la mitad de los Departamentos y llegaba al 62% en Rivera y 69% en Artigas.

con importantes aumentos de pobreza y desigualdad en años recientes - (Maldonado, Rocha, T.yTres, Flores y Florida). Un tercer grupo, tiene relativamente altos niveles de pobreza y bajo grado de exclusión (Rivera, C.Largo, Paysandú y Río Negro), pero con significativos aumentos de vulnerabilidad. Y un cuarto grupo, con la situación de mayor riesgo social, a partir de altos niveles de pobreza y exclusión, y a su vez considerable aumento de la desigualdad y carencias (Artigas, Tacuarembó, Durazno, Soriano y Colonia).

En definitiva, corresponde señalar que las tendencias verificadas durante los últimos 4 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. Estudios comparativos han demostrado que cuando estas condicionantes persisten por mucho tiempo, - y generaciones - los cambios en el mundo laboral y la falta de cobertura de 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 el caso uruguayo, es notable el incremento de problemáticas asociadas al “empobrecimiento de la clase media”, con diversas manifestaciones e impactos en la calidad de vida y organización familiar, convivencia social, violencia, disturbios psicológicos, etc.

TABLA 1
POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIOLABORAL 2002
NIVELES SEGÚN ÁREAS URBANAS

Factores / EXCLUSIÓN Sociolaboral	POBREZA	POBREZA
	Nivel Bajo	Nivel Alto
Nivel Bajo	CANELONES * SALTO ** SAN JOSE* LAVALLEJA	RIVERA ** PAYSANDU* CERRO LARGO ** RIO NEGRO
Nivel Alto	MALDONADO * ROCHA* TREINTA Y TRES* FLORIDA* FLORES*	ARTIGAS ** TACUAREMBO ** DURAZNO ** SORIANO** COLONIA **

* Areas c/ aumento de Pobreza en 1996-2002. ** Areas c/ aumento de Exclusión Laboral en 1996-2002.
Fuente: Elaboración en base al análisis factorial, según procesamiento de E.Hogares 1996-2002 INE. Departamento Sociología y Banco Datos FCS.

Profundizando el análisis sobre los niveles de vida en el territorio nacional, se examinaron varios elementos sobre “vulnerabilidad social”, a partir del Estudio de CEPAL (1999), y el Informe “Desarrollo Humano en Uruguay (PNUD 1999 y 2002). Ello confirma que si bien Uruguay se caracterizó 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 y sociocultural que comienza a manifestarse a fines de los noventa.⁵ Estos fenómenos se han agudizado a partir de la crisis desatada desde el 2001 y alcanzan niveles y grados nunca antes vistos en el Uruguay. Dichos Estudios, así como otros

5 Una Investigación reciente, identifica las siguientes transformaciones relacionadas con el agravamiento de la exclusión social: a) problemas del 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).

relativos al “capital social”, contribuyen al análisis de los contextos, en que se desenvuelven las familias y las comunidades pobres. (Moser 1998, Portes 1998 y Filgueira 2002).

En tal sentido, en función a 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, que implican la “formación de fronteras sociales y la disminución de la interacción, entre personas de diferente origen socioeconómico”. Una de sus consecuencias principales es la exclusión social, a través de diversas formas de segregación territorial y educativa, que se manifiestan en la población.

En este contexto, por su impacto creciente en los procesos de desigualdad y exclusión social, corresponde destacar la problemática de los asentamientos informales, que han tenido, una tasa de crecimiento acumulativo anual del 10% en los últimos años, en un contexto poblacional de estancamiento demográfico (INTEC-UNICEF 1999); y que desde el año 2000, experimentan un alarmante aumento en Montevideo, Canelones, Maldonado, Rivera y Salto. En efecto, se comprueba la existencia en estas áreas de pobreza y exclusión social, de una importante concentración de población joven, con insuficiencia y deserción del sistema educativo y alta proporción de mujeres jefas de hogar. En síntesis y considerando sus efectos en los procesos de exclusión y segregación, se destacan las siguientes tendencias en las áreas de pobreza:(INTEC 2000):

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

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 enfatizar 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). En el caso de Montevideo, se han identificado diversas formas de segregación residencial y educativa; que constituyen manifestaciones claras 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 local, los Indicadores de “comportamiento de riesgo” de los hogares, demuestran las peores situaciones en el Noreste del país (en particular Artigas, 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 personas desocupadas y subempleadas, viviendo en asentamientos precarios y contextos de pobreza.

Asimismo, a nivel intradepartamental, existen diferencias significativas, respecto a las situaciones de mayor vulnerabilidad, en la medida que son muy importantes entre las familias de las ciudades más pequeñas. Otros Indicadores confirman la diferenciación 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.). En este contexto, el elevado crecimiento durante los últimos diez años, de los jóvenes que no estudian ni trabajan, constituye uno de los mejores Indicadores de “riesgo social”. El significativo aumento de esta problemática durante los últimos años, se aprecia claramente - aún en aquellas ciudades de alto nivel relativo de desarrollo socioeconómico en el país - , especialmente entre los de 20 a 29 años. (Así en Colonia, representan una tercera parte de los jóvenes en 2002).

Finalmente, para evaluar las desigualdades y la diferenciación socioeconómica, se consideraron los Índices de Desarrollo Humano, a nivel regional y departamental. Más allá de sus limitaciones metodológicas, ello resume los principales componentes del nivel de vida, y resulta adecuado para apreciar las desigualdades a nivel local. (PNUD 2002).⁶ De acuerdo a ello, se confirman algunas de las tendencias anotadas previamente. Así, los mejores niveles para el 1999 (año de medición), se encuentran en Montevideo, Maldonado y Colonia, mientras que las situaciones más desfavorables surgen en los departamentos del Noreste y algunos del Litoral y Centro del país.

Por otra parte, para analizar el potencial económico, se correlacionaron el “Índice de competitividad regional”, a partir de las características económicas, infraestructura, capital humano y factores institucionales de cada departamento, (Estudio del IDH PNUD), con su posición en términos de desarrollo humano. El resultado confirma el potencial socioeconómico departamental, identificado en Estudios anteriores (Veiga 2000 op.cit.). Así, por un lado, se destacan Montevideo, Maldonado y Colonia, que presentan alta competitividad y alto desarrollo humano. En el otro extremo, se posicionan los departamentos del Noreste y San 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. (Veiga y Rivoir 2003 op. cit.).

En síntesis, la fragmentación socioterritorial no es una simple consecuencia de las desigualdades sociales, 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. Así por ejemplo, se identificaron diferentes pautas educativas, apreciando su evolución en el período 1991-2001, para las áreas urbanas, en función a su 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, prevalentes en cada área. Asimismo, para apreciar la desigualdad entre diferentes clases sociales y su expresión espacial, se computaron los ingresos per cápita de los hogares, de acuerdo a la estrati-

6 Corresponde señalar que el 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 para algunos departamentos.

ficación educativa y ocupacional de la población. Los resultados confirman la notable disparidad entre los ingresos de los hogares de Montevideo y las otras ciudades, (particularmente entre el estrato alto y el resto); lo cual demuestra el acceso a niveles de vida diferenciales en cada ciudad. (Veiga y Rivoir 2003).

En definitiva, el caso uruguayo, se ajusta con sus especificidades a las conclusiones de un reciente Estudio comparativo latinoamericano, que demuestra como los cambios en la estructura de clases de nuestros países, se relacionan fuertemente con las políticas de reducción del sector público y el estancamiento del mercado de empleo formal; las que estimularon durante los años noventa, el crecimiento del trabajo por cuenta propia, la informalidad y la precariedad, con significativas consecuencias en los niveles de vida de las clases media y baja. (Portes y Hoffman 2003).

3) LA PROBLEMÁTICA SOCIOECONOMICA Y LAS DESIGUALDADES EN LA PERSPECTIVA 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 socioeconómicas departamentales y de las ciudades que se derivan de la información secundaria presentada previamente, resultó 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 de la información secundaria. En segundo lugar, es significativo conocer la opinión que sobre las transformaciones experimentadas tienen los actuales protagonistas locales.⁷

Si consideramos la localidad como un espacio de interacción social, se descubre 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 articulación conforman redes de diversa índole y configuran los referentes para la implementación de políticas y acciones a nivel local. En este sistema de actores conviven relaciones jerárquicas, entre los distintos actores locales, donde las diversas lógicas se entrecruzan, a la vez que cada uno interviene desde su perspectiva institucional y sectorial.

En los Estudios de Caso, existen pocas manifestaciones de carácter revisionista de las estrategias de desarrollo departamental y nacional, o que asignen más protagonismo a las decisiones a nivel local y el crecimiento endógeno. En definitiva, como afirma Beck (1998), la globalización hoy está orientada por el globalismo, concepción según cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político, se trata de la ideología del dominio del mercado mundial. Una concepción monocausal y economicista que reduce las múltiples dimensiones de la globalización, a la esfera económica y con un énfasis despolitizador basado en la ideología de los hechos consumados. Podríamos concluir que ello está presente en la visión de los actores locales tal cual ha sido relevada. De todas formas, incipientes reflexiones autocríticas, emergen en el marco de las situaciones de crisis profunda, por la que atraviesan las economías locales.

7 Durante 2001 y 2002, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad a una Muestra de Informantes Calificados de los principales ámbitos público y privado de los Estudios de Caso departamentales en Salto, Colonia y Maldonado.

La percepción a nivel local de los problemas sociales

La población local experimenta el fuerte impacto de la crisis económica y financiera que afectó al país en el año 2002. No obstante, las opiniones relevadas permiten concluir acerca de su percepción de la situación social de su región y localidad, así como relevar aspectos vinculados a las desigualdades sociales existentes. Tal como ha sido señalado, emergen crecientemente durante los años noventa diversas manifestaciones de fragmentación sociocultural, en este sentido, es importante distinguir entre los aspectos coyunturales y los de carácter estructural. Los problemas sociales que se destacan guardan estrecha relación con la crisis socioeconómica coyuntural. Incluso algunos problemas de carácter estructural, como los derivados de los cambios en la constitución de las familias, la incidencia de los medios de comunicación y las transformaciones productivas, son relacionados por los entrevistados con la crisis. Los impactos sociales de estos procesos, afectan los tradicionalmente altos niveles de equidad e integración social del país.

En tal sentido, los actores locales perciben un aumento de las desigualdades y la polarización social y estos aspectos son visualizados como causantes de cambios negativos en su calidad de vida, más allá de que la propia situación económica los afecte o no directamente. La disminución y fragmentación de la clase media, el aumento de los sectores de pobreza, y el estancamiento económico en general derivan en una problemática social hasta ahora desconocida en gran medida. Estos elementos impactan fuertemente la cultura local y refuerzan la desintegración social, compartiendo los distintos estratos poblacionales, cada vez menos el espacio social. Así se perciben la modernización y cambios económicos, que coexisten con peores condiciones para gran parte de la población y con la ruptura de costumbres y fuerte cuestionamiento de la identidad local; así como la tendencias a que la fragmentación social, territorial y cultural destruye espacios de integración existentes hasta el momento. La marginalidad y la pobreza adquieren nuevas características, basadas en inserción laboral precaria e insuficiencia de ingresos, movilidad social descendente y violencia urbana; de tal forma, el estilo de vida más apacible, característico de las ciudades del interior hasta hace pocos años, está cambiando aceleradamente. (Los problemas sociales y desigualdades emergentes a nivel local, se resumen y sistematizan en la Tabla 2).

Las acciones y las políticas sociales a nivel local

Las realidades locales tienen cada una su especificidad, a la vez que su población tiene su propia experiencia histórica, respecto de las iniciativas sociales y acumulación sobre la implementación de políticas y programas sociales. En tal sentido, las opiniones y percepciones locales relevadas, deben ser debidamente contextualizadas y de ninguna forma considerarse exhaustivas. Por otra parte, tampoco deben considerarse como experiencias exclusivas, ya que es muy probable que las mismas se implementen en otros lugares. En todos los casos estudiados se han identificado programas, proyectos y acciones sociales, a nivel departamental y urbano. En general, se consideran aquellos vinculados a programas implementados por el Estado y se identifican iniciativas de la sociedad civil. Los proyectos e iniciativas mixtas, son visualizadas como innovadoras y de reciente aparición, lo que conlleva una falta de elementos para evaluarlas.

Asimismo, el proceso de descentralización de las políticas públicas, implica un proceso de transición desde un predominio de la lógica sectorial impulsada desde el ámbito central del Estado, a una de orden territorial de base local. En este contexto, los gobiernos locales asumen relevancia en tanto constituyen agentes claves de las transformaciones a implementar. Deben por un lado, asumir nuevas responsabilidades que van más allá de sus competencias tradicionales y por otro, convocar a la participación de la población local, lo que necesariamente implica un cambio en la cultura política. (Rodríguez y Velázquez 1994).

Por otra parte, en los casos estudiados, se evidencia el fuerte grado de centralización del país, y se considera que las intervenciones sociales se alejan de los problemas reales de la población y son sectoriales, mientras que los problemas son más complejos. Los gobiernos locales no se perciben por la población local, como actores centrales en la implementación de las políticas sociales, aunque sean los principales receptores de las demandas y los problemas de la población. Si bien se les reconocen ciertas acciones hacia la resolución de problemas sociales críticos (alimentación, saneamiento, salud, vivienda, etc.), se critica que estas acciones son en su mayoría de carácter tradicional e incluso particularista. La falta de políticas sociales locales, de diagnósticos y planificación de las acciones y políticas a emprender, son aspectos que se señalan como necesarios y de urgente resolución.

TABLA 2 PROBLEMAS Y DESIGUALDADES SOCIALES SEGUN LOS ACTORES LOCALES

Departamento	Problemas Sociales	Desigualdades Sociales
Colonia	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Empleo: desocupación; reducción de los salarios, precarización. ➤ El aumento de la pobreza. ➤ Aumento de la delincuencia y robos, la violencia junto con la marginalidad y la drogadicción. ➤ Deficiencia de servicios sociales (salud, vivienda, etc.) e insuficiencia de recursos. ➤ Aumenta el descontento social. ➤ "... predomina la resignación y la falta de interés por mejorar la situación que tenemos". ➤ Crisis de valores. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Segregación residencial - consolidación de asentamientos. ➤ "Creció la clase baja y la clase media disminuyó. Hay más distancia ente el pobre y el rico." ➤ Diferencial acceso a la información y a las nuevas tecnologías. ➤ "Sólo los estratos sociales más altos están accediendo a la educación universitaria." ➤ Desigualdad en inserción laboral por falta de capacitación.
Maldonado	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Expansión de la informalidad y el empleo precario. ➤ Inmigración y falta de infraestructura - vivienda de servicios sociales- ➤ Desintegración familiar" y falta de redes sociales de sostén ➤ Aumento de la violencia familiar. ➤ Cambio en el rol de la mujer y Aumento del malestar social, tanto familiar, juvenil e infantil. ➤ Abandono escolar y liceal. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumento de Asentamientos y contraste con Punta del Este. ➤ "Disminución de la clase media y aumento de la población con dificultades económicas." ➤ Desmejoramiento del nivel de vida de la clase media (cambios en los estilos de vida y reducción de niveles de consumo) ➤ Falta de trabajo y mano de obra desocupada en sectores de baja calificación.
Salto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Precarización del empleo urbano. ➤ Pérdida de fuentes de trabajo rural. ➤ Empobrecimiento de la población y baja de la calidad de vida. ➤ Aumento de la incertidumbre e inseguridad respecto del futuro. ➤ Aparición de violencia, la mendicidad infantil, vandalismo, situación de calle de la infancia, deserción escolar. ➤ Aumento del alcoholismo en los jóvenes, problemas de vivienda y falta de servicios de salud. ➤ Más "misericordia simbólica": de valores y conductas. ➤ Crisis de socialización en niños y adolescentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Inmigración campo ciudad hacia cinturones de pobreza en la ciudad. ➤ Disminución del peso de la clase alta vinculada a las grandes extensiones de producción ganadera y poder a nivel local. ➤ El abandono de la educación por los jóvenes, junto a empleos precarios y la baja calificación refuerza las desigualdades. ➤ Aumento de polarización social - personas con alto poder adquisitivo y aumento de sectores pobres. ➤ Segregación residencial. Crecimiento de asentamientos y zonas residenciales.

TABLA 3 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS E INICIATIVAS SOCIALES POR LOS ACTORES LOCALES

Aspectos	Políticas sociales a nivel local.	Iniciativas de la sociedad civil
Negativos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Accionar tradicional de los municipios (asistencialismo, clientelismo, particularismo). ➤ Insuficiencia de medidas en el marco de la situación social actual. ➤ Programas sociales puntuales, fragmentados, ➤ Falta planificación, de estudios y diagnósticos para la formulación de políticas a nivel departamental. ➤ Centralismo sin consideración a la especificidad local - definiciones a partir de fondos financiadores.- ➤ No afectan desigualdades sociales existentes. ➤ Son sectoriales y aún siendo exitosas no mejoran la situación de calidad de vida más general de los individuos. (ej. regularización de asentamientos, planes Caif) ➤ Ajuste o reducción de la intervención del Estado ha disminuido la incidencia de los distintos programas y ayudas. ➤ La Escuela asumiendo roles que no le corresponde (alimentación, vestimenta, salud, registro civil, etc.- ➤ Falta de experiencia en el trabajo social y en políticas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta de coordinación y la fragmentación de las iniciativas hace a su ineficiencia. ➤ No tienen visión global, están muy focalizadas en una realidad puntual. ➤ Con poca continuidad, las iniciativas son intermitentes y efímeras. ➤ Falta de conocimiento técnico de los problemas que tienen que abordar. ➤ Han surgido como salida de emergencia a situaciones extremas causadas por la crisis, no son la solución a los problemas sociales.
Positivos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumento de la diversidad de instituciones públicas y privadas ➤ Procesos de descentralización intra – departamental (ej. Hospital de Salto) con expansión de la cobertura y la optimización de los recursos existentes. ➤ Los convenios con ONG u otros programas del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ONG'S que proporcionan la adquisición de herramientas para un mayor y mejor desarrollo personal y social. Rescatan la dignidad del hombre y fomentan los hábitos de trabajo. ➤ Iniciativas de autosustento como las huertas. ➤ Creación de redes de organizaciones para coordinar y evitar superposiciones y para tener una visión más global. ➤ Aumento de la participación social en comisiones barriales y en actividades de voluntariado. ➤ Capital cultural y humano existente en la sociedad. Gestores o líderes comunitarios que tienen iniciativa y generan proyectos.

A su vez, las políticas sociales son evaluadas como inexistentes y se sostiene que predominan programas, proyectos e iniciativas aisladas. En tal sentido, hay una demanda en relación a que sean coordinadas y planificadas, a los efectos de aumentar su eficiencia e incidencia en la situación social. Esto coincide con el Estudio de Midaglia (2000), donde se plantea que las políticas impulsadas en las últimas décadas, han surgido según el modelo de Estado Liberal Social, por el cual se

implementa el pasaje de un sistema de protección universal, a uno de asistencia social de carácter "residual" y se promueven políticas focalizadas o iniciativas antipobreza.

Por otra parte, se identifica una eclosión de iniciativas de la sociedad civil, tendientes a paliar la profundización de la problemática social - se hace especialmente mención a las soluciones alimenticias como comedores, merenderos, etc. - Sin embargo, se señalan las limitaciones de este tipo de iniciativas y aún aquellos que participan de estas actividades en forma voluntaria, manifiestan lo insuficiente que resulta. Sobretudo en consideración a que están fragmentadas, son medidas de emergencia, puntuales y parciales, a la vez que poco articuladas entre sí y con otras. Aparece la necesidad de que se coordinen, se planifiquen y que evite tratar sólo el problema alimentario. Los informantes locales afirman que deben ajustarse a la heterogeneidad y complejidad de las necesidades de la población y no de acuerdo al voluntarismo y criterio intuitivo de las iniciativas de la población y sus organizaciones. Se sostiene que esa atomización de los programas y su modalidad asistencialista, no soluciona los problemas de fondo (la falta de ingresos de los hogares a través del trabajo), sino que estimula o refuerza malos hábitos como la dependencia de las instituciones o de la beneficencia pública (Tabla 3).

Así por ejemplo, Programas importantes como la regularización de los asentamientos, no resuelven la situación social en tanto a las familias se les dificulta mejorar su calidad de vida, por la falta de ingresos que les permitan sustentarse. En tal sentido, el estímulo de políticas generales de generación de fuentes de trabajo y de creación o apoyo a un cambio de mentalidad, en términos de la búsqueda de auto sustento a través del trabajo, constituye para los actores locales una estrategia más fidedigna y de largo aliento.

En resumen, la sectorialidad, la falta de coordinación y la agudización y empeoramiento de la situación social, exponen a los actores locales a nuevos desafíos metodológicos y de obtención de recursos. Cómo intervenir en la sociedad sin consolidar el asistencialismo, pero tampoco obviando las urgencias más inmediatas de la población, es un desafío grande y cuya solución es de una indudable complejidad. Por otro lado, se destaca la importancia de la participación social y el involucramiento ciudadano y la necesidad de evitar iniciativas o políticas paternalistas. En tal sentido, recurrir a los protagonistas locales y redes sociales de sustento existentes, constituye un recurso ineludible para considerar ante la intervención en un área específica. Sin embargo, de acuerdo a Investigaciones recientes, ello implica que la propia sociedad civil y sus organizaciones terminan resolviendo los vacíos y ausencias de políticas de Estado. Así por ejemplo, ocurre con los trabajos que realizan las ONG's, las Comisiones Vecinales, etc. en torno a temas tan importantes como la alimentación y la salud. (Rivoir, 2002).

A continuación, complementando el análisis realizado desde la perspectiva de los actores, se resumen las tendencias emergentes en los escenarios locales, y su relación con las políticas públicas.

4) TENDENCIAS EMERGENTES EN LOS ESCENARIOS LOCALES: HACIA LA DEFINICIÓN DE POLITICAS PUBLICAS

Profundizando en la problemática del desarrollo socioeconómico local y su vinculación con las políticas públicas, se resumen las principales tendencias y elementos, que surgen del Estudio presentado, y se plantean un conjunto de recomendaciones para la formulación de políticas. Por una parte, 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.-. (Veiga 2000

op.cit. y GIIE-FCEA 1997). Sin duda, que de verificarse estas tendencias, se acentuarán las disparidades internas y la fragmentación territorial. (En la Tabla 4, se destacan las principales tendencias emergentes en el escenario actual).

Por otra parte, es interesante destacar que de acuerdo a las proyecciones de población, para las distintas regiones, 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, aunque con importantes diferencias internas, considerando la atracción y localización en áreas específicas – ciudades o microregiones -, en función al dinamismo del mercado laboral. Además, el incremento acelerado de la emigración internacional, constituye un nuevo problema para la ya envejecida sociedad uruguaya y para algunas áreas en particular, en la medida que se agravarán los problemas de estructura demográfica durante los próximos años.

A partir de estos fenómenos se pueden plantear distintos escenarios considerando los cambios en las políticas públicas y las iniciativas locales. *En este sentido, corresponde observar que 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*

TABLA 4
RESUMEN
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 (microregiones del 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.).

la protección social, implementando políticas sociales para los sectores y áreas más carenciadas, a nivel de las diferentes instituciones del Estado, Municipios, ONGs, etc. (Mingione y Oberti 2001).

En este contexto, la experiencia de la Comunidad Europea desde hace cuatro décadas, permite apreciar que mientras las políticas sectoriales contribuyen a maximizar la competitividad y la eficiencia regional; las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, constituyen 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 actividades económicas y población en el espacio nacional. *A su vez la experiencia comparada (cf. Vazquez Barquero 1996 y Fernandez Tabales 1998), sugiere que para lograr un adecuado desarrollo regional y local, es necesario incorporar en las políticas y programas, factores – poco considerados tradicionalmente – tales como:*

- la capacidad de generación de consensos político-sociales
- la integración entre los diferentes usos del suelo en un territorio
- una 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, la definición de políticas públicas para el desarrollo local, implica diseñar 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 locales 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, es la construcción de imágenes territoriales, económicas, sociales, etc.

En tanto las políticas sociales sean consideradas compensatorias o paliativas de los efectos negativos de las políticas económicas, no se logrará mejorar las condiciones de vida de la población. Con políticas económicas que profundizan las desigualdades, las políticas sociales, y en particular las focalizadas no lograrán superar la pobreza; así como la política económica guarda estrecha relación con otro factor clave para las condiciones de vida: el empleo. Así, la precarización de las condiciones de trabajo, el aumento de la informalidad, etc. son factores que coadyuvan al empeoramiento de la calidad de vida. No obstante este contexto, las políticas sociales tienen su especificidad y margen de intervención. (Veiga y Rivoir, 2001).

Por otra parte, en el marco de políticas tendientes a generar ingreso, se debe estar alerta para: evitar políticas asistencialistas, y crear mecanismos para que las personas puedan generar su propios ingresos; confundir programas de emergencia social con políticas sociales de largo aliento. Ello facilita el manejo de los tiempos y la evaluación de los impactos, así como evitar falsas expectativas respecto de las acciones tomadas, considerando la dignidad y la creación de “hábitos y cultura del trabajo”. De lo contrario, iniciativas que tiendan a paliar situaciones actuales de urgencia, pueden contribuir a agudizar problemas y situaciones de carácter estructural y por tanto más difíciles de revertir en un futuro.

En síntesis, y considerando los elementos analizados en nuestros Estudios, (Rivoir 2001; Rivoir y Veiga 2001), se destacan algunos aspectos relevantes para implementar políticas sociales a nivel local:

- **Apoyarse en recursos y redes existentes en el territorio.** Ningún programa ni política se implementa sobre la nada, en todo territorio existen con anterioridad instituciones y redes. Tomar en cuenta esta acumulación, así como los conflictos o problemas derivados de la misma, es fundamental a los efectos de la eficiencia de la intervención. En este sentido, se pueden potenciar los esfuerzos ya existentes y reforzar las líneas del propio programa a implementar. Así, conocer la realidad local con anterioridad es un elemento clave.
- **Estrategias versus Urgencias.** Dada la apremiante situación social que experimenta el país, y en particular las clases y estratos medios y bajos, en general las acciones que se realizan asumen el carácter de urgente. Si bien éstas surgen en muchos casos en forma espontánea a iniciativa de los ciudadanos y sus organizaciones, o en planes de emergencia de las instituciones públicas, no debe de olvidarse su carácter. Por ello es conveniente mantener una visión estratégica y articular la satisfacción de necesidades inmediatas, con la consecución de procesos sostenibles a largo plazo.
- **Visión global e integral.** Si se conciben los problemas sociales como multidimensionales y complejos, las políticas sociales deben reflejarlo a través de una visión global y una ejecución integral. Las políticas encaradas solamente en forma focalizada o sectorial, resuelven parcialmente algunos problemas sociales de algún sector de la población. En tal sentido, con un enfoque integral de las mismas, se debe contemplar esa complejidad de los problemas sociales. Para ello es necesario involucrar la pluralidad de instituciones y la participación de distintos actores y lógicas. Asimismo la política social puede constituirse en política de desarrollo y de construcción de ciudadanía, extendiéndose su impacto más allá de la satisfacción o solución de una necesidad inmediata.
- **Relación técnico - político.** Un elemento que constituye una pieza clave es la capacidad de entrelazar los aspectos técnicos y los políticos en la gestión y en la toma de decisiones. A nivel de los Municipios, es donde este tema se hace más evidente, en tanto se mezclan las razones político - partidarias de las decisiones a tomar y los motivos técnicos. La construcción de un diálogo entre el actor técnico- con una visión de lo viable y técnicamente conveniente- y el actor político -en tanto representa una prioridad desde el punto de vista del gobierno municipal- es uno de los ejes a considerar. En tal sentido, una renovación de las prácticas de los Municipios, en relación a las políticas sociales, constituye una tarea urgente a encarar.
- **Planificación, con seguimiento, control y evaluación.** La necesidad de un manejo técnico de las políticas, está a la base de mayores impactos y optimización de los recursos del Estado. Esta planificación necesariamente deberá ser participativa, a los efectos de involucrar a la población en los procesos sociales, así como para garantizar que las medidas sean acordes a las características identitarias y las necesidades de dicha población. Por otra parte, a la vez que se profundicen los niveles de descentralización, el seguimiento y control de la gestión se hacen imprescindibles. La evaluación de las políticas existentes, en un factor reclamado por los técnicos desde siempre y de muy difícil consolidación. Es fundamental para la política pública, conjugar también aquí los criterios de los responsables políticos y la de los técnicos.
- **Coordinación y articulación de actores.** El fomento de la coordinación entre las distintas partes involucradas en la política social, proyecto o programa, permitiría potenciar los distintos esfuerzos, a la vez que evitaría desdibujar las responsabilidades. Para ello es necesario aumentar el flujo de información sobre los programas, actividades e intervenciones desde las esferas intra e interinstitucional, a efectos de aumentar la eficiencia y de evitar superposiciones en las políticas, dentro de un mismo territorio.
- **Innovación.** Las políticas actuales parecen no intervenir sobre los procesos sociales que reproducen la pobreza y la fragmentación social, sino que más bien se perciben esfuerzos

aislados o focalizados que – más allá de su éxito – no logran transformar esta realidad o modificar estas tendencias. Parece imperioso incorporar nuevas dimensiones a la implementación de las políticas, involucrando a todos los actores; el Estado como factor insustituible en ciertos procesos vinculados a la transformación social y del territorio, así como a las organizaciones de la sociedad civil. La creatividad en términos de buscar nuevos caminos metodológicos de reflexión y acción, parece constituir un desafío central.

- **Participación social.** Constituye parte de los recursos existentes en el territorio. Es fundamental la coordinación y el respeto a las organizaciones sociales y de vecinos que han logrado apropiarse del territorio y de sus responsabilidades. El rol allí, debe ser fortalecer redes y esfuerzos ya existentes y complementarlo con los inexistentes. Para ello es fundamental constituir instancias de diálogo, intercambio y acción en los diversos espacios sociales y temas. Proponerse incorporar la participación social como un elemento más de las políticas, implica evaluar previamente en que instancias se abrirán dichos canales (la elaboración, la ejecución, el diseño, la implementación), a los efectos de no crear falsas expectativas y definir los mecanismos específicos más adecuados. También se considera que esto implica una dinámica distinta, pues a la vez que enriquece los procesos, incorpora conflictos y en muchos casos los enlentece. En tal sentido, conviene tener presente que la participación social vinculada a la solución o intervención en problemas sociales, se encuentra en el permanente dilema, entre utilizarse para compensar los vacíos que deja el Estado, o constituir un elemento más para la construcción de ciudadanía.

DESARROLLO LOCAL Y POLITICAS EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACION

En síntesis, tanto el análisis realizado a nivel cuantitativo, como cualitativo desde la perspectiva de la población local, confirma las crecientes desigualdades sociales y tendencias de fragmentación a nivel de las ciudades y el territorio, donde por un lado, ciertos sectores se modernizan, con la introducción de nuevas tecnologías y pautas de consumo globales, y por otra parte, crecientemente surgen estratos de población, con necesidades básicas insatisfechas y posibilidades de movilidad socioeconómica, extremadamente limitadas. Como hemos señalado, 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.

Tales transformaciones se expresan a nivel sociocultural, donde emergen rupturas, 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 ciertos valores, sin que se perciba otra alternativa, la incompreensión 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, lo cual representa un gran déficit de las políticas a nivel local; y como se confirma por la población local, no existen políticas que enfrenten estas desigualdades y su problemática a nivel de las comunidades.

Por otra parte, 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, de servicios y turísticos (en el Sur y Litoral y microregiones del Noreste), por el sector público y privado. En tal sentido, es previsible que se produzcan nuevas «desigualdades socioeconómicas y territoriales», a partir de la inserción de aquellas ciudades y áreas dinámicas, en el sistema binacional con Argentina y Brasil. 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 polari-

zación socioeconómica y territorial, a menos que se implementen políticas económicas y sociales, y estrategias sectoriales y territoriales adecuadas. (Dinot-Mvotma 1998 y Veiga 2000 op. cit).

En este contexto, las políticas públicas pueden contribuir a disminuir las desigualdades sociales y territoriales; 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, y potenciando el crecimiento local, a través de la negociación entre los principales actores sociales. En esta perspectiva, se adjunta (Tabla 5) un Listado - no exhaustivo - de «Propuestas con objetivos sociales y de desarrollo local», a introducir en las políticas públicas.

TABLA 5
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 y áreas carenciadas.
-	Implementar políticas sociales tendientes a la Integración Nacional, en los ámbitos educativo - cultural, comunicaciones y desarrollo social, particularmente en las áreas fronterizas.
-	Jerarquizar el Planeamiento Estratégico e impulsar en Oficinas Municipales, vinculadas a la problemática social y el desarrollo, la información y capacitación de recursos humanos.
-	Impulsar programas de localización de población en áreas consideradas prioritarias para el desarrollo nacional, mediante estímulos a la organización económica y productiva.
-	Estimular formas de asociación y participación en las iniciativas y programas de desarrollo, a través de campañas de sensibilización y difusión de la problemática local, 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.

A partir del análisis de los problemas y desigualdades sociales y sus implicancias para los procesos de desarrollo local, surgen distintas alternativas. En primer lugar, las tendencias actuales indican que la crisis socioeconómica, requiere tomar medidas urgentes para que sus efectos repercutan y se prolonguen lo menos posible a las generaciones futuras. A pesar de que los programas de emergencia sean implementados, éstos no necesariamente atacan la problemática estructural que genera problemas sociales y desigualdades. En tal escenario, existe el riesgo de implementar medidas de asistencia puntuales, que resuelvan situaciones críticas, pero que tiendan a consolidar una cultura asistencialista, sin estimular el desarrollo y la capacidad de autosustento de la población. En tal sentido, la metodología de diseño e implementación de las políticas públicas, debe ser un componente fundamental, a los efectos de incorporar: la participación social, las iniciativas existentes y aspectos técnicos tales como los diagnósticos previos de la situación.

En definitiva, a partir de los Estudios de Caso realizados, se evidencia la necesidad que las políticas sociales locales, incluyan la integración social de la población como meta. Dados los procesos de segregación socioeconómica y residencial detectados y su tendencia a profundizarse, el aislamiento y la conflictividad social también se agudiza. Ello constituye un elemento de fragmentación, que consolida grandes diferencias, tanto de acceso a recursos y redes sociales, como de carácter sociocultural, que son muy profundos y difíciles de revertir. *En dicha medida, para lograr un consensuado desarrollo territorial, el fortalecimiento de los actores y Gobiernos Municipales, constituye una prioridad fundamental. En tal sentido, es preciso reconocer que existen a nivel departamental y nacional, una multiplicidad de actores que juegan diferentes roles, tales como dirigentes y representantes políticos, técnicos, empresarios, 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 asumirse que la mayoría de los actores locales, - públicos y privados - desconoce y no percibe al desarrollo regional y el ordenamiento territorial como un objetivo importante. A lo sumo existen intereses y enfoques sectoriales, y prioridades, que se expresan en demandas diversas. Por lo tanto, para superar estas restricciones, deben definirse e implementarse medidas de información, sensibilización y negociación, sobre los principales problemas locales y territoriales, por los Gobiernos Municipales y organismos del Gobierno Central, dirigidos a la capacitación de los actores locales.

En síntesis y como hemos señalado, de acuerdo a las tendencias actuales y los escenarios previstos por nuestros Estudios, en los próximos años se reforzarán las pautas de concentración económica y poblacional; y en tal sentido, es previsible se produzcan nuevas desigualdades socioeconómicas y territoriales. *En dicho contexto, surgen sectores sociales y áreas «ganadoras» y «perdedoras», y en el corto plazo es difícil predecir una reversión en la polarización socioterritorial; a menos que se implementen políticas económicas y sociales, y estrategias sectoriales y territoriales adecuadas.*

Por consiguiente, en la medida que la sociedad uruguaya enfrenta un conjunto de problemas y desafíos correspondientes a contextos de globalización, fragmentación socioeconómica y crisis, necesariamente se requiere el aumento de la protección social, y la implementación de políticas públicas destinadas a los grupos sociales y áreas más carenciadas; ante lo cual debe enfatizarse que no se pueden reforzar los mecanismos de integración social, sin reforzar el Estado. Esto significa, que si las políticas públicas no atacan rápidamente los factores críticos que atraviesan la sociedad uruguaya actual, como son: la pobreza, la exclusión sociolaboral y el aumento de la desigualdad; seguramente aumentarán las pautas de desintegración social y empobrecimiento de la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARAM, R. y FURTADO, M.** (2000) "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Uruguay 1991-1997". Informe Inst. de Economía, Universidad de la República.
- BECK, U.** (1998) ¿Qué es la Globalización? Paidós. Barcelona.
- BERVEJILLO, F.** (1995) Territorios en la Globalización. Prisma N°4. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.
- BODEMER, K.** et al. (2000) Políticas sociales Urbanas. Montevideo. Documento Base para Red N°5 Programa URB-AL.
- CAMPOLINA, C.** (2002) "Globalizacao, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil. Presentado al IV Coloquio Transformaciones Territoriales. Asoc. Universidades Grupo Montevideo. FCS, UDELAR. IMM, MVOTMA.

- 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: encuentro u confronto". En 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.
- IANNI, O.** (1995) A sociedade global. Ed. Civilizacao Brasileira, 3ª. Ed. Rio de Janeiro.
- 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
- 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 industriales avanzadas". En DADOS, vol. 41, No. 4 Rio de Janeiro.
- MINGIONE, E. y OBERTI, M.** (2001) "The struggle against social exclusion at the local level: diversity and convergence in European cities". Paper ISA RC 21 International Conference Amsterdam, Holanda, Junio.
- MOSER, C.** (1998) "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies". En World Development vol 26.
- PORTES, A.** (1998) "Social capital: Its origins and applications in Modern Sociology". Annual Review of Sociology.
- PORTES, A. y HOFFMAN, K.** (2003) "Latin American class structure: their composition and change during the neoliberal era. En Latin American Research Review, vol. 38 No. 1.
- PNUD-CEPAL** (1999 Y 2002)) Informe "Desarrollo Humano en Uruguay". Ed. PNUD Montevideo.
- REIS, E.** (2000) "Percepções 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..
- “ “ (2002) "Paradigmas e tendencias nos estudos urbano regionais contemporâneos". Presentado al IV Coloquio Transformaciones Territoriales. Asoc. Universidades Grupo Montevideo. FCS, UDELAR. IMM, MVOTMA

- RIVOIR, A.L.** (2000) Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza. Participación ciudadana y descentralización en Montevideo. Documento de Trabajo N° 62, Dpto. de Sociología, Fac. 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.
- RODRIGUEA, A. y VELAZQUEZ, F. et al.** (1994) *Municipio y Servicios Públicos*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- 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.
- “ “ (2000) “Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización”. Ed. Fac. Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo
- “ “(2000b) “Notas para una Agenda de Investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana” en 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.
- “ “ y **RIVOIR, A.L.** (2003) “Fragmentación socioeconómica y desigualdades e Uruguay: el caso de Maldonado” Doc .Trabajo FCS en www.rau.edu.uy/fcs/soc