

DESIGUALDADES SOCIALES Y SEGREGACION EN MONTEVIDEO

DANILO VEIGA

ANA LAURA RIVOIR

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

J. Rodo 1866 Montevideo, Uruguay
Telef. (598 2) 4091524
Correo-E: postmaster@fcs1.fcs.edu.uy
www.rau.edu.uy/fcs/soc

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

Aporte de **vecinet**

Comunicación alternativa independiente para la participación y la organización popular
vecinet/autogestión vecinal: Primer medio uruguayo en Internet de difusión, noticias, información y documentación de temas sociales, vecinales, comunales y cooperativas, de apoyo a las organizaciones, actores sociales y vecinos en gral. Secciones: Vecinales y Comunales; Vivienda Popular; Cooperativismo y Autogestión; Cultura e Identidad - www.chasque.net/quifont
Primera Agencia uruguaya de difusión, noticias e información vecinal. Boletín gratuito por correo-e. Suscripción a: vecinet@adinet.com.uy

"Mi autoridad emana de vosotros y ella cesa por vuestra presencia soberana" "La causa de los pueblos no admite la menor demora"..."
que los más infelices sean los más privilegiados" "Unión caros compatriotas y estad seguros de la victoria" José Artigas
"...es necesario contar historias de tal forma que en vez de paralizarnos nos lleve a la acción" Dany Glover

PRESENTACION¹

Es sabido que Uruguay se caracteriza en el contexto latinoamericano, como una sociedad con niveles de equidad e integración social relativamente altos; sin embargo, diversos elementos y tendencias, permiten identificar “nuevos clivajes sociales”, que refuerzan la creciente fragmentación económica, social y cultural que se manifiesta en la población durante los últimos años.

Así por ejemplo, surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social, 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 residencial y educativa, que se verifica entre la población montevideana. En tal sentido, la “segregación urbana”, constituye una manifestación del proceso de “diferenciación social”, que expresa la distribución de la estructura social en la ciudad.

En esta perspectiva, la presente Publicación tiene como objetivo principal, analizar la interrelación entre las desigualdades sociales y los procesos de segregación urbana en Montevideo. El análisis se realiza a partir del Estudio de una ciudad atípica en el contexto latinoamericano, que no obstante su pasado de “Welfare Society”, y de estar inserta en contextos de reestructuración y recesión económica y políticas privatizadoras, ha experimentado durante los últimos años, un aumento de la fragmentación socioeconómica y la segregación. En tal sentido, se han impulsado políticas sociales de combate a la pobreza urbana, y en tal medida constituye un interesante “estudio de caso”, para integrar al análisis comparativo.

La publicación se divide en cuatro capítulos. En primer lugar, se plantean como marco de referencia e introducción al tema, algunas hipótesis de trabajo y características fundamentales de los procesos de fragmentación socioeconómica, que afectan a las ciudades y la población urbana en el escenario de la globalización.

En segundo lugar, se analizan las principales manifestaciones de las desigualdades sociales y la segregación urbana, como fenómenos complejos y multidimensionales, estrechamente vinculados a la fragmentación en nuestra sociedad.

En el tercer capítulo, se examinan la interrelación entre las desigualdades y la exclusión social en Montevideo, a partir de las tendencias de polarización social y residencial, que han implicado durante los últimos años, un aumento significativo de la “distancia”, entre diferentes sectores y clases sociales.

En cuarto término, se presenta el rol de las políticas sociales que distintos organismos públicos y particularmente el Municipio de Montevideo, así como las ONGs, han implementado para enfrentar

¹ Una versión anterior de este Artículo (“Socioeconomic fragmentation and poverty: challenges for urban governance”), fue presentado a la International Sociological Association Conference “Social Inequality, Redistributive Justice and the City”. ISA Research Committee on Regional and Urban Development RC21, Amsterdam Junio 15-17 2001.

algunos de estos problemas cruciales de la sociedad uruguaya. Se analizan sus logros, limitaciones y desafíos para mejorar la calidad de vida de la población urbana.

El Estudio que se recoge en esta Publicación, se inscribe en el marco de las actividades de investigación que en el Area Urbano Regional del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, se viene desarrollando durante los últimos años, con el apoyo de diversas instituciones nacionales e internacionales. En tal sentido, corresponde destacar a la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República CSIC, los Convenios de Cooperación, impulsados con la Comisión Nacional del Puente Colonia – Buenos Aires, el MVOTMA y la Intendencia Municipal de Montevideo; a partir de los cuales se han realizado Estudios sobre la estructura socioeconómica y el desarrollo local en distintos Departamentos, así como en relación a el Area Metropolitana de Montevideo, la cuestión ambiental y las políticas sociales.

Por otra parte, a nivel de las redes académicas internacionales, el Estudio se inserta dentro de las actividades que venimos realizando con colegas de las Universidades del Grupo Montevideo AUGM, el Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio RII y el Comité Urbano Regional de la International Sociological Association ISA.

**Editor: Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la Republica
Montevideo Uruguay**

Noviembre 2001

Imprenta Graphis Ltda.
J.C.Gomez 1457
Dep.Legal No. 323.322/01

1) FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA EN LA GLOBALIZACION: HIPOTESIS Y MARCO DE REFERENCIA

A modo introductorio, se plantean en este capítulo, algunos conceptos fundamentales e hipótesis de trabajo, para analizar los *procesos de fragmentación socioeconómica en las ciudades, en el escenario de la globalización*; los cuales constituyen un marco de referencia al Estudio de Montevideo.²

En este sentido, asumimos en primer lugar, *"la existencia de distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización, que impactan diferencialmente a varios sectores de la sociedad y áreas geográficas"*, lo cual se produce en contextos de creciente "desterritorialización" de las decisiones económicas y políticas.

En segundo lugar, otra hipótesis postulada es que *"la globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica"*, en la medida que las comunidades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y fragmentación económica, social y cultural. Asimismo, puede existir en muchos casos una "globalización de problemas nacionales" y al mismo tiempo una "especificidad singular de ciudades y áreas"; en la medida que se desterritorializan cosas, gentes, valores, etc., y se fragmenta el espacio, el tiempo y las ideas (Giddens 1990, Ianni 1995).

Por otra parte, en el actual escenario en que se desenvuelven nuestras ciudades, existen redes globales que articulan individuos, sectores y áreas urbanas, al mismo tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos y territorios. Consiguientemente, los países están atravesados por dicha lógica dual, en que surgen redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se discriminan y excluyen grupos sociales, al interior de cada región o ciudad. En tal medida, la actual "Era de la Información", implica 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).

² En tal sentido, se presentan algunas hipótesis de trabajo y resultados del Proyecto "Transformaciones y Consecuencias Sociales de la reestructuración y globalización", que los autores están desarrollando con el apoyo de la Comisión de Investigación Científica (CSIC), de la Universidad de la República.

En este contexto, recordamos que de acuerdo a una de las hipótesis centrales de las denominadas “ciudades globales”; la transformación de la actividad industrial y la expansión de los servicios en las ciudades, llevaría a una estructura social dual, en la estructura del empleo y de los ingresos de la población (Sassen 1991, Mollenkopf y Castells 1991). Sin embargo, Investigaciones realizadas en distintos países, contrastan esta tendencia a la bipolarización, y demuestran que se está produciendo *un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una forma no dual, sino fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un incremento de las clases medias en las áreas periféricas.* (Ribeiro y Preteceille 1999 y Taschner y Bogus 2001).

Este hallazgo es importante, en la medida que refleja la influencia en las ciudades, de procesos tales como: la reestructuración económica y los cambios en el mundo del trabajo, la nueva composición de los hogares y los roles familiares, las diversificación de pautas culturales y del consumo. A su vez, dichos procesos inducen significativas transformaciones en los patrones de estratificación social, y particularmente en las clases medias, que se manifiestan en la diferenciación y localización de la población en el espacio urbano.

Para caracterizar estos procesos, resultan adecuados los conceptos de “*quartered cities*” (*ciudades fragmentadas*), introducido por Peter Marcuse (1996), así como el de “*layered cities*” (*ciudades en capas*); separadas por espacio y tiempo, que constituyen el soporte de diferentes clases y grupos sociales, que interactúan entre sí a través de relaciones que reflejan su distancia y desigualdad social (Marcuse y Van Kempen 2000).

En esta perspectiva, la hipótesis planteada en la reciente compilación de Estudios de Caso sobre “Globalizing Cities” o “Ciudades en globalización”, postula que “casi todas las ciudades reciben impactos del proceso de globalización, pero su grado de participación en éste, no es resultado de su posición en el orden internacional, sino de la naturaleza y alcance de dicho proceso, no existiendo un grado uniforme o un modelo singular de ciudad global”. Asimismo, se destaca como una de sus conclusiones más importantes, que *las pautas del desarrollo urbano son sujeto de control y gestión, lo cual significa que no son resultado de fuerzas inmanejables o leyes económicas no controlables.* (Marcuse y Van Kempen op.cit.).

Por su parte, en América Latina, es sabido que durante los últimos años, enfrentamos escenarios cambiantes en los objetos (asentamientos, ciudades y procesos territoriales) y sujetos (comunidades, grupos sociales focalizados,etc), de la Agenda Social. En tal sentido, el análisis de los procesos sociales urbanos, implica considerar un conjunto de factores que influyen en dichos cambios, tales como: la reestructuración económica y del empleo, el impacto de las nuevas tecnologías, la reforma del Estado y la Descentralización, los cambios culturales y las nuevas pautas de consumo, la movilidad de la población, etc. (Veiga 2000).

Cuando se analiza la interrelación de estos procesos con las políticas públicas y particularmente con las políticas sociales, apreciamos que, se vienen produciendo impactos y manifestaciones, en diferentes sectores, de acuerdo a la influencia de los mencionados procesos en la calidad de vida de la población. En este sentido, dichas transformaciones se vinculan crecientemente a los procesos de globalización y exclusión social, respecto a los cambios sociales y temas emergentes en las ciudades.

Sintetizando tales cambios se destacan los siguientes elementos que componen el escenario urbano a comienzos del siglo XXI:

- *Transformaciones al interior de la sociedad, y del sistema de ciudades; a nivel productivo, del mercado de empleo, y calidad de vida de la población.*
- *Nuevas estrategias familiares y formas de apropiación del "espacio" urbano.*
- *Procesos crecientes de fragmentación socioeconómica.*
- *Impactos de las nuevas tecnologías sobre la localización económica y residencial.*
- *Surgimiento de nuevas pautas de consumo y "cultura urbana".*
- *Emergencia de múltiples actores con conflictos y demandas para la gestión pública y municipal.*

La conjunción de estos elementos y los cambios en las pautas de localización y crecimiento al interior de las ciudades, inducen una profunda diferenciación y segregación socioeconómica entre la población residente en distintas áreas urbanas. Ello implica restricciones importantes, en función a los niveles de "vulnerabilidad social" que presentan importantes sectores de la población.

En tal sentido, para comprender las transformaciones sociales en la ciudad, es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación social. En este contexto, es útil recordar, que ya hacia fines de los años ochenta, Investigaciones comparativas realizadas en varios países latinoamericanos, demostraron *la influencia de procesos estratégicos en la configuración social de nuestras ciudades, tales como la "desindustrialización", "desasalarización" y "fragmentación"*, que afectan las condiciones de vida de la población. (cf. Portes 1989, Lombardi y Veiga 1989). Por su parte, durante los años noventa, *estos procesos operan conjuntamente con otros mecanismos de polarización socioeconómica; induciendo "nuevas formas de pobreza" en diferentes sectores. (Por ejemplo, la nueva composición socioeconómica y los perfiles de la población residente en los "asentamientos precarios", durante los últimos años).*³

En el caso uruguayo, se ha demostrado que los procesos de fragmentación socioeconómica, acentúan diversas formas de segregación urbana, estimulando *profundos cambios en las pautas culturales y estrategias familiares, y en la emergencia de situaciones de "vulnerabilidad y riesgo social", que particularmente afectan a niños, jóvenes y mujeres.* (CEPAL-PNUD 1999). En dicho contexto, asumimos que la fragmentación social es un proceso complejo y multidimensional, que requiere analizar, ciertas variables

³ En efecto, los relevamientos realizados por CIESU e INTEC, durante el período 1984 – 1996, demuestran que crecientemente una considerable proporción de habitantes de los asentamientos, tienen un perfil socioeconómico más cercano a sectores de clase media.

centrales tales como: las pautas de estratificación social, la heterogeneidad del mercado de trabajo, los cambios en las formas y agentes de socialización y las relaciones de poder. (cf. Mingione 1994).

Por otra parte, es útil recordar que la *"fragmentación creciente de experiencias individuales que pertenecen a varios lugares y tiempos"*, constituye un rasgo fundamental de la vida moderna. (Touraine 1997). Ello supone un llamado de atención frente al economicismo predominante; enfatizando la complejidad cultural vigente al interior de sociedades - aún relativamente homogéneas -. En tal sentido, la interrelación entre la "cultura globalizada" versus la "cultura local", constituye una línea de análisis importante, para avanzar en el conocimiento de los procesos de globalización que impactan a nuestras ciudades.(Featherstone 1996).

En esta perspectiva, un reconocido experto en temas urbanos, ha criticado fuertemente el "paradigma de la economía política", predominante en los análisis sobre dicha problemática, durante las últimas dos décadas, y en tal sentido se reclama un cambio de orientación, con mayor atención a las dimensiones socioculturales y el análisis de los procesos de integración y desintegración social en las ciudades. (cfr. Walton 1993).

Así, corresponde señalar que aún en sociedades con niveles de equidad relativamente altos en el contexto latinoamericano – como Argentina y Uruguay -, emergen crecientemente durante los años noventa, diversas manifestaciones de " fragmentación sociocultural". En efecto, Investigaciones realizadas por Cepal y Unicef en estos países, demuestran el *surgimiento de "nuevos perfiles de marginalidad y pobreza" (inserción laboral precaria, insuficiencia de ingresos, movilidad social descendente y violencia urbana)*, que asociados a pautas de segregación residencial y educativa, *acentúan la desintegración y exclusión* para importantes sectores de la sociedad urbana. (Katzman 1996 Minujin y Kessler 1995).

Para caracterizar este complejo escenario, algunos autores han planteado que las perspectivas de las sociedades locales, se desenvuelven en un contrapunto entre "globalización de los procesos socioeconómicos y culturales y manifestaciones de anomia colectiva". (Candido Mendes 1997). Asimismo importa destacar que en la fragmentación de la vida cotidiana, existen dimensiones culturales significativas, tales como la "atomización de información y mensajes", a que estamos expuestos, por parte de los medios de comunicación masivos y globalizados. En tal sentido, resulta elocuente la afirmación de M.Castells (1998 op.cit.), que durante las próximas décadas, *viviremos en una sociedad con "perplejidad informada", considerando los impactos crecientes de información y tecnología, que tendrán importantes sectores de la población, sin la necesaria educación y capacidad de análisis.*

En definitiva, resumiendo algunos elementos planteados, se destacan los siguientes procesos, por su interrelación e influencia en la fragmentación socioeconómica de nuestras ciudades,:

- *La reestructuración del mercado de empleo y los cambios tecnológicos y su impacto diferencial entre diferentes clases sociales y áreas urbanas;*
- *La pérdida de "marcos de referencia y socialización tradicionales", por los cambios en la familia, y la segregación residencial;*

- *La denominada "Macdonaldización de las pautas sociales" mediante la globalización del consumo, y su expresión diferencial en distintos sectores poblacionales;*
- *El retraimiento del Estado Nacional, a través de crecientes privatizaciones, tercerizaciones y pérdida del espacio público;*
- *La debilidad de los mecanismos de representación sociopolítica y la emergencia de conflictos;*

Teniendo como marco de referencia los procesos señalados, se presentan a continuación un conjunto de elementos conceptuales y empíricos, sobre las desigualdades socioeconómicas y la segregación urbana, a partir del Estudio de Caso de Montevideo.

2) DESIGUALDADES SOCIOECONOMICAS Y SEGREGACION URBANA EN MONTEVIDEO

2.1 DIFERENCIACIÓN SOCIOESPACIAL EN EL AREA METROPOLITANA

En el contexto de los mencionados procesos, y previo al análisis de la fragmentación y segregación urbana en Montevideo, es necesario ubicar los cambios que ha experimentado la ciudad y su Area Metropolitana.

De modo introductorio, es útil considerar las conclusiones de un Estudio que permite identificar algunas hipótesis básicas sobre la evolución y características de Montevideo Metropolitano. (Bervejillo y Lombardi 1999). Allí se señala que dicha Area atraviesa un nuevo ciclo a partir de los años 90, bajo el influjo combinado de diversos factores, vinculados con la globalización, la integración regional, los cambios tecnológicos, el ascenso de los servicios, las nuevas pautas de consumo y las nuevas formas de inversión y gestión territorial. En este contexto, surgen procesos tales como: nuevas centralidades en las periferias; constitución de nuevos espacios asociados a la recreación, urbanizaciones privadas y grandes equipamientos; y recuperación incipiente de las áreas centrales vinculada con procesos de reconversión productiva y portuaria.

En tal sentido, se identifican diferentes Areas, (Area Central, Intermedia, Costa Montevideana, Ciudad de la Costa, y Periferia), relativamente homogéneas por sus características urbanísticas (grado de desarrollo urbano, calidades del ambiente construido), sociales (nivel socio-económico de la población residente) y de usos del suelo (relaciones entre vivienda y actividades económicas comerciales, industriales y rurales), así como por razones históricas.

Entre los principales tendencias identificadas, surge que el Area metropolitana de Montevideo experimenta cambios que responden a nuevas lógicas socioeconómicas. De tal forma, durante los años 90, ocurren según la citada Investigación, los siguientes procesos socioespaciales:

- *“Una fuerte reorganización espacial del comercio y de los servicios, asociada por un lado a la multiplicación de las grandes superficies comerciales, que contribuyen a una “descentralización concentrada” de los espacios del consumo colectivo. Los centros comerciales, concentrados en la Costa, se constituyen en nodos potenciales de nuevas centralidades urbanas. Por otra parte, se produce también durante los últimos años la desconcentración de los servicios de salud y educación privados. En ambos casos, la metropolización de los servicios favorece aquellos barrios que concentran clases medias y altas, como sucede en la Costa Montevideana.*
- *Por otra parte, en la Periferia de Montevideo (Norte, Oeste y Este), se verifica un crecimiento demográfico muy significativo, caracterizado por el predominio de sectores de clase baja. Dicho crecimiento se origina en migraciones desde la ciudad consolidada (Area Central), y combina tres modalidades: vivienda autoconstruida en lotes regulares, conjuntos habitacionales públicos, y los asentamientos irregulares.*
- *En la Ciudad de la Costa, confluyen un crecimiento demográfico muy importante (con predominio de hogares jóvenes con hijos) y una fuerte dinámica inmobiliaria. Además, se produce una importante ampliación, diversificación y consolidación de la oferta de servicios”. (Bervejillo y Lombardi op.cit.).*

En este último caso, se inicia una expansión de las clases medias y altas, que ocupan nuevos espacios, mediante formas urbanas tradicionales y nuevas modalidades (chacras y barrios privados). Ello implica un fuerte contraste entre el crecimiento de la Costa y la estabilidad o decrecimiento demográfico de gran parte del Area Central de la ciudad. Asimismo, importa destacar que durante los últimos diez años, se viene produciendo al Norte de la Ciudad de la Costa, un proceso de “fragmentación

intrametropolitana” y segregación urbana, en la medida que en dicha área, se han instalado asentamientos precarios, próximos a urbanizaciones privadas, de alto nivel socioeconómico (Countries).

2.2 FRAGMENTACIÓN SOCIOECONÓMICA Y POBREZA URBANA

Es sabido que en el escenario latinoamericano, Uruguay se distingue por un desarrollo social más elevado que los demás países, lo cual responde 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 que enmarcan la discusión, es necesario identificar algunas características sobre la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso en Montevideo. Por una parte, de acuerdo a un reciente Estudio (Arim y Furtado 2000), se revela que *la concentración y disminución del ingreso verificado a partir de 1995, anula en parte la mejora en los niveles de pobreza que tuvo lugar a partir de 1992.*

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.

En este contexto, y a los efectos de apreciar la evolución de los hogares y población bajo la línea de pobreza durante los años 90 en Montevideo, se presentan datos que permiten confirmar tendencias anotadas.(Cuadro 1). En primer lugar, corresponde destacar que a nivel de la población general, la pobreza se redujo durante los primeros años de la década, aunque luego se ha mantenido relativamente estable. Sin embargo, lo que ha sido avalado por distintas Investigaciones y surge claramente de los datos, como un factor crucial es el aumento de pobreza en la población infantil durante los últimos años, que revela índices alarmantes. *Así, a fines de los noventa, 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.*

Cuadro 1

% Hogares, Población total y niños, bajo Línea de Pobreza Montevideo 1991 - 1999

(% s/ total de cada grupo, según año)

Año	Hogares	Población	< 5 años	< 15 años
1991	27,4	33,9	51,2	51,2

1992	16,2	23,0	40,3	41,2
1993	13,9	19,7	35,0	35,3
1994	13,4	19,8	38,8	36,8
1995	15,3	22,2	41,0	40,3
1996	16,0	22,8	43,0	40,2
1997	16,2	23,7	45,3	41,7
1998	15,4	22,9	47,5	42,7
1999	15,9	23,5	50,2	44,1

Fuente: Unidad Estadística IMM 2000

Desde una perspectiva complementaria de análisis, el Mapa adjunto sobre los niveles de pobreza en Montevideo, elaborado por la Unidad de Estadística (IMM), en base a Indicadores censales de bienestar social, brinda apoyo empírico sobre la diferenciación socioeconómica en distintas áreas de la ciudad.

*Dichos elementos permiten apreciar la heterogeneidad de situaciones en el espacio urbano y aunque como señalamos anteriormente, si bien algunos autores se refieren a la “ciudad dual”, reiteramos que es más adecuado conceptualizar el problema en términos de “ciudad fragmentada”, dada la diversidad socioeconómica que se expresa en el espacio urbano.*⁴ En tal sentido, el Mapa permite apreciar que los mayores niveles de “riesgo o vulnerabilidad social” para la población, se concentran en algunos barrios del Oeste, Norte y Este, distinguiéndose claramente de aquellos del Area Central y la Costa, que presentan mejores niveles de vida.

En segundo término, corresponde destacar que las tendencias verificadas durante los años 90 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”. Así por ejemplo, según datos recientes del Inst. Nac. De Estadística y del Banco de Previsión Social, resulta que más de una tercera parte de la Población Económica Activa está afectada por problemas de empleo y sin cobertura de seguridad social; mientras que las tasas de desempleo en jóvenes mujeres son del 37% y del 28% en hombres jóvenes y una duración promedio del desempleo de 6 meses.

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

⁴ En un artículo reciente, L.C.Q.Ribeiro (2000), discute las implicancias de los procesos de “dualización y fragmentación” en la estructura social de Rio de Janeiro. Algunas de sus conclusiones parecen tener vigencia en el caso de Montevideo, en términos de la diferenciación y localización en la ciudad de distintos estratos sociales, más allá de la manejada dualización entre pobres y ricos.

1998). En tal sentido, el “empobrecimiento de la clase media” en países como Argentina y Uruguay, adquiere diversas manifestaciones más allá de las tradicionalmente manejadas, y es necesario realizar Estudios sobre los impactos de estos procesos en la organización familiar, convivencia social, violencia, aspectos psicológicos, depresión, etc..

Adicionalmente, introducimos otro Indicador para ilustrar los niveles de fragmentación urbana, - el nivel de confort de los hogares, según “áreas” de Montevideo -. De tal manera, los datos del Cuadro 2, muestran claramente la situación más favorable de la población residente en el Area Central y la Costa, y los menores niveles que se manifiestan en el Este y particularmente en el Oeste de la ciudad.⁵

Cuadro 2

Nivel de Confort de los Hogares en Montevideo (%) s/ Areas

Nivel de Confort Hogares	% Area Central y Costa	%Area Este	%Area Oeste
Alto	52	38	30
Medio	39	40	45
Bajo	9	22	25
	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la Unidad Estadística IMM. 2000

- Nivel de Confort según un Índice que combina la tenencia de electrodomésticos.

⁵ Un Mapeo de los niveles de confort, realizado a nivel de los diferentes barrios Montevideanos, ilustra las situaciones de heterogeneidad social, en que se desenvuelven las familias. (Bermejillo y Lombardi op.cit).

3) DESIGUALDADES Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN MONTEVIDEO

Como se ha observado previamente, si bien Uruguay se caracteriza 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 durante los últimos años.*

En esta perspectiva, el Estudio referido de CEPAL, incorpora un conjunto de conceptos e Indicadores sobre “vulnerabilidad social” y el Desarrollo Humano, manejando *los conceptos de activos, vulnerabilidad y exclusión social, para analizar los mecanismos que inciden en las situaciones de pobreza y fragmentación socioeconómica.* En tal sentido, el “nivel de vulnerabilidad de las familias, depende de la posesión o control de activos, o sea de los recursos necesarios para aprovechar las oportunidades del medio”. Este enfoque, asume que los hogares manejan un conjunto complejo de activos, siendo necesario para la formulación de políticas, considerar lo que las familias pobres tienen, y lo que no tienen. Dicho Estudio, así como aquellos relativos al “capital social”, contribuyen a conocer los contextos de desigualdad social y marginalidad, en que se desenvuelven las familias pobres y sus comunidades. (Moser 1998 y Portes 1998).⁶

En definitiva, a partir de los Estudios realizados y considerando la reducción en los niveles de pobreza a comienzos de los años noventa y su tendencia creciente a partir de 1995 para niños y jóvenes, enfatizamos que durante los últimos años, *surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social, 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 residencial y educativa, que se manifiestan entre la población montevideana.*

En el contexto de esta discusión, desde el punto de vista sociológico puede caracterizarse a la “*segregación socioespacial*”, como una de las formas del proceso de “*diferenciación social*”, que expresa la distribución de la estructura social en el espacio urbano. Por otra parte, se observa que los principales determinantes de la segregación urbana, se originan en tres diferentes niveles, correspondientes a distintos ámbitos organizacionales: el nivel colectivo de interacción social, el nivel físico-espacial y el nivel de procesos simbólicos y psicológicos que estructuran las conductas individuales.(Machado Barbosa 2001).

Asimismo, concebimos a la segregación urbana, no como una simple consecuencia de la desigualdad social, sino como 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 la composición social de sus residentes.

⁶ 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.

Por otra parte, en relación al fenómeno de la “*exclusión social*”, el Prof. Michael Harloe ha observado que tiene al menos tres significados, que lo diferencian de los enfoques tradicionales de la pobreza, y en tal sentido permite comprender algunos de los procesos mencionados. En primer lugar, indica que existen múltiples causas y consecuencias de las desventajas sociales de las personas en dicha situación. En segundo lugar, permite dirigir la atención a los procesos que generan y estimulan esas desventajas. En tercer lugar, la exclusión implica que diversos “Agentes”, influyen sobre la población urbana. Asimismo, por sus consecuencias para la formulación de políticas públicas, se plantea que los “excluidos”, están vinculados a la sociedad de varias maneras, en la medida que son generados por distintos procesos socioeconómicos; lo cual implica, que la exclusión no constituye un fenómeno permanente de por vida, y que ciertamente existen mecanismos y necesidad de implementar programas para su inclusión. (Harloe 2001).

Desde otra perspectiva complementaria de análisis, el Prof. Ray Pahl - otro pionero de los estudios urbanos -, ha elocuentemente argumentado, sobre la tendencia al incremento de la desigualdad y la polarización socioeconómica en las ciudades; y destacando el rol determinante de las políticas impositivas y fiscales en estos procesos. Postula en tal sentido, la necesidad de *analizar los fenómenos vinculados a la acumulación de la riqueza y el comportamiento de las elites, como elementos determinantes de la desigualdad social, lo cual representa un desafío teórico metodológico.* (Pahl 2001).

En el contexto de este análisis, y con el objetivo de aproximarse empíricamente a la medición de algunas dimensiones relevantes de la exclusión social, se presentan tres Indicadores que expresan componentes estratégicos de dichos procesos en la población montevideana.

Cuadro 3

Indicadores de Exclusión Social y Segregación Urbana (% s/ nivel de Barrios Montevideanos)

Indicadores	Nivel Socioeconómico del Barrio		
	Bajo	Medio	Alto
% Niños 8-15 c/ rezago escolar	38	26	19
% Jóvenes que no estudian ni trabajan	16	11	7
%Madres Adolesc. No casadas	12	7	5

Fuente: Elaborado en base a datos de PNUD – CEPAL (1999).

En efecto, las significativas diferencias en los valores de estos Indicadores según el nivel socioeconómico del Barrio, confirman la situación de “exclusión social” que presentan los contextos socioeconómicos con residentes pertenecientes mayoritariamente a clases bajas. (Si bien el nivel de agregación estadística no permite extraer conclusiones específicas; esta tendencia alcanzaría a sectores medios, en proceso de empobrecimiento, como resultado de los mencionados factores del aumento en la informalidad y precariedad del empleo y deterioro de ingresos).

Asimismo, en este contexto, puede apreciarse - en el Mapa correspondiente al nivel socioeconómico según áreas de Montevideo -, que las clases medias bajas y bajas, se concentran espacialmente en los Barrios del Norte y en las periferias del Oeste y Este, así como también en algunas zonas del Area Central de la ciudad.

Por otra parte, el Mapa adjunto que muestra la proporción de Jóvenes que no estudian ni trabajan, a nivel de sección censal en Montevideo, refleja elocuentemente la heterogeneidad socioeconómica en el espacio urbano, ilustrando una dimensión estratégica de la exclusión social. Las diferencias en los valores de este Indicador para diversas áreas de la ciudad, resultan bien significativas y confirman procesos de diferenciación social planteados previamente.

En definitiva, los elementos conceptuales y empíricos señalados, enmarcan la discusión sobre la desigualdad y la exclusión social. En tal sentido, en el escenario de la globalización, puede afirmarse que *crecientemente algunas dimensiones estratégicas, como el acceso a la educación y el conocimiento, se transforman en instrumentos de desigualdad, reproduciendo mecanismos de exclusión social entre la población.*⁷

En este contexto, reiteramos que aún en sociedades con relativos altos niveles de equidad, - como la montevideana -, *los déficits de integración y la exclusión retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación urbana, y colocan al problema de la desigualdad social, como un tema fundamental.* Así por ejemplo, de acuerdo a Estudios recientes y a declaraciones de las más altas autoridades del Gobierno Nacional, *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.* (cf. Encuesta Factum y Reis 2000).

⁷ Un artículo reciente plantea en esta perspectiva, que el rol estratégico del conocimiento en la formación y preservación de las desigualdades sociales, radica en que la información se transforma en capacidad para la acción. (Stehr 2000).

En resumen, *el incremento de la segregación residencial, implica que fenómenos tales como las estrategias de localización de diferentes clases sociales en el espacio urbano, el decaimiento de los espacios públicos y la expansión de la marginalidad, influyan sobre la “exclusión social en la ciudad.”* Así, por ejemplo, se ha demostrado - en relación a la composición social de los barrios montevideanos -, que los habitantes se interrelacionan cada vez más entre iguales y se segregan de quienes son diferentes. “Dicha segregación implica una mayor estratificación del capital social, en la medida que tienden a constituirse redes delimitadas por la distancia social, que se establecen en formas residenciales diferenciadas, que limitan fuertemente la interacción entre las clases”. (CEPAL op.cit).

En el marco de esta discusión, es interesante introducir otros Indicadores que permiten caracterizar ciertas pautas con respecto a las desigualdades y la exclusión social en Montevideo. En tal sentido, el cuadro siguiente ilustra *el acceso diferencial de la población, a Bienes y Servicios comúnmente tipificados como de “tipo moderno o globalizado”, según su pertenencia a distintas clases o niveles socioeconómicos.*

Cuadro 4

Desigualdades Socioeconómicas y acceso a Bienes y Servicios “Modernos”

(% Hogares de Montevideo s/ Nivel Socioeconómico)

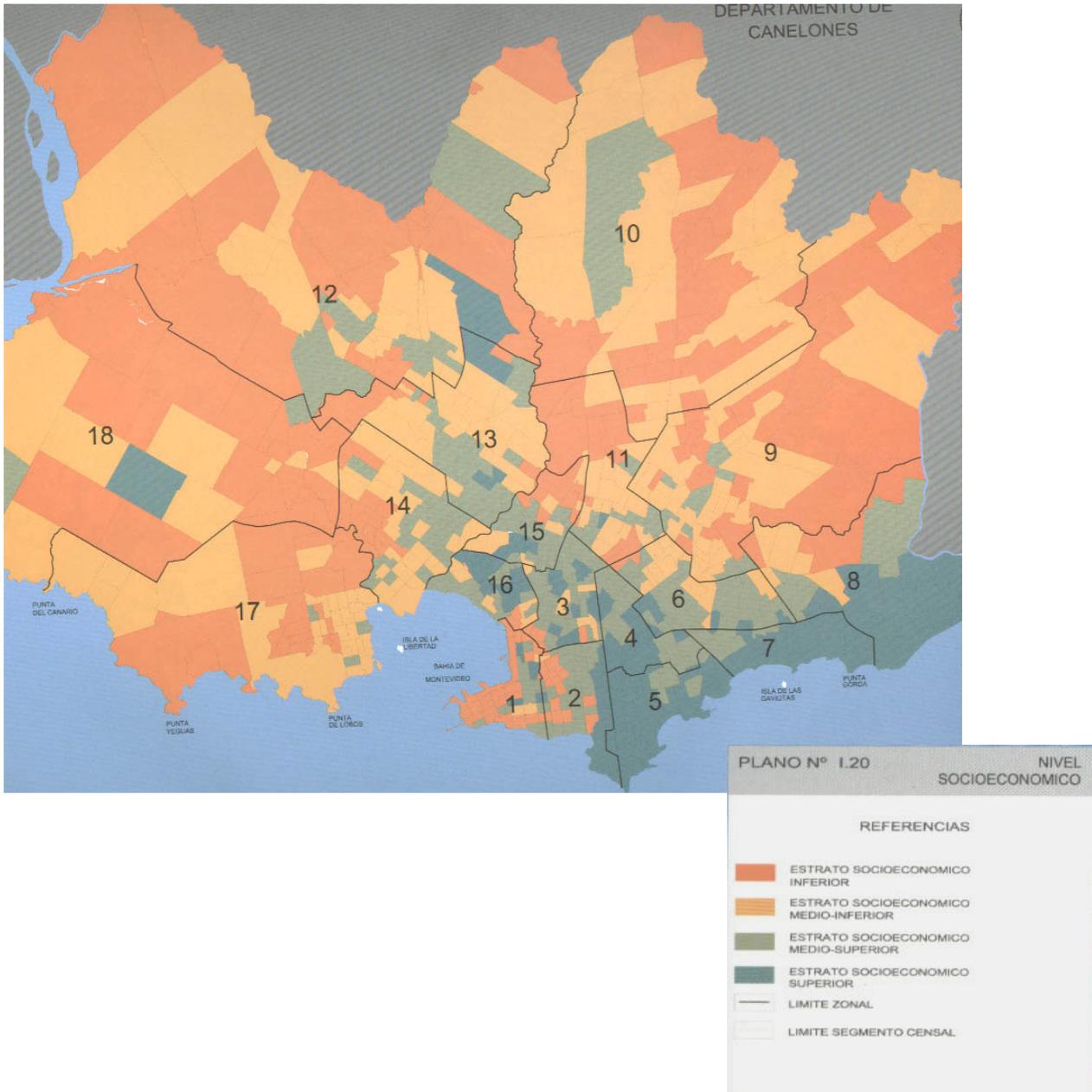
% Acceso a Bienes/ Servicios	% Nivel Alto Medio Alto	% Nivel Medio	% Nivel Medio Bajo	% Nivel Bajo
Tarjeta Crédito	73	49	25	20
Cajero Automat.	48	21	13	6
Internet	47	10	6	4
Auto	74	49	25	22
Computadora	65	20	7	6

Fuente: Encuesta CIFRA, Mayo 2000. Montevideo.

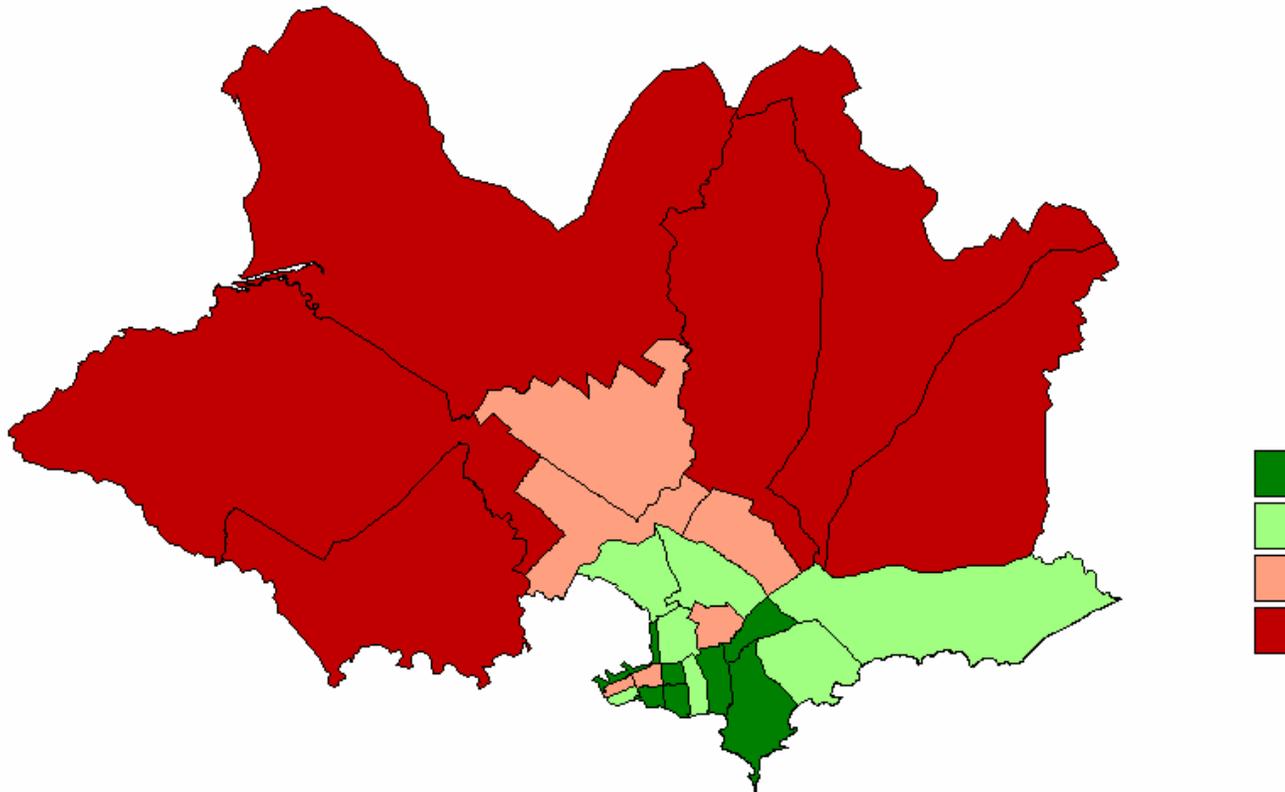
De manera sintética, los datos permiten apreciar diversos “estilos de vida” y formas de desigualdad entre diferentes sectores de la población montevideana. En primer lugar, observamos que se diferencian claramente los hogares de nivel socioeconómico alto y medio alto, por su importante acceso y uso de bienes y servicios modernos, como Computadora, Internet y tarjetas de crédito. En segundo lugar, aparecen los sectores medios, con un nivel bastante inferior a los anteriores, y particularmente con relación al uso de computadoras e Internet, con diferencias notorias a los primeros. En tercer lugar, se encuentran los hogares de nivel medio bajo y bajo, donde las desigualdades con respecto al resto se incrementan notoriamente, especialmente en relación a su falta de acceso a tecnología e información.

MAPA 1 NIVELES DE POBREZA EN MONTEVIDEO

MAPA 2 NIVEL SOCIOECONOMICO SEGUN BARRIOS

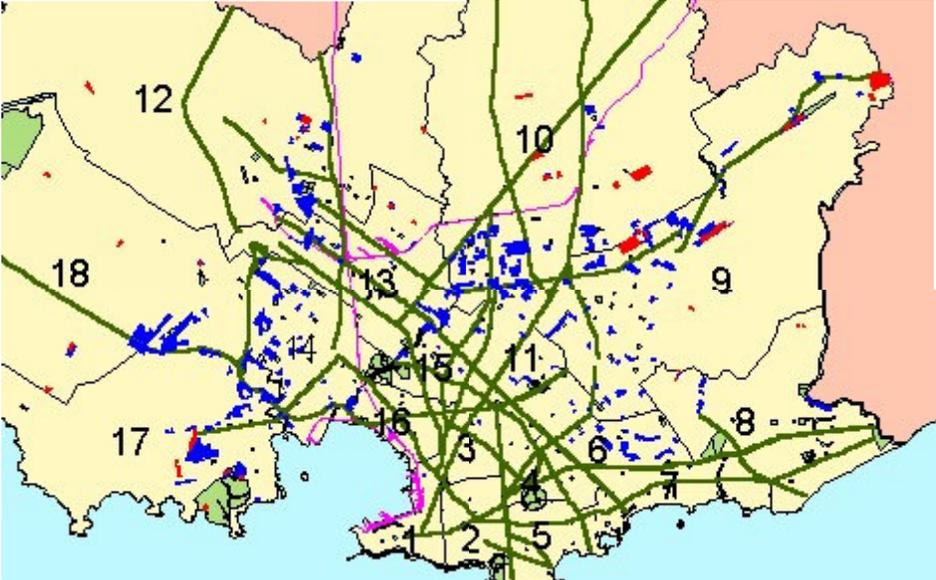


MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE JOVENES ENTRE 20 Y 29 AÑOS QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN



Fuente: Elaborado por el Area Sociodemográfica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales en base a datos del Censo de Población y Viviendas, INE 1997

MAPA 4 ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN MONTEVIDEO



Fuente: Sector Información Geográfica .Intendencia Municipal Montevideo 2000

Por otra parte, profundizando algunas tendencias señaladas, es útil referir otros hallazgos, relativos a la fragmentación social en Montevideo. Así por ejemplo, un Estudio realizado sobre la situación de los jóvenes, confirma que las áreas consolidadas de la ciudad, articulan espacios de acceso a bienes y servicios, consumo, dinamismo e innovación; donde reside el 47% de la población montevideana, pero solamente el 38% de sus niños y jóvenes. (IDES 2000). En este contexto, se han identificado la emergencia de desiguales estrategias de vida, que constituyen un componente estratégico de la reproducción social – y de los procesos de segregación urbana – :

Por una parte, surge una pauta que caracteriza a la mayoría de los jóvenes de clase baja y media baja, residentes en los Barrios del Norte, Oeste y Este de la ciudad, por elementos tales como: rezago escolar, tasas elevadas de abandono del sistema educativo, acceso precoz a empleos de muy baja calidad, tenencia temprana de hijos, altos porcentajes que no trabajan ni estudian, y redes sociales homogéneas que pueden determinar un camino de inserción excluyente en la sociedad.

En el otro extremo, los jóvenes de clase media y alta, desarrollan estrategias de vida, caracterizadas por la disposición de activos sociales y capital cultural, que implica la adopción de pautas tales como la postergación de la tenencia de hijos, altos niveles de dedicación exclusiva al estudio, el ingreso comparativamente tardío en el mercado de empleo, de forma más estable y abierto a la movilidad ascendente, así como la heterogeneidad de redes sociales en que participan estos jóvenes. (cf. IDES op.cit.).

Adicionalmente, surgen otros elementos empíricos sobre la “distancia económica, social y cultural”, que separa a las familias y en particular a los niños residentes en diferentes áreas de la ciudad,⁸ que confirman pautas, con respecto a los déficits educativos y la segregación urbana. Asimismo, se ha detectado que los índices más bajos de repetición escolar (inferiores al 10%), se concentran solamente en un reducido grupo de barrios del Area Central y la Costa; mientras que en la periferia, surgen índices superiores al 30% de niños repetidores.⁹

Finalmente, por sus consecuencias e impacto creciente en los procesos de desigualdad y exclusión social, es necesario destacar algunos elementos significativos sobre la problemática de los asentamientos informales, los cuales como es sabido han tenido, una tasa de crecimiento acumulativo anual del 10% en el último período intercensal, en un contexto poblacional de estancamiento demográfico.

En tal sentido, debe observarse que *el 94% de las viviendas de dichos asentamientos se ubican en las áreas periféricas de la ciudad y representan el 34% de su población. A su vez, existe una fuerte*

⁸ Informe de la Administración Nacional de Educación Pública, ANEP 2000, en base al análisis de la repetición escolar en la década de los 90, en 261 escuelas públicas de Montevideo.

⁹ Una Investigación realizada en el año 2000 por el Depto. de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, demuestra la existencia de “contextos desfavorables”, entre una muestra representativa de 953 hogares de alumnos escolares de Montevideo, donde se constata un círculo vicioso de la pobreza, caracterizado por bajos ingresos, mayor cantidad de hijos, carencia de educación preescolar, altas inasistencias y repetición o deserción del sistema educativo.

concentración de tales asentamientos en Montevideo, en la medida que el 81% de la población nacional residente en estas condiciones, lo hace en la capital del país (INTEC-UNICEF 1999).¹⁰

Confirmando elementos previos, se comprueba *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. En síntesis, considerando su relevancia y consecuencias en los procesos de exclusión y segregación urbana, corresponde destacar que predominan en los asentamientos marginales, las siguientes tendencias:(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*
- ◆ *Energía social desestimulada*

En función a estos elementos, se reitera que los componentes socioculturales de la fragmentación y las desigualdades en la ciudad, 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 ciertos 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).

Luego de haber analizado los fenómenos de fragmentación socioeconómica, desigualdades y segregación urbana en Montevideo, se plantea en el siguiente capítulo, el rol de las políticas sociales implementadas para enfrentar algunos de estos procesos.

4) FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA

Y POLITICAS SOCIALES¹¹

¹⁰ En este contexto, puede señalarse de acuerdo un reciente Estudio, que el mercado inmobiliario de los asentamientos, mueve unos US\$ 15 millones anuales, y estaríamos asistiendo, - luego de una primera generación de asentamientos espontánea y desorganizada -, al desarrollo de un negocio de la tierra y vivienda informal y organizado. Según los autores, se vislumbra un tercer tipo, que será la réplica informal del mercado inmobiliario formal.(Propiedades 2001).

¹¹ En este capítulo se recogen resultados del Estudio realizado por Ana L.Rivoir, con una Beca de

Es sabido, que las políticas sociales constituyen un tema de debate tanto académico como de actores políticos, y se enmarcan actualmente en la Reforma del Estado, que es un tema central de la agenda pública de los países latinoamericanos. Esta centralidad se ha consolidado debido a la crisis del Estado, tal cual lo conocimos hasta pasado la mitad del siglo, momento en que comienza a mostrar sus fisuras el Estado Benefactor y el Estado Desarrollista en América Latina. En la década de los 80, la crisis basada en un fuerte déficit fiscal puso en cuestión muchas de sus funciones, pero sin embargo no afectó la gobernabilidad, ya que en muchos países latinoamericanos coincidió con períodos de reinstauración democrática. (L. Bresser Pereira 1998)

En respuesta a esta crisis del Estado Benefactor, se han puesto en práctica las denominadas “políticas neoliberales”, mediante las cuales, la Reforma pasa por dejar más espacio a las fuerzas del mercado, buscando la reducción del Estado a la mínima expresión. Actualmente, dichas políticas están seriamente cuestionadas debido a sus negativos impactos sociales y a la falta de solución de los problemas institucionales que las motivaron. Los altos costos sociales de los ajustes, la debilidad del Estado frente a otros estados poderosos y el deterioro de la responsabilidad estatal en los problemas del bienestar de la sociedad, son algunas de las críticas que se le hacen. (Borón 1999)

A partir del fracaso de estas políticas, surgen propuestas en torno a buscar caminos de reformas que eviten el déficit fiscal, generen políticas más eficientes y democratizen la gestión. Un tema que aparece como central es el de cambiar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. En este sentido, el debate de las políticas sociales en América Latina está fuertemente influenciado por la discusión acerca del Estado de Bienestar. Las evaluaciones que se hacen sobre los resultados del mismo son diversas. A partir de estas reflexiones surgen propuestas que podrían articularse en torno a lo que se ha dado a llamar modelo de Estado Liberal Social. Este se propone pasar de un sistema de protección universal de los ciudadanos a uno de asistencia social de carácter “residual”, que promueva políticas focalizadas o iniciativas anti –pobreza. (Midaglia 2000)

Según Midaglia, dado el deterioro en los servicios públicos existentes del modelo anterior, las consecuencias sociales de este cambio de orientación no parecen ser graves. En tanto estas políticas suponen la existencia de participación social, es de esperar que los resultados sean diferenciados y acordes con el capital social existente en cada lugar donde se implementen.

En esta perspectiva, los cambios que se impulsan requieren importantes transformaciones institucionales de todos los actores intervinientes, e implican una reforma del Estado que habilite este tipo de intervención pública y que supere las trabas administrativo - burocráticas. Requieren también de un fortalecimiento de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones sociales que las coloque a la altura de la gestión.

En el caso Montevideano, se ha mejorado la calidad de vida de ciertos sectores, a través de políticas que favorecen el acceso a servicios a la población. En tal sentido, la extensión del saneamiento y la mejora de los espacios públicos que ha llevado adelante el Gobierno Municipal, así como la inversión

en seguridad social, educación y acceso al agua potable, por parte del Gobierno Central, han disminuído las necesidades básicas insatisfechas.

Sin embargo, el deterioro y bajo nivel de ingresos de vastos sectores, es un factor que ha jugado en contra de la superación de la condición de pobreza. Ello remite a lo que varios autores señalan como imprescindible: la buena relación entre las políticas económicas y las políticas sociales. En tanto las últimas sean consideradas como compensatorias o paliativas de los efectos negativos de las primeras, no se lograrán mejorar las condiciones de vida de la población. Con políticas económicas que profundizan las desigualdades, las políticas sociales y en particular las focalizadas, no pueden enfrentar la exclusión social. Asimismo, la política económica guarda también estrecha relación con otro factor clave para las condiciones de vida - el empleo -, como se ha observado; la precarización, el empeoramiento 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.

En este contexto, el debate acerca de las políticas públicas y urbanas, se relaciona estrechamente con la problemática de las ciudades; en la medida que temas como la metropolización, los problemas ambientales, la pobreza y la violencia resultan prioritarios. (Urb-AI 2000). Dichos problemas asumen también centralidad en la realidad montevideana.

Como se ha analizado en anteriores capítulos, los fenómenos de la fragmentación social, las desigualdades socioeconómicas, los cambios en la vida cotidiana y la desintegración del mercado laboral, requieren de políticas sociales que enfrenten esas dimensiones de los problemas.

Así, durante los últimos años, algunos organismos públicos, han invertido en mejorar distintos aspectos de la condición de pobreza, constituyendo la mayoría de ellos experiencias de carácter sectorial. Así por ejemplo, en la búsqueda de mejorar los indicadores de rezago escolar, se han implementado políticas desde el Gobierno Central. Medidas concretas dirigidas a ello, son por ejemplo la inversión en edades tempranas a través de la universalización de la matrícula preescolar. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y con un préstamo otorgado para ello se ha invertido en la educación pública - experiencias de escuela de tiempo completo, la formación de los docentes, etc. (ANEP 2000)

Al igual que en el caso de la educación, existen otros programas específicos dirigidos a grupos de riesgo y vulnerabilidad social, tales como el Programa de atención a madres adolescentes a cargo del Instituto Nacional del Menor, a través de convenios con Organizaciones No Gubernamentales, CAIF, etc..

Por otra parte, como es sabido, los Asentamientos Informales constituyen otro núcleo problemático, sobre el que se han implementado acciones concretas. Se ha señalado anteriormente que el alto crecimiento de los asentamientos, constituye un factor crucial en términos del aumento de la marginalidad y la fragmentación social. Ello consolida procesos de radicalización de la segregación, genera un contexto favorable al aumento de la conflictividad juvenil, así como otros indicadores sociales que hacen a la calidad de vida tanto de sus habitantes como del resto de la población de la ciudad – delincuencia, contaminación ambiental, etc.-. En tal sentido, la regularización de los mismos constituye un elemento central de la política de vivienda del MVOTMA y del Gobierno Central, para la cual se ha recibido un gran impulso en base a un préstamo otorgado por el BID.¹² Sin embargo, corresponde señalar

¹² Recientemente la IMM ha anunciado la preparación de un Programa de mejora en la calidad de vida de los Asentamientos,

que en muchas ocasiones se ha observado por distintos técnicos y actores públicos y privados, que existe un abismo entre las soluciones disponibles para enfrentar el problema de los asentamientos, por parte de los organismos públicos competentes (IMM, MVOTMA, PIAI) y su real magnitud, en función de los años que se necesitarían para solucionarlo, con los programas públicos vigentes.

En definitiva, las políticas mencionadas constituyen ejemplos de los esfuerzos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la población de Montevideo y parcialmente a enfrentar la pobreza extrema y la exclusión social. Sin embargo, corresponde señalar que tienen importantes limitaciones y han recibido fuertes críticas dirigidas a su proceso de implementación o incluso a los enfoques subyacentes.¹³.

El Gobierno Local y las Políticas Sociales

Durante los últimos años, los Municipios adquieren un rol central en las políticas sociales urbanas. Los procesos de descentralización y los ajustes en el Estado Central son algunos de los motivos para ello. La participación en las políticas y en particular en las políticas sociales es algo que viene siendo estimulado desde organismos internacionales. Este proceso se ha convertido en muchos casos en formas de desligar al Estado, de responsabilidades en el orden social, mientras que por otra parte existen procesos de democratización basados en estas políticas.

A partir de Estudios de Caso realizados, se podría hipotetizar que el peso del Estado en las Políticas Sociales en Uruguay, continuará teniendo un rol central. Esto se debe tanto a su matriz histórica, como a las distintas modalidades detectadas de incorporación de la Sociedad Civil. Así, en el marco del Estudio de las políticas dirigidas a la infancia surge que "(...) sólo una ínfima minoría de las organizaciones de la sociedad civil desarrolla líneas de acción independientes de algún tipo de apoyatura estatal." (Midaglia op.cit.). Asimismo, se descubre la heterogeneidad de las organizaciones involucradas, así como la distancia en relación a las características de estas organizaciones, que se postulan desde el denominado "Tercer Sector", como la solidaridad, el trabajo con grupos vulnerables, las capacidades institucionales para funciones públicas y la representación de los grupos excluidos.

Algunas de las deficiencias descubiertas en este tipo de organizaciones son coincidentes con las surgidas a partir de otro Estudio (Rivoir 2000), tales como las dificultades organizacionales y logísticas para asumir proyectos o emprendimientos sociales importantes, la falta de participación y de personal voluntario,

Políticas Sociales y Descentralización en Montevideo.

mediante convenios con ONGs.

¹³ La Reforma Educativa ha recibido fuertes críticas por parte de los principales actores vinculados a la enseñanza. Los Programas de la Intendencia han tenido momentos críticos, sobre todo debido a resistencias y críticas hacia la incorporación de las Ong en la prestación de servicios públicos. Las críticas recientes al Programa de Asentamientos (PIAI), por parte de diversos actores públicos, se centran en el excesivo gasto destinado a consultorías y diagnósticos, así como la lentitud y conflictos tecnoburocráticos.

En relación a los procesos analizados anteriormente, con relación a la expansión de la fragmentación social y espacial en Montevideo, puede señalarse que una de las características más significativas de la gestión de la Intendencia de Montevideo, es la importancia asignada a la Descentralización y las políticas sociales, a partir de 1990. Esto se ha llevado a cabo bajo una modalidad participativa intentando incorporar los distintos actores sociales vinculados a las distintas problemáticas.

Incorporar la participación de la ciudadanía a las políticas sociales es algo relativamente innovador, particularmente si esta participación no se limita a la transferencia de responsabilidades sino que busca un involucramiento compartido. Esto no es algo que en general esté incorporado como parte de la filosofía de dichas políticas, debido a su tradición de carácter asistencialista, y a las características que asumieron en el marco del Estado Benefactor y también a las políticas focalizadas y de compensación social, que plantean los enfoques neoliberales. (Vilas 1998).

En segundo lugar, las políticas sociales están fuertemente afectadas por una tendencia contemporánea, en que los municipios asumen responsabilidades que antes eran de los gobiernos centrales. (Red Urb-AI op.cit.) Este fenómeno se da básicamente debido, a la transferencia de responsabilidades en el marco de las políticas de descentralización, que no siempre coincide con la transferencia de los recursos correspondientes. Esta situación también se ha consolidado debido a la omisión de los problemas sociales por parte de los gobiernos nacionales, constituyéndose los gobiernos locales en los referentes más próximos para la población en términos de estas demandas.

En definitiva, la característica participativa de las políticas sociales, se ha sostenido y fundamentado por parte del Municipio, tanto desde el rol democratizador asignado a las políticas públicas, como en relación a la mayor eficiencia y optimización de los recursos disponibles. En base a estos criterios rectores, se han llevado adelante distintas líneas de políticas sociales, que abarcan una diversidad de problemas, tan amplios como la pobreza urbana, o más específicos como el desempleo juvenil, mujeres carenciadas, discapacitados o los adultos mayores.

En este contexto, una dimensión significativa a destacar de las políticas sociales, es su vínculo con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En el caso de la IMM, se puede señalar que estos vínculos han ido en permanente aumento desde los inicios del proceso de Descentralización. Actualmente, existen diversos Convenios en ejecución, con una diversidad de modalidades y enfoques en cuanto a su rol, metodología de trabajo, criterios y características de los contratos. Así por ejemplo, se ha establecido que los Convenios con ONG, forman parte de las políticas sociales y se realizan con el fin de generar capacitación y experiencia laboral para jóvenes en situación de riesgo social, asistencia a niños y mujeres carenciados, etc.¹⁴

De tal forma, como ocurre en muchos países, el rol de las ONG se vuelve relevante en la política social. En este sentido, la heterogeneidad de las formas de intervención de las ONG, abarca distintos aspectos y constituyen una diversidad de criterios. Existen programas en los que la ONG es uno más, en una diversidad amplia de actores, mientras que en otros son el único actor interviniente. En algunos

¹⁴ Esto se convierte en elementos que apuntan a superar el problema de la inserción laboral y la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Se les brinda una beca de trabajo y cursos de formación en distintos oficios, que terminada la beca se constituyan en una herramienta más en el momento de su inserción en el mercado laboral. También en este caso los Programas son ejecutados en conjunto con ONG, y la Intendencia financia las actividades y/o incorpora los servicios brindados por los becarios. (Rivoir op.cit.)

casos, los actores locales intervienen en las definiciones, el diseño y la implementación de las acciones, mientras que en otros están totalmente ausentes a pesar de que las acciones afectan su territorio.

En el caso de Montevideo, existen en esta diversidad, concepciones que subyacen a distintas modalidades. Una de ellas considera a las ONG como empresas adoptándose una actitud de subcontratación de servicios, que debe seguir los criterios de una lógica empresarial. Otro enfoque, las considera aliados estratégicos de la Intendencia, para llevar adelante las políticas locales, independientemente de criterios de eficiencia o costos. Por último, un tercero que considera su acción en el ámbito de lo social, motivo por el cual consideran que sólo deben involucrarse en el ámbito de las políticas sociales.

Las ONG cumplen un rol importante respecto a las políticas sociales, por su trabajo conjunto con el Estado. Ello, ha implicado una apertura a la participación de las organizaciones de la sociedad, en la gestión de la política local, que constituye un cambio importante en términos del relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil y parece encerrar potencialidades que deberán desarrollarse en forma más sistemática. También deberán considerarse factores que aparecen a partir de la experiencia – por ejemplo, la heterogeneidad de organizaciones, en cuanto a sus características, su fortaleza institucional y por ello a su capacidad de dar respuestas a las demandas de las políticas.-

Aunque en contextos diferentes, en esta perspectiva es interesante señalar, que de acuerdo a una reciente Investigación comparativa realizada en ciudades de 6 países europeos; surge que los nuevos riesgos de exclusión social, particularmente concentrados en desocupados de largo plazo, trabajadores precarios y hogares en situación de riesgo (mujeres solas con hijos), son diversamente variados. Los responsables del Estudio, observan que si bien en la mayoría de estos casos, los modelos nacionales de “Welfare State” desarrollados durante muchas décadas, constituyen un punto de partida para el análisis; *“se comprueba que las políticas sociales contra la exclusión social, están crecientemente basadas en la iniciativa local, en el nuevo rol que asumen las instituciones del denominado tercer sector, bajo alguna forma de coordinación por los gobiernos municipales y por el énfasis en los programas de apoyo a la responsabilidad e integración social de la población beneficiaria”*. (Mingione y Oberti 2001).

Finalmente, cabe señalar que a pesar de las políticas descritas y muchas otras que se implementan desde organismos estatales, tanto en forma unilateral como conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, *existen algunas dimensiones constitutivas del problema de la pobreza y la fragmentación social que no son considerados normalmente en las políticas sociales. Son problemas sociales que no son de fácil solución, en tanto encuentran las raíces de su existencia a nivel de la estructura social urbana.*

Así por ejemplo ocurre con la segregación residencial, relativa a la ubicación territorial de las clases sociales, y estrechamente vinculada al predominio de la lógica de mercado en la dinámica habitacional. Contrarrestar estos procesos con políticas específicas, sin perjuicio del crecimiento económico, constituye un desafío pendiente, en que la integración social de la población de la ciudad debería constituir la meta.

Como se ha señalado en anteriormente, los procesos de segregación y exclusión social, envuelven procesos de vulnerabilidad, por el cual cada vez más las personas, se relacionan solamente con sus iguales y se aíslan del resto de la sociedad. Esto constituye un elemento más de fragmentación y desigualdad social, que consolida grandes diferencias tanto de acceso a recursos - dada la participación desigual en redes sociales -, como de carácter socio-cultural, que son muy difíciles de cambiar e integrar.

En conclusión, las políticas sociales actuales parecen no intervenir sobre estos procesos sociales que reproducen la pobreza y la fragmentación social. Más bien se perciben esfuerzos aislados o focalizados que – más allá de su éxito – no logran transformar esta realidad o modificar estas tendencias. En tal sentido, ciertos temas surgen como ejes centrales de discusión; donde los siguientes elementos constituyen núcleos problemáticos y también algunas claves para su superación:

- *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. 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. Este elemento que parece tan obvio desde el punto de vista teórico, al momento de la implementación de las políticas aparece en términos

de conflicto y obstáculo. El problema central, es que los actores intentan imponer su lógica de acción, lo que es acompañado por una ausencia de intercambio y diálogo. No obstante ello, existen algunas experiencias en que se han constituido equipos con una buena articulación de ambas lógicas, que ha contribuido a la eficiencia de la gestión.

- ❑ *Seguimiento y control.* La falta de seguimiento y control de la gestión es una de las dificultades que enfrenta la gestión de las políticas en forma más eficiente. La evaluación de las políticas existentes, constituye un factor fundamental de coherencia en la política pública. Así como el tema del seguimiento de los proyectos, obras y trabajos contratados es otro de los déficit planteados. La solución de este tema permitiría la optimización de los recursos disponibles.
- ❑ *Coordinación.* El fomento de la coordinación entre las distintas partes involucradas en la política social, proyecto o programa, evitaría el desdibujamiento de las responsabilidades que es uno de los obstáculos existentes. Por otro lado, aumentar el flujo de la información referida a las políticas y las distintas instancias de gestión, constituiría un elemento importante a efectos de aumentar la eficiencia y de evitar superposiciones en las políticas dentro de un mismo territorio.
- ❑ *Recursos existentes.* Además de estos elementos, relacionados a la propia ejecución de las políticas, surge la importancia del aprovechamiento de los recursos ya existentes en la sociedad. Tener presente los recursos materiales y organizacionales de la población objetivo no sólo evita superposiciones sino que también permite la no destrucción de formas organizativas de cada comunidad. Considerar las redes sociales existentes en el territorio, permite mejorar la eficiencia en la implementación de los programas, y de forma más adecuada a las características identitarias particulares de cada población.
- ❑ *Integralidad.* La postulación de las políticas sociales integrales remite a una concepción en la cual los fenómenos sociales son concebidos en su multidimensionalidad y consiguiente complejidad. En este sentido, las políticas encaradas solamente en forma focalizada o sectorial, no resuelven la problemática social. Este enfoque remite tanto a la importancia de la pluralidad de instituciones a involucrar, y también a la participación de distintos actores y lógicas. En el caso de Montevideo, el criterio de integralidad es planteado por el Municipio, como un aspecto a fortalecer, considerando que permite proyectar la política más allá de lo social y consolidarse como políticas de desarrollo. Al respecto, las limitaciones existentes no parecen radicar en las concepciones dominantes, ni en la capacidad técnica, sino en los frenos institucionales para implementarlas.

En resumen, por una parte, es importante destacar la relevancia que ha tenido la dimensión social en las políticas Municipales de Montevideo. La situación económica y social de nuestras ciudades genera desigualdades sociales de las que muchas veces los gobiernos no se responsabilizan; en este sentido, la gestión municipal ha generado, particularmente desde las políticas sociales, programas dirigidos a sectores vulnerables de la población. Esto se ha llevado a cabo buscando la eficiencia de las políticas y la optimización de los recursos del Estado. Las Políticas Sociales locales llevadas adelante en Montevideo, tienen prestigio en la región, debido al aprendizaje, a los logros de las mismas, y a su importancia para la población local; pero existen muchos desafíos y problemas a superar, tal como se señaló anteriormente y especialmente se destaca la necesidad de articulación y coordinación de esfuerzos y recursos entre los distintos actores intervinientes, Ministerios, otros organismos públicos y actores privados.

En definitiva, atendiendo a los elementos analizados, resulta clara la necesidad de formular políticas sociales integrales, para diversos grupos objetivos, en función a sus características, necesidades y demandas específicas. Asimismo, en contextos como el analizado para Montevideo, deben implementarse políticas no solamente dirigidas a los "pobres" y las clases bajas, sino a otros estratos de población; considerando la magnitud de las clases medias y los procesos de empobrecimiento y fragmentación socioeconómica en la ciudad.

En esta perspectiva, destacamos que los temas de la *cultura urbana* y de la "reconstrucción de la ciudadanía", constituyen elementos estratégicos para alcanzar ciudades menos fragmentadas y más equitativas, en la medida que se logre una redefinición y recuperación de la ciudadanía, lo cual implica entre otras cosas, una reconcepción del ámbito público y privado y la creación de un ambiente proclive al desarrollo de la ciudad. (Barrios 2000).

En síntesis, y en función a las tendencias señaladas en esta Publicación, con respecto a las desigualdades sociales y la segregación urbana; surgen algunos temas estratégicos de análisis para profundizar, en la definición de una *Agenda de Investigación e Intervención Social* (Veiga 2000b), que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población y a la gestión de ciudades con mayor equidad y por consiguiente más democráticas:

Factores que refuerzan la desigualdad social

Segregación urbana y Desintegración social

Percepción de las elites y sectores medios sobre la desigualdad

Vulnerabilidad social de jóvenes y mujeres

Descentralización y revalorización barrial

Participación y negociación con actores sociales

Las implicancias de estos temas de análisis son múltiples y complejas,- tanto para el desarrollo de las Ciencias Sociales, como de manera más importante aún, para contribuir a la definición e implementación de políticas para los sectores vulnerables de nuestras ciudades -. En tal sentido, enfatizamos la necesidad de desarrollar actividades de cooperación entre Universidades, Municipios, Ministerios, ONG's,etc., impulsando estrategias interdisciplinarias en diferentes niveles institucionales, que atraviesen los feudos existentes entre diversas disciplinas y ámbitos de acción, que hasta el momento funcionan en la mayoría de los casos aisladamente. (Stren 1996).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANEP** (2000) "Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay". 1995-1999. Montevideo.
- ARAM,R. y FURTADO,M.** (2000) "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Uruguay 1991-1997". Informe Inst. de Economía, Universidad de la República.
- BARRIOS, S.** (2000) "Las metrópolis a principios del nuevo milenio: una agenda para el debate". En *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*. A.C.Torres Ribeiro (comp.) Ed. CLACSO Buenos Aires.
- BERVEJILLO, F. y LOMBARDI, M.** (1999). "Globalización, integración y expansión metropolitana enMontevideo". Paper al V Seminario Internacional de la RII, Mexico.
- BODEMER, K. Et al.** (2000) *Políticas sociales Urbanas*. (Montevideo: Documento Base para Red N°5 Programa URB-AL).
- BORON, A.** (1999) "América Latina: crisis sin fin o el fin de la crisis." Paper presentado en el Seminario sobre América latina y el pensamiento prospectio mundial. Organizado por Unesco, Rio de Janeiro,
- BRESSER PEREIRA, L.** (1998) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires, CLAD. Paidós.
- 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". E *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*. A.C.Torres Ribeiro (comp.) Ed. CLACSO Buenos Aires.
- FEATHERSTONE, M.**(1996) "A globalizacáo de complexidade: Posmodernismo e cultura de consumo". *Rev. Brasileira de Ciencias Sociais*, No. 32.
- GIDDENS, A.** (1990) *Consecuencias de la Modernidad*. Ed.Alianza Madrid.
- HARLOE, M.** (2001) "Social Justice and the City: The new liberal formulation". Keynote Lecture at the ISA RC21 Conference, Amsterdam June 15-17.
- KATZMAN, R.**(1996) *Marginalidad e integración social en Uruguay*. Ed. CEPAL, Montevideo
- “ “ (1999) *Segregación residencial y mercado de trabajo en Montevideo*. Mimeo CEPAL, Montevideo
- IANNI, O.** (1995) *A sociedade global*. Ed. Civilizacao Brasileira, 3a.Ed. Rio de Janeiro.
- IDES** (2000) "Juventud, activos y riesgos sociales en la reorganización espacial de Montevideo". Resumen Ejecutivo para la Intendencia Municipal de Montevideo.
- IMM U.ESTADISTICA** (2000) "Montevideo: Informe Estadístico sobre la pobreza" y Banco de Datos.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO**(1998) Red N°5 *Políticas Sociales Urbanas*. Convocatoria al Debate. (Montevideo: IMM).
- 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.
- 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.
- MARCUSE, P.**. (1996) "Space and race in the Post Fordist City" en E.Mingione (Ed.) *Urban Poverty and the underclass*. Blackwell, Oxford.
- “ “ y **VAN KEMPEN, R.** (eds.) (2000) "Globalizing Cities". Ed. Blackwell, Oxford.

- MINGIONE, E.** (1994) "Polarización, fragmentación y marginalidad en las ciudades industriales", en Alabart, García y Giner (eds.) *Clase, Poder y ciudadanía*. Ed. Siglo XXI Madrid.
- " " (1998) "Fragmentacao Exclusao: A questao social na fase atual de transicao das cidades nas sociedades industriais 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 RC21 International Conference, Amsterdam, June.
- MOLLENKOPF, J. y CASTELLS, M.** (1991) "Dual City" New York, The Russel Foundation.
- PAHL, R.** (2001) "Keynote Address to ISA RC 21 International Conference". Amsterdam, June 15.
- PROPIEDADES REV.** (2001) "Informe especial sobre Mercado inmobiliario de los Asentamientos". No. 165. Junio Montevideo.
- MIDAGLIA, C. A.** (2000) "Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay.". CLACSO, Buenos Aires.
- MINUJIN, A. y KESSLER** (1995) "La nueva pobreza en la Argentina". Ed. Planeta Buenos Aires.
- MENDES, C.** (1997) Conferencia en el Seminario Internacional de CLACSO Y FLACSO. Noviembre 1997, Buenos Aires.
- 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*.
- PRETECEILLE, E. y RIBEIRO, L.C.Q.** (1999) "Tendencias da segregacao social em metropolis globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80". En *EURE*, vol. XXV, No. 76. Santiago de Chile.
- PNUD** (1999) 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.
- RIBEIRO, L.C.Q.** (2000) "Cidade desigual ou cidade partida? Tendencias da metropole do Rio de Janeiro. En *O Futuro das Metropoles: Desigualdades e governabilidade* Ed. Revan Rio de Janeiro.
- RIVOIR, A.L.** (2000) "Políticas Urbanas y Participación ciudadana: nuevas formas de gestión descentralizada en Montevideo". Informe de Investigación CLACSO, Buenos Aires.
- SASSEN, S.** (1991) "The Global City". Princeton Univ. Press. Princeton.
- STEHR, N.** (2000). "Da desigualdade de classe a desigualdade de conhecimento". En *Rev. Bras. C. Soc.* vol 15, No. 42. Sao Paulo.
- STREN, R.** (1996) "The studies of cities: popular perceptions, academic disciplines and emerging Agendas", en M. Cohen et al (ed). Op, cit.
- TASCHNER, S. y BOGUS, L.** (2000) "A cidade dos aneis: Sao Paulo", en *O Futuro das Metropolis*. L.C. Queiroz Ribero (Org.). Ed. Revan Rio de Janeiro.
- TOURAINÉ, A.** (1997) *¿Podremos vivir juntos? Iguales y Diferentes*. Ed. FCE. Buenos Aires.
- VALLADARES, L.** (2001) "Favela.com". Paper presentado al Forum America Latina Habitar, Salvador, Bahia, Mayo.
- VEIGA, D.** (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 *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*. A.C. Torres Ribeiro (comp.) Ed. CLACSO Buenos Aires.
- VILAS, C.** (1998) "De ambulancias, bomberos y policías. La política social del neoliberalismo." En: *Desarrollo Económico*, Vol 36, No. 144.
- WALTON, J.** (1993) "Urban Sociology: the contributions and limits of political economy". En *Annual Rev. of Sociology*, No. 19. New York.
- ZICCARDI, A.** (comp.) (2001) Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Ed. CLACSO, Buenos Aires.

NOTA SOBRE LOS AUTORES

DANILO VEIGA es Sociólogo, graduado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República) y postgraduado (Master of Science) en el University College of Swansea, (Gran Bretaña). Profesor e Investigador Titular del Departamento de la Facultad de Ciencias Sociales, especializado en Sociología Urbana y Regional, ha dirigido diversos Proyectos en la Universidad de la República y en el CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay), como Investigador Senior. Ha recibido Becas y subsidios de Investigación de organismos como CONICYT, CSIC, CLACSO, PNUD, IDRC, SAREC, Programa Fulbright, Social Science Reserch Council y British Council. Ha sido Investigador Visitante en la Universidades de California, York, y UQ-Montreal. Ha participado en múltiples Congresos internacionales, y en Proyectos latinoamericanos, a través de la presentación de Libros y Artículos. Es miembro de Instituciones y Redes Científicas nacionales e internacionales, tales como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, ISA, Research Committee Urban and Regional, y la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio RII. De sus numerosas publicaciones se destacan "Ciudades en conflicto: Perspectiva Latinoamericana(Coed.1989), "Desarrollo Regional en el Uruguay" (1991), "Desarrollo Local e Integración Regional" (1995), "Notas para una Agenda de Investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana" (2000). "Sociedades Locales y territorio en el escenario de la globalización" (2000).

ANA LAURA RIVOIR es Socióloga, graduada en la Facultad Ciencias Sociales (Universidad de la República) y postgraduada (Maestría en Desarrollo Regional y Local) en la Universidad Católica del Uruguay. Doctoranda en el Doctorado de Gobernabilidad en la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universitat Oberta de Catalunya y el Instituto Internacional para la Gobernabilidad. Profesora e Investigadora del Departamento de la Facultad de Ciencias Sociales, especializada en Sociología Urbana y Regional. Ha participado de varios proyectos de investigación en la Universidad de la República y en la Universidad Católica. Ha recibido Becas y subsidios de Investigación de organismos como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y el Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (Most) de Unesco. Ha participado en múltiples Congresos, Seminarios y Talleres Nacionales, Regionales e Internacionales. Es miembro de Redes Científicas nacionales e internacionales, tales como la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio y de Organizaciones Nacionales como el Comité de Enlace Most – Uruguay. Integra la Comisión Directiva del Colegio de Sociólogos del Uruguay. Entre sus publicaciones figuran "Redes Sociales: ¿Instrumento metodológico o categoría sociológica?". (1999). "Sociedades Locales y Territorio en el escenario de la Globalización" (en colab., 2000). "Políticas Urbanas y Participación ciudadana: nuevas formas de gestión descentralizada en Montevideo" (2001).

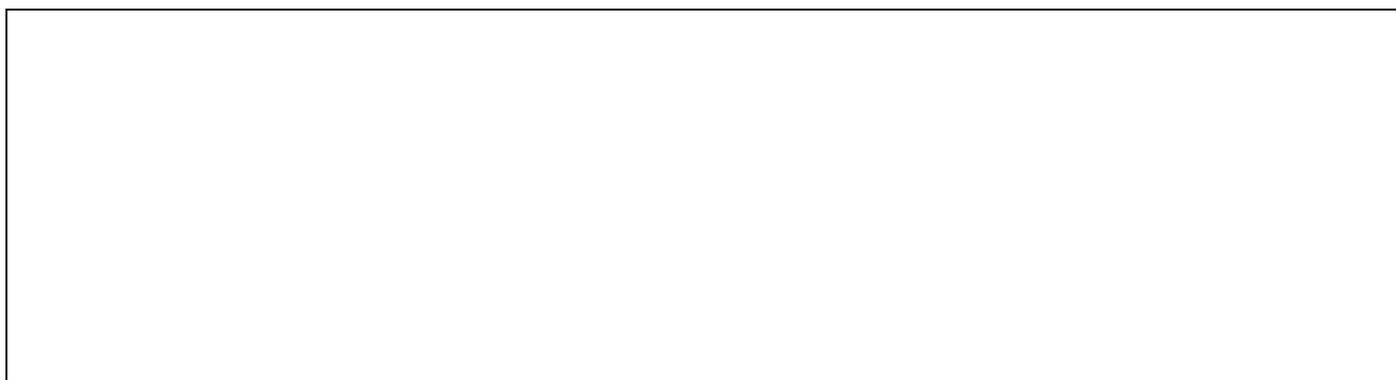
CONTRATAPA

Es sabido que Uruguay se caracteriza en el contexto latinoamericano, como una sociedad con niveles de equidad e integración social relativamente altos; sin embargo, diversos elementos y tendencias, permiten identificar “nuevos clivajes sociales”, que refuerzan la creciente fragmentación económica, social y cultural que se manifiesta en la población durante los años noventa.

Así por ejemplo, surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social, 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 residencial y educativa, que se verifica entre la población montevideana. En tal sentido, la segregación urbana, constituye una manifestación del proceso de diferenciación social, que expresa la distribución de la estructura social en la ciudad.

En dicha perspectiva, esta Publicación tiene como objetivo fundamental, analizar las relaciones entre las desigualdades sociales y los procesos de segregación urbana en Montevideo. El análisis se realiza a partir del Estudio de una ciudad atípica en el contexto latinoamericano, que no obstante su pasado de “Welfare Society”, y de estar inserta en contextos de reestructuración, recesión económica y políticas privatizadoras, ha experimentado durante los últimos años, un aumento de la fragmentación socioeconómica y la segregación.

En tal sentido, se han impulsado políticas sociales de combate a la pobreza, y constituye un interesante “estudio de caso”, para integrar al análisis comparativo. Como resultado de las tendencias analizadas en esta Publicación, con relación a las desigualdades sociales y la segregación urbana; se identifican algunos temas estratégicos para profundizar e incorporar en la Agenda de Investigación y en la definición de Políticas Sociales, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población y a la gestión de una ciudad con mayor equidad.



DESIGUALDADES SOCIALES Y SEGREGACION EN MONTEVIDEO

DANILO VEIGA

ANA LAURA RIVOIR

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

J. Rodo 1866 Montevideo, Uruguay

Telef. (598 2) 4091524

Email: postmaster@fcs1.fcs.edu.uy

www.rau.edu.uy/fcs/soc

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

PRESENTACION¹⁵

¹⁵ Una versión anterior de este Artículo (“Socioeconomic fragmentation and poverty: challenges for urban governance”), fue presentado a la International Sociological Association Conference “Social Inequality, Redistributive Justice and the City”. ISA Research Committee on Regional and Urban Development RC21, Amsterdam Junio 15-17 2001.

Es sabido que Uruguay se caracteriza en el contexto latinoamericano, como una sociedad con niveles de equidad e integración social relativamente altos; sin embargo, diversos elementos y tendencias, permiten identificar “nuevos clivajes sociales”, que refuerzan la creciente fragmentación económica, social y cultural que se manifiesta en la población durante los últimos años.

Así por ejemplo, surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social, 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 residencial y educativa, que se verifica entre la población montevideana. En tal sentido, la “segregación urbana”, constituye una manifestación del proceso de “diferenciación social”, que expresa la distribución de la estructura social en la ciudad.

En esta perspectiva, la presente Publicación tiene como objetivo principal, analizar la interrelación entre las desigualdades sociales y los procesos de segregación urbana en Montevideo. El análisis se realiza a partir del Estudio de una ciudad atípica en el contexto latinoamericano, que no obstante su pasado de “Welfare Society”, y de estar inserta en contextos de reestructuración y recesión económica y políticas privatizadoras, ha experimentado durante los últimos años, un aumento de la fragmentación socioeconómica y la segregación. En tal sentido, se han impulsado políticas sociales de combate a la pobreza urbana, y en tal medida constituye un interesante “estudio de caso”, para integrar al análisis comparativo.

La publicación se divide en cuatro capítulos. En primer lugar, se plantean como marco de referencia e introducción al tema, algunas hipótesis de trabajo y características fundamentales de los procesos de fragmentación socioeconómica, que afectan a las ciudades y la población urbana en el escenario de la globalización.

En segundo lugar, se analizan las principales manifestaciones de las desigualdades sociales y la segregación urbana, como fenómenos complejos y multidimensionales, estrechamente vinculados a la fragmentación en nuestra sociedad.

En el tercer capítulo, se examinan la interrelación entre las desigualdades y la exclusión social en Montevideo, a partir de las tendencias de polarización social y residencial, que han implicado durante los últimos años, un aumento significativo de la “distancia”, entre diferentes sectores y clases sociales.

En cuarto término, se presenta el rol de las políticas sociales que distintos organismos públicos y particularmente el Municipio de Montevideo, así como las ONGs, han implementado para enfrentar algunos de estos problemas cruciales de la sociedad uruguaya. Se analizan sus logros, limitaciones y desafíos para mejorar la calidad de vida de la población urbana.

El Estudio que se recoge en esta Publicación, se inscribe en el marco de las actividades de investigación que en el Area Urbano Regional del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, se viene desarrollando durante los últimos años, con el apoyo de diversas instituciones nacionales e internacionales. En tal sentido, corresponde destacar a la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República CSIC, los Convenios de Cooperación, impulsados con la Comisión Nacional del Puente Colonia – Buenos Aires, el MVOTMA y la Intendencia

Municipal de Montevideo; a partir de los cuales se han realizado Estudios sobre la estructura socioeconómica y el desarrollo local en distintos Departamentos, así como en relación a el Area Metropolitana de Montevideo, la cuestión ambiental y las políticas sociales.

Por otra parte, a nivel de las redes académicas internacionales, el Estudio se inserta dentro de las actividades que venimos realizando con colegas de las Universidades del Grupo Montevideo AUGM, el Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio RII y el Comité Urbano Regional de la International Sociological Association ISA.

**Editor: Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la Republica
Montevideo Uruguay**

Noviembre 2001

Imprenta Graphis Ltda.
J.C.Gomez 1457
Dep.Legal No. 323.322/01

2) FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA EN LA GLOBALIZACION: HIPOTESIS Y MARCO DE REFERENCIA

A modo introductorio, se plantean en este capítulo, algunos conceptos fundamentales e hipótesis de trabajo, para analizar los *procesos de fragmentación socioeconómica en las ciudades, en el escenario de la globalización*; los cuales constituyen un marco de referencia al Estudio de Montevideo.¹⁶

En este sentido, asumimos en primer lugar, *"la existencia de distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización, que impactan diferencialmente a varios sectores de la sociedad y áreas geográficas"*, lo cual se produce en contextos de creciente "desterritorialización" de las decisiones económicas y políticas.

En segundo lugar, otra hipótesis postulada es que *"la globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica"*, en la medida que las comunidades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y fragmentación económica, social y cultural. Asimismo, puede existir en muchos casos una "globalización de problemas nacionales" y al mismo tiempo una "especificidad singular de ciudades y áreas"; en la medida que se desterritorializan cosas, gentes, valores, etc., y se fragmenta el espacio, el tiempo y las ideas (Giddens 1990, Ianni 1995).

Por otra parte, en el actual escenario en que se desenvuelven nuestras ciudades, existen redes globales que articulan individuos, sectores y áreas urbanas, al mismo tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos y territorios. Consiguientemente, los países están atravesados por dicha lógica dual, en que surgen redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se discriminan y excluyen grupos sociales, al interior de cada región o ciudad. En tal medida, la actual "Era de la Información", implica 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).

¹⁶ En tal sentido, se presentan algunas hipótesis de trabajo y resultados del Proyecto "Transformaciones y Consecuencias Sociales de la reestructuración y globalización", que los autores están desarrollando con el apoyo de la Comisión de Investigación Científica (CSIC), de la Universidad de la República.

En este contexto, recordamos que de acuerdo a una de las hipótesis centrales de las denominadas “ciudades globales”; la transformación de la actividad industrial y la expansión de los servicios en las ciudades, llevaría a una estructura social dual, en la estructura del empleo y de los ingresos de la población (Sassen 1991, Mollenkopf y Castells 1991). Sin embargo, Investigaciones realizadas en distintos países, contrastan esta tendencia a la bipolarización, y demuestran que se está produciendo *un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una forma no dual, sino fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un incremento de las clases medias en las áreas periféricas.* (Ribeiro y Preteceille 1999 y Taschner y Bogus 2001).

Este hallazgo es importante, en la medida que refleja la influencia en las ciudades, de procesos tales como: la reestructuración económica y los cambios en el mundo del trabajo, la nueva composición de los hogares y los roles familiares, las diversificación de pautas culturales y del consumo. A su vez, dichos procesos inducen significativas transformaciones en los patrones de estratificación social, y particularmente en las clases medias, que se manifiestan en la diferenciación y localización de la población en el espacio urbano.

Para caracterizar estos procesos, resultan adecuados los conceptos de “*quartered cities*” (*ciudades fragmentadas*), introducido por Peter Marcuse (1996), así como el de “*layered cities*” (*ciudades en capas*); separadas por espacio y tiempo, que constituyen el soporte de diferentes clases y grupos sociales, que interactúan entre sí a través de relaciones que reflejan su distancia y desigualdad social (Marcuse y Van Kempen 2000).

En esta perspectiva, la hipótesis planteada en la reciente compilación de Estudios de Caso sobre “Globalizing Cities” o “Ciudades en globalización”, postula que “casi todas las ciudades reciben impactos del proceso de globalización, pero su grado de participación en éste, no es resultado de su posición en el orden internacional, sino de la naturaleza y alcance de dicho proceso, no existiendo un grado uniforme o un modelo singular de ciudad global”. Asimismo, se destaca como una de sus conclusiones más importantes, que *las pautas del desarrollo urbano son sujeto de control y gestión, lo cual significa que no son resultado de fuerzas inmanejables o leyes económicas no controlables.* (Marcuse y Van Kempen op.cit.).

Por su parte, en América Latina, es sabido que durante los últimos años, enfrentamos escenarios cambiantes en los objetos (asentamientos, ciudades y procesos territoriales) y sujetos (comunidades, grupos sociales focalizados, etc), de la Agenda Social. En tal sentido, el análisis de los procesos sociales urbanos, implica considerar un conjunto de factores que influyen en dichos cambios, tales como: la reestructuración económica y del empleo, el impacto de las nuevas tecnologías, la reforma del Estado y la Descentralización, los cambios culturales y las nuevas pautas de consumo, la movilidad de la población, etc. (Veiga 2000).

Cuando se analiza la interrelación de estos procesos con las políticas públicas y particularmente con las políticas sociales, apreciamos que, se vienen produciendo impactos y manifestaciones, en diferentes sectores, de acuerdo a la influencia de los mencionados procesos en la calidad de vida de la población. En este sentido, dichas transformaciones se vinculan crecientemente a los procesos de globalización y exclusión social, respecto a los cambios sociales y temas emergentes en las ciudades.

Sintetizando tales cambios se destacan los siguientes elementos que componen el escenario urbano a comienzos del siglo XXI:

- *Transformaciones al interior de la sociedad, y del sistema de ciudades; a nivel productivo, del mercado de empleo, y calidad de vida de la población.*
- *Nuevas estrategias familiares y formas de apropiación del "espacio" urbano.*
- *Procesos crecientes de fragmentación socioeconómica.*
- *Impactos de las nuevas tecnologías sobre la localización económica y residencial.*
- *Surgimiento de nuevas pautas de consumo y "cultura urbana".*
- *Emergencia de múltiples actores con conflictos y demandas para la gestión pública y municipal.*

La conjunción de estos elementos y los cambios en las pautas de localización y crecimiento al interior de las ciudades, inducen una profunda diferenciación y segregación socioeconómica entre la población residente en distintas áreas urbanas. Ello implica restricciones importantes, en función a los niveles de "vulnerabilidad social" que presentan importantes sectores de la población.

En tal sentido, para comprender las transformaciones sociales en la ciudad, es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación social. En este contexto, es útil recordar, que ya hacia fines de los años ochenta, Investigaciones comparativas realizadas en varios países latinoamericanos, demostraron *la influencia de procesos estratégicos en la configuración social de nuestras ciudades, tales como la "desindustrialización", "desasalarización" y "fragmentación"*, que afectan las condiciones de vida de la población. (cf. Portes 1989, Lombardi y Veiga 1989). Por su parte, durante los años noventa, *estos procesos operan conjuntamente con otros mecanismos de polarización socioeconómica; induciendo "nuevas formas de pobreza" en diferentes sectores. (Por ejemplo, la nueva composición socioeconómica y los perfiles de la población residente en los "asentamientos precarios", durante los últimos años).*¹⁷

En el caso uruguayo, se ha demostrado que los procesos de fragmentación socioeconómica, acentúan diversas formas de segregación urbana, estimulando *profundos cambios en las pautas culturales y estrategias familiares, y en la emergencia de situaciones de "vulnerabilidad y riesgo social", que particularmente afectan a niños, jóvenes y mujeres.* (CEPAL-PNUD 1999). En dicho contexto, asumimos que la fragmentación social es un proceso complejo y multidimensional, que requiere analizar, ciertas variables

¹⁷ En efecto, los relevamientos realizados por CIESU e INTEC, durante el período 1984 – 1996, demuestran que crecientemente una considerable proporción de habitantes de los asentamientos, tienen un perfil socioeconómico más cercano a sectores de clase media.

centrales tales como: las pautas de estratificación social, la heterogeneidad del mercado de trabajo, los cambios en las formas y agentes de socialización y las relaciones de poder. (cf. Mingione 1994).

Por otra parte, es útil recordar que la *"fragmentación creciente de experiencias individuales que pertenecen a varios lugares y tiempos"*, constituye un rasgo fundamental de la vida moderna. (Touraine 1997). Ello supone un llamado de atención frente al economicismo predominante; enfatizando la complejidad cultural vigente al interior de sociedades - aún relativamente homogéneas -. En tal sentido, la interrelación entre la "cultura globalizada" versus la "cultura local", constituye una línea de análisis importante, para avanzar en el conocimiento de los procesos de globalización que impactan a nuestras ciudades.(Featherstone 1996).

En esta perspectiva, un reconocido experto en temas urbanos, ha criticado fuertemente el "paradigma de la economía política", predominante en los análisis sobre dicha problemática, durante las últimas dos décadas, y en tal sentido se reclama un cambio de orientación, con mayor atención a las dimensiones socioculturales y el análisis de los procesos de integración y desintegración social en las ciudades. (cfr. Walton 1993).

Así, corresponde señalar que aún en sociedades con niveles de equidad relativamente altos en el contexto latinoamericano – como Argentina y Uruguay -, emergen crecientemente durante los años noventa, diversas manifestaciones de " fragmentación sociocultural". En efecto, Investigaciones realizadas por Cepal y Unicef en estos países, demuestran el *surgimiento de "nuevos perfiles de marginalidad y pobreza" (inserción laboral precaria, insuficiencia de ingresos, movilidad social descendente y violencia urbana)*, que asociados a pautas de segregación residencial y educativa, *acentúan la desintegración y exclusión* para importantes sectores de la sociedad urbana. (Katzman 1996 Minujin y Kessler 1995).

Para caracterizar este complejo escenario, algunos autores han planteado que las perspectivas de las sociedades locales, se desenvuelven en un contrapunto entre "globalización de los procesos socioeconómicos y culturales y manifestaciones de anomia colectiva". (Candido Mendes 1997). Asimismo importa destacar que en la fragmentación de la vida cotidiana, existen dimensiones culturales significativas, tales como la "atomización de información y mensajes", a que estamos expuestos, por parte de los medios de comunicación masivos y globalizados. En tal sentido, resulta elocuente la afirmación de M.Castells (1998 op.cit.), que durante las próximas décadas, *viviremos en una sociedad con "perplejidad informada", considerando los impactos crecientes de información y tecnología, que tendrán importantes sectores de la población, sin la necesaria educación y capacidad de análisis.*

En definitiva, resumiendo algunos elementos planteados, se destacan los siguientes procesos, por su interrelación e influencia en la fragmentación socioeconómica de nuestras ciudades,:

- *La reestructuración del mercado de empleo y los cambios tecnológicos y su impacto diferencial entre diferentes clases sociales y áreas urbanas;*
- *La pérdida de "marcos de referencia y socialización tradicionales", por los cambios en la familia, y la segregación residencial;*

- *La denominada "Macdonaldización de las pautas sociales" mediante la globalización del consumo, y su expresión diferencial en distintos sectores poblacionales;*
- *El retraimiento del Estado Nacional, a través de crecientes privatizaciones, tercerizaciones y pérdida del espacio público;*
- *La debilidad de los mecanismos de representación sociopolítica y la emergencia de conflictos;*

Teniendo como marco de referencia los procesos señalados, se presentan a continuación un conjunto de elementos conceptuales y empíricos, sobre las desigualdades socioeconómicas y la segregación urbana, a partir del Estudio de Caso de Montevideo.

2) DESIGUALDADES SOCIOECONOMICAS Y SEGREGACION URBANA EN MONTEVIDEO

2.1 DIFERENCIACIÓN SOCIOESPACIAL EN EL AREA METROPOLITANA

En el contexto de los mencionados procesos, y previo al análisis de la fragmentación y segregación urbana en Montevideo, es necesario ubicar los cambios que ha experimentado la ciudad y su Area Metropolitana.

De modo introductorio, es útil considerar las conclusiones de un Estudio que permite identificar algunas hipótesis básicas sobre la evolución y características de Montevideo Metropolitano. (Bervejillo y Lombardi 1999). Allí se señala que dicha Area atraviesa un nuevo ciclo a partir de los años 90, bajo el influjo combinado de diversos factores, vinculados con la globalización, la integración regional, los cambios tecnológicos, el ascenso de los servicios, las nuevas pautas de consumo y las nuevas formas de inversión y gestión territorial. En este contexto, surgen procesos tales como: nuevas centralidades en las periferias; constitución de nuevos espacios asociados a la recreación, urbanizaciones privadas y grandes equipamientos; y recuperación incipiente de las áreas centrales vinculada con procesos de reconversión productiva y portuaria.

En tal sentido, se identifican diferentes Areas, (Area Central, Intermedia, Costa Montevideana, Ciudad de la Costa, y Periferia), relativamente homogéneas por sus características urbanísticas (grado de desarrollo urbano, calidades del ambiente construido), sociales (nivel socio-económico de la población residente) y de usos del suelo (relaciones entre vivienda y actividades económicas comerciales, industriales y rurales), así como por razones históricas.

Entre los principales tendencias identificadas, surge que el Area metropolitana de Montevideo experimenta cambios que responden a nuevas lógicas socioeconómicas. De tal forma, durante los años 90, ocurren según la citada Investigación, los siguientes procesos socioespaciales:

- *“Una fuerte reorganización espacial del comercio y de los servicios, asociada por un lado a la multiplicación de las grandes superficies comerciales, que contribuyen a una “descentralización concentrada” de los espacios del consumo colectivo. Los centros comerciales, concentrados en la Costa, se constituyen en nodos potenciales de nuevas centralidades urbanas. Por otra parte, se produce también durante los últimos años la desconcentración de los servicios de salud y educación privados. En ambos casos, la metropolización de los servicios favorece aquellos barrios que concentran clases medias y altas, como sucede en la Costa Montevideana.*
- *Por otra parte, en la Periferia de Montevideo (Norte, Oeste y Este), se verifica un crecimiento demográfico muy significativo, caracterizado por el predominio de sectores de clase baja. Dicho crecimiento se origina en migraciones desde la ciudad consolidada (Area Central), y combina tres modalidades: vivienda autoconstruida en lotes regulares, conjuntos habitacionales públicos, y los asentamientos irregulares.*
- *En la Ciudad de la Costa, confluyen un crecimiento demográfico muy importante (con predominio de hogares jóvenes con hijos) y una fuerte dinámica inmobiliaria. Además, se produce una importante ampliación, diversificación y consolidación de la oferta de servicios”. (Bervejillo y Lombardi op.cit.).*

En este último caso, se inicia una expansión de las clases medias y altas, que ocupan nuevos espacios, mediante formas urbanas tradicionales y nuevas modalidades (chacras y barrios privados). Ello implica un fuerte contraste entre el crecimiento de la Costa y la estabilidad o decrecimiento demográfico de gran parte del Area Central de la ciudad. Asimismo, importa destacar que durante los últimos diez años, se viene produciendo al Norte de la Ciudad de la Costa, un proceso de “fragmentación

intrametropolitana” y segregación urbana, en la medida que en dicha área, se han instalado asentamientos precarios, próximos a urbanizaciones privadas, de alto nivel socioeconómico (Countries).

2.2 FRAGMENTACIÓN SOCIOECONÓMICA Y POBREZA URBANA

Es sabido que en el escenario latinoamericano, Uruguay se distingue por un desarrollo social más elevado que los demás países, lo cual responde 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 que enmarcan la discusión, es necesario identificar algunas características sobre la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso en Montevideo. Por una parte, de acuerdo a un reciente Estudio (Arim y Furtado 2000), se revela que *la concentración y disminución del ingreso verificado a partir de 1995, anula en parte la mejora en los niveles de pobreza que tuvo lugar a partir de 1992.*

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.

En este contexto, y a los efectos de apreciar la evolución de los hogares y población bajo la línea de pobreza durante los años 90 en Montevideo, se presentan datos que permiten confirmar tendencias anotadas.(Cuadro 1). En primer lugar, corresponde destacar que a nivel de la población general, la pobreza se redujo durante los primeros años de la década, aunque luego se ha mantenido relativamente estable. Sin embargo, lo que ha sido avalado por distintas Investigaciones y surge claramente de los datos, como un factor crucial es el aumento de pobreza en la población infantil durante los últimos años, que revela índices alarmantes. *Así, a fines de los noventa, 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.*

Cuadro 1

% Hogares, Población total y niños, bajo Línea de Pobreza Montevideo 1991 - 1999

(% s/ total de cada grupo, según año)

Año	Hogares	Población	< 5 años	< 15 años
1991	27,4	33,9	51,2	51,2

1992	16,2	23,0	40,3	41,2
1993	13,9	19,7	35,0	35,3
1994	13,4	19,8	38,8	36,8
1995	15,3	22,2	41,0	40,3
1996	16,0	22,8	43,0	40,2
1997	16,2	23,7	45,3	41,7
1998	15,4	22,9	47,5	42,7
1999	15,9	23,5	50,2	44,1

Fuente: Unidad Estadística IMM 2000

Desde una perspectiva complementaria de análisis, el Mapa adjunto sobre los niveles de pobreza en Montevideo, elaborado por la Unidad de Estadística (IMM), en base a Indicadores censales de bienestar social, brinda apoyo empírico sobre la diferenciación socioeconómica en distintas áreas de la ciudad.

*Dichos elementos permiten apreciar la heterogeneidad de situaciones en el espacio urbano y aunque como señalamos anteriormente, si bien algunos autores se refieren a la “ciudad dual”, reiteramos que es más adecuado conceptualizar el problema en términos de “ciudad fragmentada”, dada la diversidad socioeconómica que se expresa en el espacio urbano.*¹⁸ En tal sentido, el Mapa permite apreciar que los mayores niveles de “riesgo o vulnerabilidad social” para la población, se concentran en algunos barrios del Oeste, Norte y Este, distinguiéndose claramente de aquellos del Area Central y la Costa, que presentan mejores niveles de vida.

En segundo término, corresponde destacar que las tendencias verificadas durante los años 90 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”. Así por ejemplo, según datos recientes del Inst. Nac. De Estadística y del Banco de Previsión Social, resulta que más de una tercera parte de la Población Económica Activa está afectada por problemas de empleo y sin cobertura de seguridad social; mientras que las tasas de desempleo en jóvenes mujeres son del 37% y del 28% en hombres jóvenes y una duración promedio del desempleo de 6 meses.

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

¹⁸ En un artículo reciente, L.C.Q.Ribeiro (2000), discute las implicancias de los procesos de “dualización y fragmentación” en la estructura social de Rio de Janeiro. Algunas de sus conclusiones parecen tener vigencia en el caso de Montevideo, en términos de la diferenciación y localización en la ciudad de distintos estratos sociales, más allá de la manejada dualización entre pobres y ricos.

1998). En tal sentido, el “empobrecimiento de la clase media” en países como Argentina y Uruguay, adquiere diversas manifestaciones más allá de las tradicionalmente manejadas, y es necesario realizar Estudios sobre los impactos de estos procesos en la organización familiar, convivencia social, violencia, aspectos psicológicos, depresión, etc..

Adicionalmente, introducimos otro Indicador para ilustrar los niveles de fragmentación urbana, - el nivel de confort de los hogares, según “áreas” de Montevideo -. De tal manera, los datos del Cuadro 2, muestran claramente la situación más favorable de la población residente en el Area Central y la Costa, y los menores niveles que se manifiestan en el Este y particularmente en el Oeste de la ciudad.¹⁹

Cuadro 2

Nivel de Confort de los Hogares en Montevideo (%) s/ Areas

Nivel de Confort Hogares	% Area Central y Costa	%Area Este	%Area Oeste
Alto	52	38	30
Medio	39	40	45
Bajo	9	22	25
	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la Unidad Estadística IMM. 2000

- Nivel de Confort según un Índice que combina la tenencia de electrodomésticos.

¹⁹ Un Mapeo de los niveles de confort, realizado a nivel de los diferentes barrios Montevideanos, ilustra las situaciones de heterogeneidad social, en que se desenvuelven las familias. (Bermejillo y Lombardi op.cit).

3) DESIGUALDADES Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN MONTEVIDEO

Como se ha observado previamente, si bien Uruguay se caracteriza 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 durante los últimos años.*

En esta perspectiva, el Estudio referido de CEPAL, incorpora un conjunto de conceptos e Indicadores sobre “vulnerabilidad social” y el Desarrollo Humano, manejando *los conceptos de activos, vulnerabilidad y exclusión social, para analizar los mecanismos que inciden en las situaciones de pobreza y fragmentación socioeconómica.* En tal sentido, el “nivel de vulnerabilidad de las familias, depende de la posesión o control de activos, o sea de los recursos necesarios para aprovechar las oportunidades del medio”. Este enfoque, asume que los hogares manejan un conjunto complejo de activos, siendo necesario para la formulación de políticas, considerar lo que las familias pobres tienen, y lo que no tienen. Dicho Estudio, así como aquellos relativos al “capital social”, contribuyen a conocer los contextos de desigualdad social y marginalidad, en que se desenvuelven las familias pobres y sus comunidades. (Moser 1998 y Portes 1998).²⁰

En definitiva, a partir de los Estudios realizados y considerando la reducción en los niveles de pobreza a comienzos de los años noventa y su tendencia creciente a partir de 1995 para niños y jóvenes, enfatizamos que durante los últimos años, *surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social, 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 residencial y educativa, que se manifiestan entre la población montevideana.*

En el contexto de esta discusión, desde el punto de vista sociológico puede caracterizarse a la “*segregación socioespacial*”, como una de las formas del proceso de “*diferenciación social*”, que expresa la distribución de la estructura social en el espacio urbano. Por otra parte, se observa que los principales determinantes de la segregación urbana, se originan en tres diferentes niveles, correspondientes a distintos ámbitos organizacionales: el nivel colectivo de interacción social, el nivel físico-espacial y el nivel de procesos simbólicos y psicológicos que estructuran las conductas individuales.(Machado Barbosa 2001).

Asimismo, concebimos a la segregación urbana, no como una simple consecuencia de la desigualdad social, sino como 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 la composición social de sus residentes.

²⁰ 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.

Por otra parte, en relación al fenómeno de la “*exclusión social*”, el Prof. Michael Harloe ha observado que tiene al menos tres significados, que lo diferencian de los enfoques tradicionales de la pobreza, y en tal sentido permite comprender algunos de los procesos mencionados. En primer lugar, indica que existen múltiples causas y consecuencias de las desventajas sociales de las personas en dicha situación. En segundo lugar, permite dirigir la atención a los procesos que generan y estimulan esas desventajas. En tercer lugar, la exclusión implica que diversos “Agentes”, influyen sobre la población urbana. Asimismo, por sus consecuencias para la formulación de políticas públicas, se plantea que los “excluidos”, están vinculados a la sociedad de varias maneras, en la medida que son generados por distintos procesos socioeconómicos; lo cual implica, que la exclusión no constituye un fenómeno permanente de por vida, y que ciertamente existen mecanismos y necesidad de implementar programas para su inclusión. (Harloe 2001).

Desde otra perspectiva complementaria de análisis, el Prof. Ray Pahl - otro pionero de los estudios urbanos -, ha elocuentemente argumentado, sobre la tendencia al incremento de la desigualdad y la polarización socioeconómica en las ciudades; y destacando el rol determinante de las políticas impositivas y fiscales en estos procesos. Postula en tal sentido, la necesidad de *analizar los fenómenos vinculados a la acumulación de la riqueza y el comportamiento de las elites, como elementos determinantes de la desigualdad social, lo cual representa un desafío teórico metodológico.* (Pahl 2001).

En el contexto de este análisis, y con el objetivo de aproximarse empíricamente a la medición de algunas dimensiones relevantes de la exclusión social, se presentan tres Indicadores que expresan componentes estratégicos de dichos procesos en la población montevideana.

Cuadro 3

Indicadores de Exclusión Social y Segregación Urbana (% s/ nivel de Barrios Montevideanos)

Indicadores	Nivel Socioeconómico del Barrio		
	Bajo	Medio	Alto
% Niños 8-15 c/ rezago escolar	38	26	19
% Jóvenes que no estudian ni trabajan	16	11	7
%Madres Adolesc. No casadas	12	7	5

Fuente: Elaborado en base a datos de PNUD – CEPAL (1999).

En efecto, las significativas diferencias en los valores de estos Indicadores según el nivel socioeconómico del Barrio, confirman la situación de “exclusión social” que presentan los contextos socioeconómicos con residentes pertenecientes mayoritariamente a clases bajas. (Si bien el nivel de agregación estadística no permite extraer conclusiones específicas; esta tendencia alcanzaría a sectores medios, en proceso de empobrecimiento, como resultado de los mencionados factores del aumento en la informalidad y precariedad del empleo y deterioro de ingresos).

Asimismo, en este contexto, puede apreciarse - en el Mapa correspondiente al nivel socioeconómico según áreas de Montevideo -, que las clases medias bajas y bajas, se concentran espacialmente en los Barrios del Norte y en las periferias del Oeste y Este, así como también en algunas zonas del Area Central de la ciudad.

Por otra parte, el Mapa adjunto que muestra la proporción de Jóvenes que no estudian ni trabajan, a nivel de sección censal en Montevideo, refleja elocuentemente la heterogeneidad socioeconómica en el espacio urbano, ilustrando una dimensión estratégica de la exclusión social. Las diferencias en los valores de este Indicador para diversas áreas de la ciudad, resultan bien significativas y confirman procesos de diferenciación social planteados previamente.

En definitiva, los elementos conceptuales y empíricos señalados, enmarcan la discusión sobre la desigualdad y la exclusión social. En tal sentido, en el escenario de la globalización, puede afirmarse que *crecientemente algunas dimensiones estratégicas, como el acceso a la educación y el conocimiento, se transforman en instrumentos de desigualdad, reproduciendo mecanismos de exclusión social entre la población.*²¹

En este contexto, reiteramos que aún en sociedades con relativos altos niveles de equidad, - como la montevideana -, *los déficits de integración y la exclusión retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación urbana, y colocan al problema de la desigualdad social, como un tema fundamental.* Así por ejemplo, de acuerdo a Estudios recientes y a declaraciones de las más altas autoridades del Gobierno Nacional, *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.* (cf. Encuesta Factum y Reis 2000).

²¹ Un artículo reciente plantea en esta perspectiva, que el rol estratégico del conocimiento en la formación y preservación de las desigualdades sociales, radica en que la información se transforma en capacidad para la acción. (Stehr 2000).

En resumen, *el incremento de la segregación residencial, implica que fenómenos tales como las estrategias de localización de diferentes clases sociales en el espacio urbano, el decaimiento de los espacios públicos y la expansión de la marginalidad, influyan sobre la “exclusión social en la ciudad.”* Así, por ejemplo, se ha demostrado - en relación a la composición social de los barrios montevideanos -, que los habitantes se interrelacionan cada vez más entre iguales y se segregan de quienes son diferentes. “Dicha segregación implica una mayor estratificación del capital social, en la medida que tienden a constituirse redes delimitadas por la distancia social, que se establecen en formas residenciales diferenciadas, que limitan fuertemente la interacción entre las clases”. (CEPAL op.cit).

En el marco de esta discusión, es interesante introducir otros Indicadores que permiten caracterizar ciertas pautas con respecto a las desigualdades y la exclusión social en Montevideo. En tal sentido, el cuadro siguiente ilustra *el acceso diferencial de la población, a Bienes y Servicios comúnmente tipificados como de “tipo moderno o globalizado”, según su pertenencia a distintas clases o niveles socioeconómicos.*

Cuadro 4

Desigualdades Socioeconómicas y acceso a Bienes y Servicios “Modernos”

(% Hogares de Montevideo s/ Nivel Socioeconómico)

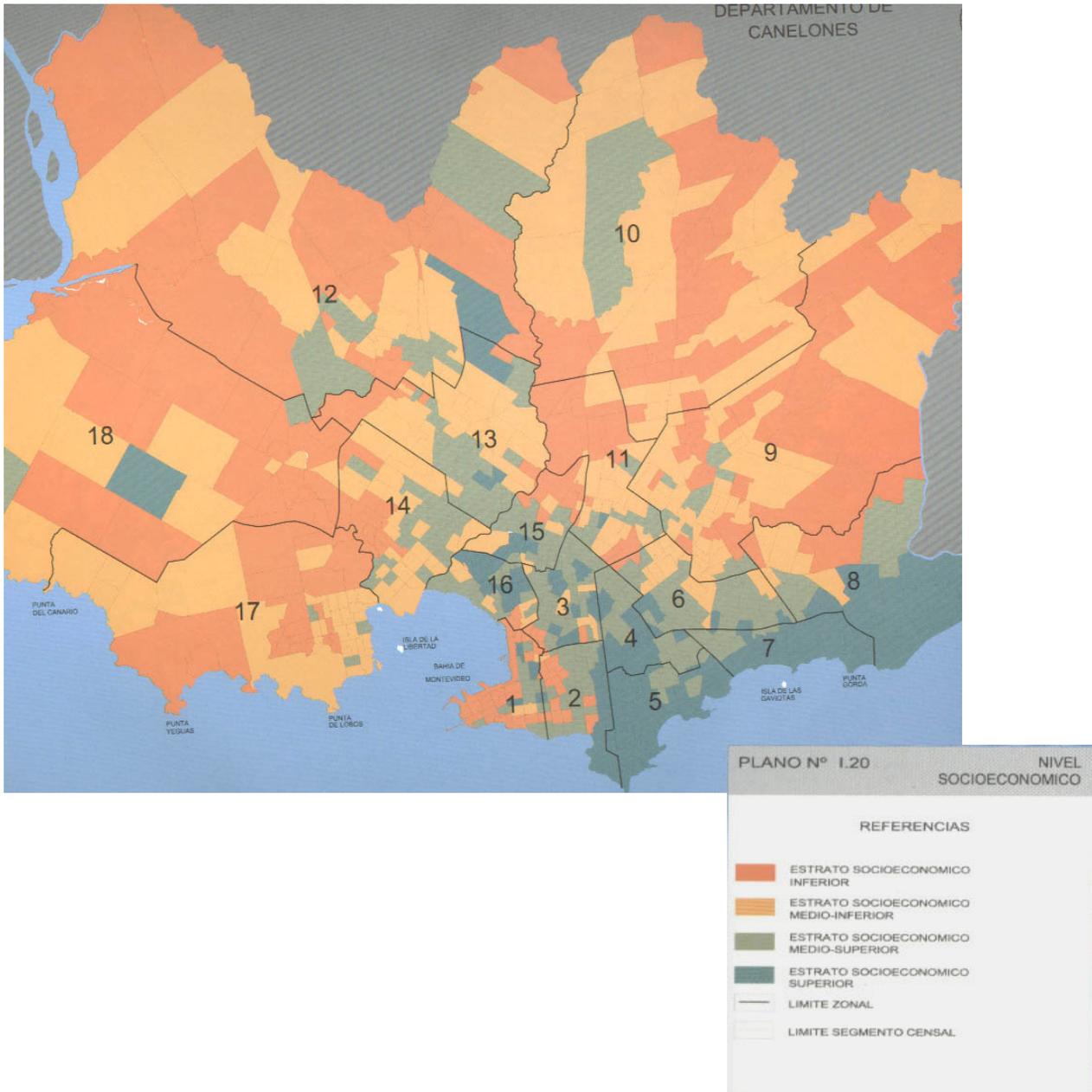
% Acceso a Bienes/ Servicios	% Nivel Alto Medio Alto	% Nivel Medio	% Nivel Medio Bajo	% Nivel Bajo
Tarjeta Crédito	73	49	25	20
Cajero Automat.	48	21	13	6
Internet	47	10	6	4
Auto	74	49	25	22
Computadora	65	20	7	6

Fuente: Encuesta CIFRA, Mayo 2000. Montevideo.

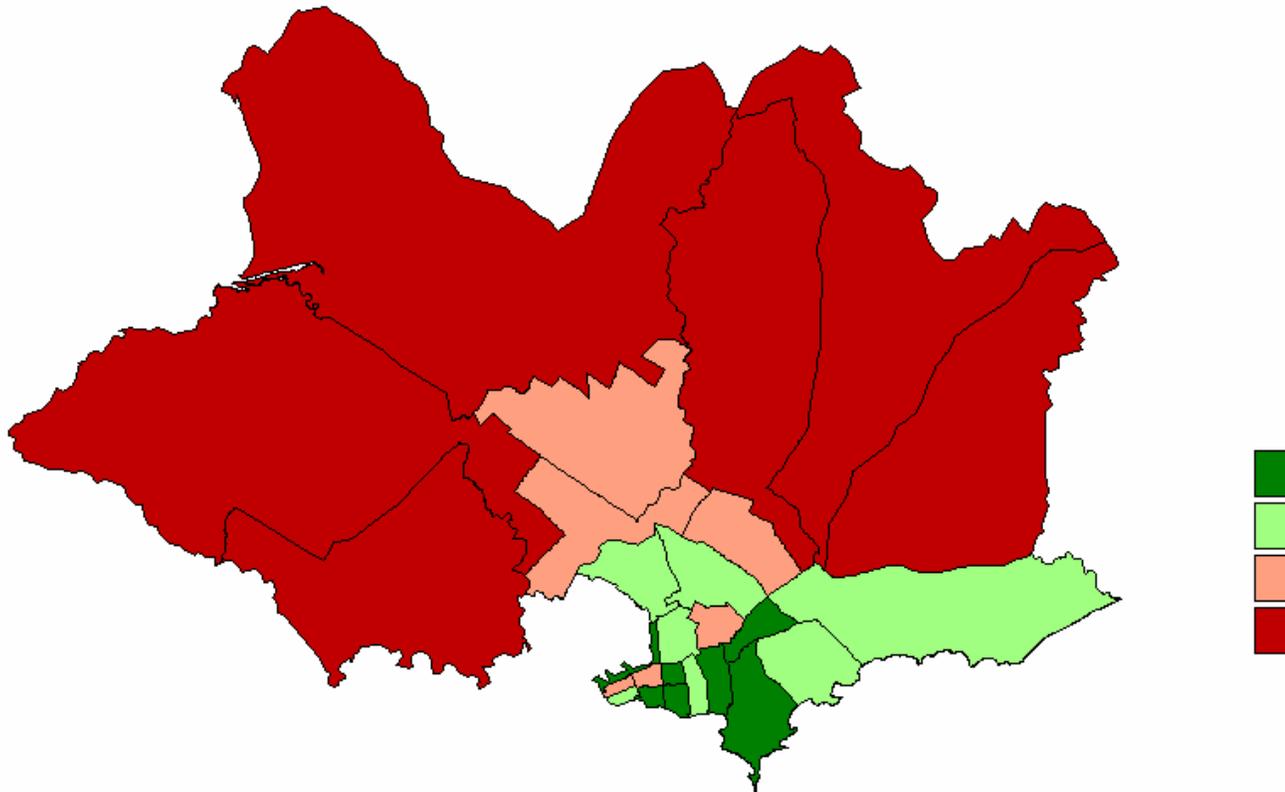
De manera sintética, los datos permiten apreciar diversos “estilos de vida” y formas de desigualdad entre diferentes sectores de la población montevideana. En primer lugar, observamos que se diferencian claramente los hogares de nivel socioeconómico alto y medio alto, por su importante acceso y uso de bienes y servicios modernos, como Computadora, Internet y tarjetas de crédito. En segundo lugar, aparecen los sectores medios, con un nivel bastante inferior a los anteriores, y particularmente con relación al uso de computadoras e Internet, con diferencias notorias a los primeros. En tercer lugar, se encuentran los hogares de nivel medio bajo y bajo, donde las desigualdades con respecto al resto se incrementan notoriamente, especialmente en relación a su falta de acceso a tecnología e información.

MAPA 1 NIVELES DE POBREZA EN MONTEVIDEO

MAPA 2 NIVEL SOCIOECONOMICO SEGUN BARRIOS

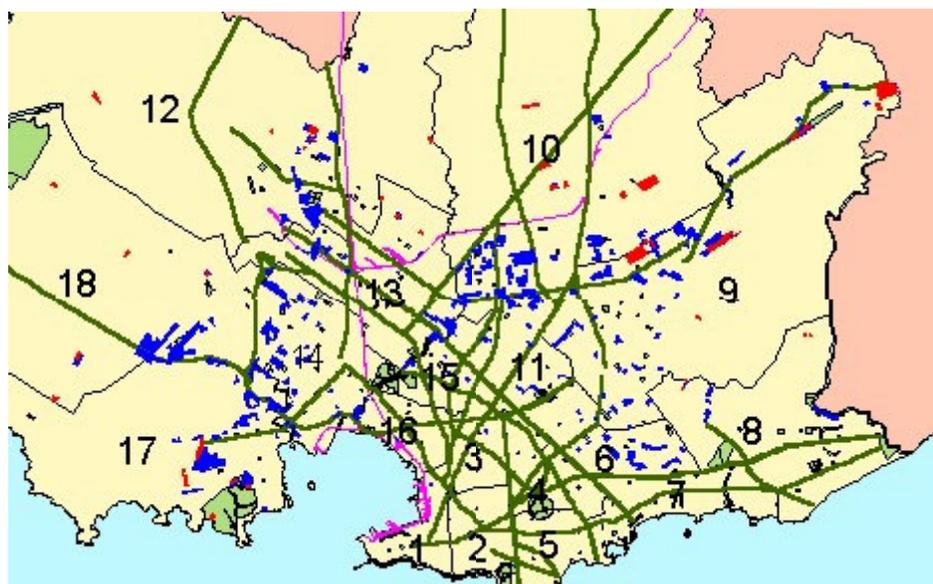


MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE JOVENES ENTRE 20 Y 29 AÑOS QUE NO ESTUDIAN NI TRABAJAN



Fuente: Elaborado por el Area Sociodemográfica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales en base a datos del Censo de Población y Viviendas, INE 1997

MAPA 4 ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN MONTEVIDEO



Fuente: Sector Información Geográfica .Intendencia Municipal Montevideo 2000

Por otra parte, profundizando algunas tendencias señaladas, es útil referir otros hallazgos, relativos a la fragmentación social en Montevideo. Así por ejemplo, un Estudio realizado sobre la situación de los jóvenes, confirma que las áreas consolidadas de la ciudad, articulan espacios de acceso a bienes y servicios, consumo, dinamismo e innovación; donde reside el 47% de la población montevideana, pero solamente el 38% de sus niños y jóvenes. (IDES 2000). En este contexto, se han identificado la emergencia de desiguales estrategias de vida, que constituyen un componente estratégico de la reproducción social – y de los procesos de segregación urbana – :

Por una parte, surge una pauta que caracteriza a la mayoría de los jóvenes de clase baja y media baja, residentes en los Barrios del Norte, Oeste y Este de la ciudad, por elementos tales como: rezago escolar, tasas elevadas de abandono del sistema educativo, acceso precoz a empleos de muy baja calidad, tenencia temprana de hijos, altos porcentajes que no trabajan ni estudian, y redes sociales homogéneas que pueden determinar un camino de inserción excluyente en la sociedad.

En el otro extremo, los jóvenes de clase media y alta, desarrollan estrategias de vida, caracterizadas por la disposición de activos sociales y capital cultural, que implica la adopción de pautas tales como la postergación de la tenencia de hijos, altos niveles de dedicación exclusiva al estudio, el ingreso comparativamente tardío en el mercado de empleo, de forma más estable y abierto a la movilidad ascendente, así como la heterogeneidad de redes sociales en que participan estos jóvenes. (cf. IDES op.cit.).

Adicionalmente, surgen otros elementos empíricos sobre la “distancia económica, social y cultural”, que separa a las familias y en particular a los niños residentes en diferentes áreas de la ciudad,²² que confirman pautas, con respecto a los déficits educativos y la segregación urbana. Asimismo, se ha detectado que los índices más bajos de repetición escolar (inferiores al 10%), se concentran solamente en un reducido grupo de barrios del Area Central y la Costa; mientras que en la periferia, surgen índices superiores al 30% de niños repetidores.²³

Finalmente, por sus consecuencias e impacto creciente en los procesos de desigualdad y exclusión social, es necesario destacar algunos elementos significativos sobre la problemática de los asentamientos informales, los cuales como es sabido han tenido, una tasa de crecimiento acumulativo anual del 10% en el último período intercensal, en un contexto poblacional de estancamiento demográfico.

En tal sentido, debe observarse que *el 94% de las viviendas de dichos asentamientos se ubican en las áreas periféricas de la ciudad y representan el 34% de su población. A su vez, existe una fuerte concentración de tales asentamientos en Montevideo, en la medida que el 81% de la población nacional residente en estas condiciones, lo hace en la capital del país (INTEC-UNICEF 1999).*²⁴

²² Informe de la Administración Nacional de Educación Pública, ANEP 2000, en base al análisis de la repetición escolar en la década de los 90, en 261 escuelas públicas de Montevideo.

²³ Una Investigación realizada en el año 2000 por el Depto. de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, demuestra la existencia de “contextos desfavorables”, entre una muestra representativa de 953 hogares de alumnos escolares de Montevideo, donde se constata un círculo vicioso de la pobreza, caracterizado por bajos ingresos, mayor cantidad de hijos, carencia de educación preescolar, altas inasistencias y repetición o deserción del sistema educativo.

²⁴ En este contexto, puede señalarse de acuerdo un reciente Estudio, que el mercado inmobiliario de los asentamientos, mueve unos US\$ 15 millones anuales, y estaríamos asistiendo, - luego de una primera generación de asentamientos espontánea y desorganizada -,

Confirmando elementos previos, se comprueba *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. En síntesis, considerando su relevancia y consecuencias en los procesos de exclusión y segregación urbana, corresponde destacar que predominan en los asentamientos marginales, las siguientes tendencias:(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*
- ◆ *Energía social desestimulada*

En función a estos elementos, se reitera que los componentes socioculturales de la fragmentación y las desigualdades en la ciudad, 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 ciertos 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).

Luego de haber analizado los fenómenos de fragmentación socioeconómica, desigualdades y segregación urbana en Montevideo, se plantea en el siguiente capítulo, el rol de las políticas sociales implementadas para enfrentar algunos de estos procesos.

4) FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA Y POLITICAS SOCIALES²⁵

al desarrollo de un negocio de la tierra y vivienda informal y organizado. Según los autores, se vislumbra un tercer tipo, que será la réplica informal del mercado inmobiliario formal.(Propiedades 2001).

²⁵ En este capítulo se recogen resultados del Estudio realizado por Ana L.Rivoir, con una Beca de Investigación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO/ASDI 1999-2000.

Es sabido, que las políticas sociales constituyen un tema de debate tanto académico como de actores políticos, y se enmarcan actualmente en la Reforma del Estado, que es un tema central de la agenda pública de los países latinoamericanos. Esta centralidad se ha consolidado debido a la crisis del Estado, tal cual lo conocimos hasta pasado la mitad del siglo, momento en que comienza a mostrar sus fisuras el Estado Benefactor y el Estado Desarrollista en América Latina. En la década de los 80, la crisis basada en un fuerte déficit fiscal puso en cuestión muchas de sus funciones, pero sin embargo no afectó la gobernabilidad, ya que en muchos países latinoamericanos coincidió con períodos de reinstauración democrática. (L. Bresser Pereira 1998)

En respuesta a esta crisis del Estado Benefactor, se han puesto en práctica las denominadas “políticas neoliberales”, mediante las cuales, la Reforma pasa por dejar más espacio a las fuerzas del mercado, buscando la reducción del Estado a la mínima expresión. Actualmente, dichas políticas están seriamente cuestionadas debido a sus negativos impactos sociales y a la falta de solución de los problemas institucionales que las motivaron. Los altos costos sociales de los ajustes, la debilidad del Estado frente a otros estados poderosos y el deterioro de la responsabilidad estatal en los problemas del bienestar de la sociedad, son algunas de las críticas que se le hacen. (Borón 1999)

A partir del fracaso de estas políticas, surgen propuestas en torno a buscar caminos de reformas que eviten el déficit fiscal, generen políticas más eficientes y democratizen la gestión. Un tema que aparece como central es el de cambiar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil. En este sentido, el debate de las políticas sociales en América Latina está fuertemente influenciado por la discusión acerca del Estado de Bienestar. Las evaluaciones que se hacen sobre los resultados del mismo son diversas. A partir de estas reflexiones surgen propuestas que podrían articularse en torno a lo que se ha dado a llamar modelo de Estado Liberal Social. Este se propone pasar de un sistema de protección universal de los ciudadanos a uno de asistencia social de carácter “residual”, que promueva políticas focalizadas o iniciativas anti-pobreza. (Midaglia 2000)

Según Midaglia, dado el deterioro en los servicios públicos existentes del modelo anterior, las consecuencias sociales de este cambio de orientación no parecen ser graves. En tanto estas políticas suponen la existencia de participación social, es de esperar que los resultados sean diferenciados y acordes con el capital social existente en cada lugar donde se implementen.

En esta perspectiva, los cambios que se impulsan requieren importantes transformaciones institucionales de todos los actores intervinientes, e implican una reforma del Estado que habilite este tipo de intervención pública y que supere las trabas administrativo - burocráticas. Requieren también de un fortalecimiento de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones sociales que las coloque a la altura de la gestión.

En el caso Montevideano, se ha mejorado la calidad de vida de ciertos sectores, a través de políticas que favorecen el acceso a servicios a la población. En tal sentido, la extensión del saneamiento y la mejora de los espacios públicos que ha llevado adelante el Gobierno Municipal, así como la inversión en seguridad social, educación y acceso al agua potable, por parte del Gobierno Central, han disminuído las necesidades básicas insatisfechas.

Sin embargo, el deterioro y bajo nivel de ingresos de vastos sectores, es un factor que ha jugado en contra de la superación de la condición de pobreza. Ello remite a lo que varios autores señalan como imprescindible: la buena relación entre las políticas económicas y las políticas sociales. En tanto las últimas sean consideradas como compensatorias o paliativas de los efectos negativos de

las primeras, no se lograrán mejorar las condiciones de vida de la población. Con políticas económicas que profundizan las desigualdades, las políticas sociales y en particular las focalizadas, no pueden enfrentar la exclusión social. Asimismo, la política económica guarda también estrecha relación con otro factor clave para las condiciones de vida - el empleo -, como se ha observado; la precarización, el empeoramiento 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.

En este contexto, el debate acerca de las políticas públicas y urbanas, se relaciona estrechamente con la problemática de las ciudades; en la medida que temas como la metropolización, los problemas ambientales, la pobreza y la violencia resultan prioritarios. (Urb-AI 2000). Dichos problemas asumen también centralidad en la realidad montevideana.

Como se ha analizado en anteriores capítulos, los fenómenos de la fragmentación social, las desigualdades socioeconómicas, los cambios en la vida cotidiana y la desintegración del mercado laboral, requieren de políticas sociales que enfrenten esas dimensiones de los problemas.

Así, durante los últimos años, algunos organismos públicos, han invertido en mejorar distintos aspectos de la condición de pobreza, constituyendo la mayoría de ellos experiencias de carácter sectorial. Así por ejemplo, en la búsqueda de mejorar los indicadores de rezago escolar, se han implementado políticas desde el Gobierno Central. Medidas concretas dirigidas a ello, son por ejemplo la inversión en edades tempranas a través de la universalización de la matrícula preescolar. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y con un préstamo otorgado para ello se ha invertido en la educación pública - experiencias de escuela de tiempo completo, la formación de los docentes, etc. (ANEP 2000)

Al igual que en el caso de la educación, existen otros programas específicos dirigidos a grupos de riesgo y vulnerabilidad social, tales como el Programa de atención a madres adolescentes a cargo del Instituto Nacional del Menor, a través de convenios con Organizaciones No Gubernamentales, CAIF, etc..

Por otra parte, como es sabido, los Asentamientos Informales constituyen otro núcleo problemático, sobre el que se han implementado acciones concretas. Se ha señalado anteriormente que el alto crecimiento de los asentamientos, constituye un factor crucial en términos del aumento de la marginalidad y la fragmentación social. Ello consolida procesos de radicalización de la segregación, genera un contexto favorable al aumento de la conflictividad juvenil, así como otros indicadores sociales que hacen a la calidad de vida tanto de sus habitantes como del resto de la población de la ciudad -delincuencia, contaminación ambiental, etc.-. En tal sentido, la regularización de los mismos constituye un elemento central de la política de vivienda del MVOTMA y del Gobierno Central, para la cual se ha recibido un gran impulso en base a un préstamo otorgado por el BID.²⁶ Sin embargo, corresponde señalar que en muchas ocasiones se ha observado por distintos técnicos y actores públicos y privados, que existe un abismo entre las soluciones disponibles para enfrentar el problema de los asentamientos, por parte de los organismos públicos competentes (IMM, MVOTMA, PIAI) y su real magnitud, en función de los años que se necesitarían para solucionarlo, con los programas públicos vigentes.

²⁶ Recientemente la IMM ha anunciado la preparación de un Programa de mejora en la calidad de vida de los Asentamientos, mediante convenios con ONGs.

En definitiva, las políticas mencionadas constituyen ejemplos de los esfuerzos dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la población de Montevideo y parcialmente a enfrentar la pobreza extrema y la exclusión social. Sin embargo, corresponde señalar que tienen importantes limitaciones y han recibido fuertes críticas dirigidas a su proceso de implementación o incluso a los enfoques subyacentes.²⁷.

El Gobierno Local y las Políticas Sociales

Durante los últimos años, los Municipios adquieren un rol central en las políticas sociales urbanas. Los procesos de descentralización y los ajustes en el Estado Central son algunos de los motivos para ello. La participación en las políticas y en particular en las políticas sociales es algo que viene siendo estimulado desde organismos internacionales. Este proceso se ha convertido en muchos casos en formas de desligar al Estado, de responsabilidades en el orden social, mientras que por otra parte existen procesos de democratización basados en estas políticas.

A partir de Estudios de Caso realizados, se podría hipotetizar que el peso del Estado en las Políticas Sociales en Uruguay, continuará teniendo un rol central. Esto se debe tanto a su matriz histórica, como a las distintas modalidades detectadas de incorporación de la Sociedad Civil. Así, en el marco del Estudio de las políticas dirigidas a la infancia surge que “(...) sólo una ínfima minoría de las organizaciones de la sociedad civil desarrolla líneas de acción independientes de algún tipo de apoyatura estatal.” (Midaglia op.cit.). Asimismo, se descubre la heterogeneidad de las organizaciones involucradas, así como la distancia en relación a las características de estas organizaciones, que se postulan desde el denominado “Tercer Sector”, como la solidaridad, el trabajo con grupos vulnerables, las capacidades institucionales para funciones públicas y la representación de los grupos excluidos.

Algunas de las deficiencias descubiertas en este tipo de organizaciones son coincidentes con las surgidas a partir de otro Estudio (Rivoir 2000), tales como las dificultades organizacionales y logísticas para asumir proyectos o emprendimientos sociales importantes, la falta de participación y de personal voluntario,

Políticas Sociales y Descentralización en Montevideo.

En relación a los procesos analizados anteriormente, con relación a la expansión de la fragmentación social y espacial en Montevideo, puede señalarse que una de las características más significativas de la gestión de la Intendencia de Montevideo, es la importancia asignada a la Descentralización y las políticas sociales, a partir de 1990. Esto se ha llevado a cabo bajo una

²⁷ La Reforma Educativa ha recibido fuertes críticas por parte de los principales actores vinculados a la enseñanza. Los Programas de la Intendencia han tenido momentos críticos, sobre todo debido a resistencias y críticas hacia la incorporación de las Ong en la prestación de servicios públicos. Las críticas recientes al Programa de Asentamientos (PIAI), por parte de diversos actores públicos, se centran en el excesivo gasto destinado a consultorías y diagnósticos, así como la lentitud y conflictos tecnoburocráticos.

modalidad participativa intentando incorporar los distintos actores sociales vinculados a las distintas problemáticas.

Incorporar la participación de la ciudadanía a las políticas sociales es algo relativamente innovador, particularmente si esta participación no se limita a la transferencia de responsabilidades sino que busca un involucramiento compartido. Esto no es algo que en general esté incorporado como parte de la filosofía de dichas políticas, debido a su tradición de carácter asistencialista, y a las características que asumieron en el marco del Estado Benefactor y también a las políticas focalizadas y de compensación social, que plantean los enfoques neoliberales. (Vilas 1998).

En segundo lugar, las políticas sociales están fuertemente afectadas por una tendencia contemporánea, en que los municipios asumen responsabilidades que antes eran de los gobiernos centrales. (Red Urb-Al op.cit.) Este fenómeno se da básicamente debido, a la transferencia de responsabilidades en el marco de las políticas de descentralización, que no siempre coincide con la transferencia de los recursos correspondientes. Esta situación también se ha consolidado debido a la omisión de los problemas sociales por parte de los gobiernos nacionales, constituyéndose los gobiernos locales en los referentes más próximos para la población en términos de estas demandas.

En definitiva, la característica participativa de las políticas sociales, se ha sostenido y fundamentado por parte del Municipio, tanto desde el rol democratizador asignado a las políticas públicas, como en relación a la mayor eficiencia y optimización de los recursos disponibles. En base a estos criterios rectores, se han llevado adelante distintas líneas de políticas sociales, que abarcan una diversidad de problemas, tan amplios como la pobreza urbana, o más específicos como el desempleo juvenil, mujeres carenciadas, discapacitados o los adultos mayores.

En este contexto, una dimensión significativa a destacar de las políticas sociales, es su vínculo con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En el caso de la IMM, se puede señalar que estos vínculos han ido en permanente aumento desde los inicios del proceso de Descentralización. Actualmente, existen diversos Convenios en ejecución, con una diversidad de modalidades y enfoques en cuanto a su rol, metodología de trabajo, criterios y características de los contratos. Así por ejemplo, se ha establecido que los Convenios con ONG, forman parte de las políticas sociales y se realizan con el fin de generar capacitación y experiencia laboral para jóvenes en situación de riesgo social, asistencia a niños y mujeres carenciados, etc.²⁸

De tal forma, como ocurre en muchos países, el rol de las ONG se vuelve relevante en la política social. En este sentido, la heterogeneidad de las formas de intervención de las ONG, abarca distintos aspectos y constituyen una diversidad de criterios. Existen programas en los que la ONG es uno más, en una diversidad amplia de actores, mientras que en otros son el único actor interviniente. En algunos casos, los actores locales intervienen en las definiciones, el diseño y la implementación de las acciones, mientras que en otros están totalmente ausentes a pesar de que las acciones afectan su territorio.

En el caso de Montevideo, existen en esta diversidad, concepciones que subyacen a distintas modalidades. Una de ellas considera a las ONG como empresas adoptándose una actitud de

²⁸ Esto se convierte en elementos que apuntan a superar el problema de la inserción laboral y la situación de los jóvenes que no estudian ni trabajan. Se les brinda una beca de trabajo y cursos de formación en distintos oficios, que terminada la beca se constituyen en una herramienta más en el momento de su inserción en el mercado laboral. También en este caso los Programas son ejecutados en conjunto con ONG, y la Intendencia financia las actividades y/o incorpora los servicios brindados por los becarios. (Rivoir op.cit.) .

subcontratación de servicios, que debe seguir los criterios de una lógica empresarial. Otro enfoque, las considera aliados estratégicos de la Intendencia, para llevar adelante las políticas locales, independientemente de criterios de eficiencia o costos. Por último, un tercero que considera su acción en el ámbito de lo social, motivo por el cual consideran que sólo deben involucrarse en el ámbito de las políticas sociales.

Las ONG cumplen un rol importante respecto a las políticas sociales, por su trabajo conjunto con el Estado. Ello, ha implicado una apertura a la participación de las organizaciones de la sociedad, en la gestión de la política local, que constituye un cambio importante en términos del relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil y parece encerrar potencialidades que deberán desarrollarse en forma más sistemática. También deberán considerarse factores que aparecen a partir de la experiencia – por ejemplo, la heterogeneidad de organizaciones, en cuanto a sus características, su fortaleza institucional y por ello a su capacidad de dar respuestas a las demandas de las políticas.-

Aunque en contextos diferentes, en esta perspectiva es interesante señalar, que de acuerdo a una reciente Investigación comparativa realizada en ciudades de 6 países europeos; surge que los nuevos riesgos de exclusión social, particularmente concentrados en desocupados de largo plazo, trabajadores precarios y hogares en situación de riesgo (mujeres solas con hijos), son diversamente variados. Los responsables del Estudio, observan que si bien en la mayoría de estos casos, los modelos nacionales de "Welfare State" desarrollados durante muchas décadas, constituyen un punto de partida para el análisis; *"se comprueba que las políticas sociales contra la exclusión social, están crecientemente basadas en la iniciativa local, en el nuevo rol que asumen las instituciones del denominado tercer sector, bajo alguna forma de coordinación por los gobiernos municipales y por el énfasis en los programas de apoyo a la responsabilidad e integración social de la población beneficiaria"*. (Mingione y Oberti 2001).

Finalmente, cabe señalar que a pesar de las políticas descritas y muchas otras que se implementan desde organismos estatales, tanto en forma unilateral como conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, *existen algunas dimensiones constitutivas del problema de la pobreza y la fragmentación social que no son considerados normalmente en las políticas sociales. Son problemas sociales que no son de fácil solución, en tanto encuentran las raíces de su existencia a nivel de la estructura social urbana.*

Así por ejemplo ocurre con la segregación residencial, relativa a la ubicación territorial de las clases sociales, y estrechamente vinculada al predominio de la lógica de mercado en la dinámica habitacional. Contrarrestar estos procesos con políticas específicas, sin perjuicio del crecimiento económico, constituye un desafío pendiente, en que la integración social de la población de la ciudad debería constituir la meta.

Como se ha señalado en anteriormente, los procesos de segregación y exclusión social, envuelven procesos de vulnerabilidad, por el cual cada vez más las personas, se relacionan solamente con sus iguales y se aíslan del resto de la sociedad. Esto constituye un elemento más de fragmentación y desigualdad social, que consolida grandes diferencias tanto de acceso a recursos - dada la participación desigual en redes sociales -, como de carácter socio-cultural, que son muy difíciles de cambiar e integrar.

En conclusión, las políticas sociales actuales parecen no intervenir sobre estos procesos sociales que reproducen la pobreza y la fragmentación social. Más bien se perciben esfuerzos aislados o focalizados que – más allá de su éxito – no logran transformar esta realidad o modificar estas tendencias. En tal sentido, ciertos temas surgen como ejes centrales de discusión; donde los siguientes elementos constituyen núcleos problemáticos y también algunas claves para su superación:

- ❑ *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. 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. Este elemento que parece tan

obvio desde el punto de vista teórico, al momento de la implementación de las políticas aparece en términos de conflicto y obstáculo. El problema central, es que los actores intentan imponer su lógica de acción, lo que es acompañado por una ausencia de intercambio y diálogo. No obstante ello, existen algunas experiencias en que se han constituido equipos con una buena articulación de ambas lógicas, que ha contribuido a la eficiencia de la gestión.

- ❑ *Seguimiento y control.* La falta de seguimiento y control de la gestión es una de las dificultades que enfrenta la gestión de las políticas en forma más eficiente. La evaluación de las políticas existentes, constituye un factor fundamental de coherencia en la política pública. Así como el tema del seguimiento de los proyectos, obras y trabajos contratados es otro de los déficit planteados. La solución de este tema permitiría la optimización de los recursos disponibles.
- ❑ *Coordinación.* El fomento de la coordinación entre las distintas partes involucradas en la política social, proyecto o programa, evitaría el desdibujamiento de las responsabilidades que es uno de los obstáculos existentes. Por otro lado, aumentar el flujo de la información referida a las políticas y las distintas instancias de gestión, constituiría un elemento importante a efectos de aumentar la eficiencia y de evitar superposiciones en las políticas dentro de un mismo territorio.
- ❑ *Recursos existentes.* Además de estos elementos, relacionados a la propia ejecución de las políticas, surge la importancia del aprovechamiento de los recursos ya existentes en la sociedad. Tener presente los recursos materiales y organizacionales de la población objetivo no sólo evita superposiciones sino que también permite la no destrucción de formas organizativas de cada comunidad. Considerar las redes sociales existentes en el territorio, permite mejorar la eficiencia en la implementación de los programas, y de forma más adecuada a las características identitarias particulares de cada población.
- ❑ *Integralidad.* La postulación de las políticas sociales integrales remite a una concepción en la cual los fenómenos sociales son concebidos en su multidimensionalidad y consiguiente complejidad. En este sentido, las políticas encaradas solamente en forma focalizada o sectorial, no resuelven la problemática social. Este enfoque remite tanto a la importancia de la pluralidad de instituciones a involucrar, y también a la participación de distintos actores y lógicas. En el caso de Montevideo, el criterio de integralidad es planteado por el Municipio, como un aspecto a fortalecer, considerando que permite proyectar la política más allá de lo social y consolidarse como políticas de desarrollo. Al respecto, las limitaciones existentes no parecen radicar en las concepciones dominantes, ni en la capacidad técnica, sino en los frenos institucionales para implementarlas.

En resumen, por una parte, es importante destacar la relevancia que ha tenido la dimensión social en las políticas Municipales de Montevideo. La situación económica y social de nuestras ciudades genera desigualdades sociales de las que muchas veces los gobiernos no se responsabilizan; en este sentido, la gestión municipal ha generado, particularmente desde las políticas sociales, programas dirigidos a sectores vulnerables de la población. Esto se ha llevado a cabo buscando la eficiencia de las políticas y la optimización de los recursos del Estado. Las Políticas Sociales locales llevadas adelante en Montevideo, tienen prestigio en la región, debido al aprendizaje, a los logros de las mismas, y a su importancia para la población local; pero existen muchos desafíos y problemas a superar, tal como se señaló anteriormente y especialmente se destaca la necesidad de articulación y coordinación de esfuerzos y recursos entre los distintos actores intervinientes, Ministerios, otros organismos públicos y actores privados.

En definitiva, atendiendo a los elementos analizados, resulta clara la necesidad de formular políticas sociales integrales, para diversos grupos objetivos, en función a sus características, necesidades y demandas específicas. Asimismo, en contextos como el analizado para Montevideo, deben implementarse políticas no solamente dirigidas a los "pobres" y las clases bajas, sino a otros estratos de población; considerando la magnitud de las clases medias y los procesos de empobrecimiento y fragmentación socioeconómica en la ciudad.

En esta perspectiva, destacamos que los temas de la *cultura urbana y de la "reconstrucción de la ciudadanía"*, *constituyen elementos estratégicos* para alcanzar ciudades menos fragmentadas y más equitativas, en la medida que se logre una redefinición y recuperación de la ciudadanía, lo cual implica entre otras cosas, una reconcepción del ámbito público y privado y la creación de un ambiente proclive al desarrollo de la ciudad. (Barrios 2000).

En síntesis, y en función a las tendencias señaladas en esta Publicación, con respecto a las desigualdades sociales y la segregación urbana; surgen algunos temas estratégicos de análisis para profundizar, en la definición de una *Agenda de Investigación e Intervención Social* (Veiga 2000b), que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población y a la gestión de ciudades con mayor equidad y por consiguiente más democráticas:

Factores que refuerzan la desigualdad social

Segregación urbana y Desintegración social

Percepción de las elites y sectores medios sobre la desigualdad

Vulnerabilidad social de jóvenes y mujeres

Descentralización y revalorización barrial

Participación y negociación con actores sociales

Las implicancias de estos temas de análisis son múltiples y complejas,- tanto para el desarrollo de las Ciencias Sociales, como de manera más importante aún, para contribuir a la definición e implementación de políticas para los sectores vulnerables de nuestras ciudades -. En tal sentido, enfatizamos la necesidad de desarrollar actividades de cooperación entre Universidades, Municipios, Ministerios, ONG's,etc., impulsando estrategias interdisciplinarias en diferentes niveles institucionales, que atraviesen los feudos existentes entre diversas disciplinas y ámbitos de acción, que hasta el momento funcionan en la mayoría de los casos aisladamente. (Stren 1996).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANEP** (2000) "Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay". 1995-1999. Montevideo.
- ARAM,R. y FURTADO,M.** (2000) "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Uruguay 1991-1997". Informe Inst. de Economía, Universidad de la República.
- BARRIOS, S.** (2000) "Las metrópolis a principios del nuevo milenio: una agenda para el debate". En *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*. A.C.Torres Ribeiro (comp.) Ed. CLACSO Buenos Aires.
- BERVEJILLO, F. y LOMBARDI, M.** (1999). "Globalización, integración y expansión metropolitana enMontevideo". Paper al V Seminario Internacional de la RII, Mexico.
- BODEMER, K. Et al.** (2000) *Políticas sociales Urbanas*. (Montevideo: Documento Base para Red N°5 Programa URB-AL).
- BORON, A.** (1999) "América Latina: crisis sin fin o el fin de la crisis." Paper presentado en el Seminario sobre América latina y el pensamiento prospectio mundial. Organizado por Unesco, Rio de Janeiro,
- BRESSER PEREIRA, L.** (1998) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires, CLAD. Paidós.
- 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". E *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*. A.C.Torres Ribeiro (comp.) Ed. CLACSO Buenos Aires.
- FEATHERSTONE, M.**(1996) "A globalizacao de complexidade: Posmodernismo e cultura de consumo". *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, No. 32.
- GIDDENS, A.** (1990) *Consecuencias de la Modernidad*. Ed.Alianza Madrid.
- HARLOE, M.** (2001) "Social Justice and the City: The new liberal formulation". Keynote Lecture at the ISA RC21 Conference, Amsterdam June 15-17.
- KATZMAN, R.**(1996) *Marginalidad e integración social en Uruguay*. Ed. CEPAL, Montevideo
" " (1999) *Segregación residencial y mercado de trabajo en Montevideo*. Mimeo CEPAL, Montevideo
- IANNI, O.** (1995) *A sociedade global*. Ed. Civilizacao Brasileira, 3a.Ed. Rio de Janeiro.
- IDES** (2000) "Juventud, activos y riesgos sociales en la reorganización espacial de Montevideo". Resumen Ejecutivo para la Intendencia Municipal de Montevideo.
- IMM U.ESTADISTICA** (2000) "Montevideo: Informe Estadístico sobre la pobreza" y Banco de Datos.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO**(1998) Red N°5 *Políticas Sociales Urbanas*. *Convocatoria al Debate*. (Montevideo: IMM).
- 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.
- 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.
- MARCUSE, P.**. (1996) "Space and race in the Post Fordist City" en E.Mingione (Ed.) *Urban Poverty and the underclass*. Blackwell, Oxford.
" " y **VAN KEMPEN, R.** (eds.) (2000) "Globalizing Cities". Ed. Blackwell, Oxford.
- MINGIONE, E.** (1994)"Polarización, fragmentación y marginalidad en las ciudades industriales", en Alabart,

- García y Giner (eds.) *Clase, Poder y ciudadanía*. Ed. Siglo XXI Madrid.
- “ “ (1998) “Fragmentação e Exclusão: A questão social na fase atual de transição das cidades nas sociedades industriais avançadas”. 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 RC21 International Conference, Amsterdam, June.
- MOLLENKOPF, J. y CASTELLS, M.** (1991) “Dual City” New York, The Russell Foundation.
- PAHL, R.** (2001) “Keynote Address to ISA RC 21 International Conference”. Amsterdam, June 15.
- PROPIEDADES REV.** (2001) “Informe especial sobre Mercado inmobiliario de los Asentamientos”. No. 165. Junio Montevideo.
- MIDAGLIA, C. A.** (2000) “Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay.”. CLACSO, Buenos Aires.
- MINUJIN, A. y KESSLER** (1995) “*La nueva pobreza en la Argentina*”. Ed. Planeta Buenos Aires.
- MENDES, C.** (1997) Conferencia en el Seminario Internacional de CLACSO Y FLACSO. Noviembre 1997, Buenos Aires.
- 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 Sociology”. *Annual Review of Sociology*.
- PRETECEILLE, E. y RIBEIRO, L.C.Q.** (1999) “Tendencias da segregação social em metrópolis globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80”. En *EURE*, vol. XXV, No. 76. Santiago de Chile.
- PNUD** (1999) 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. São Paulo.
- RIBEIRO, A.C.T.** (comp.) (2000) “*Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*”. Ed. CLACSO Buenos Aires.
- RIBEIRO, L.C.Q.** (2000) “Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. En *O Futuro das Metrópoles: Desigualdades e governabilidade* Ed. Revan Rio de Janeiro.
- RIVOIR, A.L.** (2000) “Políticas Urbanas y Participación ciudadana: nuevas formas de gestión descentralizada en Montevideo”. Informe de Investigación CLACSO, Buenos Aires.
- SASSEN, S.** (1991) “The Global City”. Princeton Univ. Press. Princeton.
- STEHR, N.** (2000). “Da desigualdade de classe a desigualdade de conhecimento”. En *Rev. Bras. C. Soc.* vol 15, No. 42. São Paulo.
- STREN, R.** (1996) “The studies of cities: popular perceptions, academic disciplines and emerging Agendas”, en M. Cohen et al (ed). Op, cit.
- TASCHNER, S. y BOGUS, L.** (2000) “A cidade dos anéis: São Paulo”, en *O Futuro das Metrópolis*. L.C. Queiroz Ribeiro (Org.). Ed. Revan Rio de Janeiro.
- TOURAINÉ, A.** (1997) *¿Podremos vivir juntos? Iguales y Diferentes*. Ed. FCE. Buenos Aires.
- VALLADARES, L.** (2001) “Favela.com”. Paper presentado al Forum América Latina Habitar, Salvador, Bahia, Mayo.
- VEIGA, D.** (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 *Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores*. A.C. Torres Ribeiro (comp.) Ed. CLACSO Buenos Aires.
- VILAS, C.** (1998) “De ambulancias, bomberos y policías. La política social del neoliberalismo.” En: *Desarrollo Económico*, Vol 36, No. 144.
- WALTON, J.** (1993) “Urban Sociology: the contributions and limits of political economy”. En *Annual Rev. of Sociology*, No. 19. New York.
- ZICCARDI, A.** (comp.) (2001) Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Ed. CLACSO, Buenos Aires.

NOTA SOBRE LOS AUTORES

DANILO VEIGA es Sociólogo, graduado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República) y postgraduado (Master of Science) en el University College of Swansea, (Gran Bretaña). Profesor e Investigador Titular del Departamento de la Facultad de Ciencias Sociales, especializado en Sociología Urbana y Regional, ha dirigido diversos Proyectos en la Universidad de la República y en el CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay), como Investigador Senior. Ha recibido Becas y subsidios de Investigación de organismos como CONICYT, CSIC, CLACSO, PNUD, IDRC, SAREC, Programa Fulbright, Social Science Reserch Council y British Council. Ha sido Investigador Visitante en la Universidades de California, York, y UQ-Montreal. Ha participado en múltiples Congresos internacionales, y en Proyectos latinoamericanos, a través de la presentación de Libros y Artículos. Es miembro de Instituciones y Redes Científicas nacionales e internacionales, tales como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, ISA, Research Committee Urban and Regional, y la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio RII. De sus numerosas publicaciones se destacan "Ciudades en conflicto: Perspectiva Latinoamericana(Coed.1989), "Desarrollo Regional en el Uruguay" (1991), "Desarrollo Local e Integración Regional" (1995), "Notas para una Agenda de Investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana" (2000). "Sociedades Locales y territorio en el escenario de la globalización" (2000).

ANA LAURA RIVOIR es Socióloga, graduada en la Facultad Ciencias Sociales (Universidad de la República) y postgraduada (Maestría en Desarrollo Regional y Local) en la Universidad Católica del Uruguay. Doctoranda en el Doctorado de Gobernabilidad en la Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universitat Oberta de Catalunya y el Instituto Internacional para la Gobernabilidad. Profesora e Investigadora del Departamento de la Facultad de Ciencias Sociales, especializada en Sociología Urbana y Regional. Ha participado de varios proyectos de investigación en la Universidad de la República y en la Universidad Católica. Ha recibido Becas y subsidios de Investigación de organismos como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y el Programa Gestión de las Transformaciones Sociales (Most) de Unesco. Ha participado en múltiples Congresos, Seminarios y Talleres Nacionales, Regionales e Internacionales. Es miembro de Redes Científicas nacionales e internacionales, tales como la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio y de Organizaciones Nacionales como el Comité de Enlace Most – Uruguay. Integra la Comisión Directiva del Colegio de Sociólogos del Uruguay. Entre sus publicaciones figuran "Redes Sociales: ¿Instrumento metodológico o categoría sociológica?". (1999). "Sociedades Locales y Territorio en el escenario de la Globalización" (en colab., 2000). "Políticas Urbanas y Participación ciudadana: nuevas formas de gestión descentralizada en Montevideo" (2001).

CONTRATAPA

Es sabido que Uruguay se caracteriza en el contexto latinoamericano, como una sociedad con niveles de equidad e integración social relativamente altos; sin embargo, diversos elementos y tendencias, permiten identificar “nuevos clivajes sociales”, que refuerzan la creciente fragmentación económica, social y cultural que se manifiesta en la población durante los años noventa.

Así por ejemplo, surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social, 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 residencial y educativa, que se verifica entre la población montevideana. En tal sentido, la segregación urbana, constituye una manifestación del proceso de diferenciación social, que expresa la distribución de la estructura social en la ciudad.

En dicha perspectiva, esta Publicación tiene como objetivo fundamental, analizar las relaciones entre las desigualdades sociales y los procesos de segregación urbana en Montevideo. El análisis se realiza a partir del Estudio de una ciudad atípica en el contexto latinoamericano, que no obstante su pasado de “Welfare Society”, y de estar inserta en contextos de reestructuración, recesión económica y políticas privatizadoras, ha experimentado durante los últimos años, un aumento de la fragmentación socioeconómica y la segregación.

En tal sentido, se han impulsado políticas sociales de combate a la pobreza, y constituye un interesante “estudio de caso”, para integrar al análisis comparativo. Como resultado de las tendencias analizadas en esta Publicación, con relación a las desigualdades sociales y la segregación urbana; se identifican algunos temas estratégicos para profundizar e incorporar en la Agenda de Investigación y en la definición de Políticas Sociales, que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población y a la gestión de una ciudad con mayor equidad.