

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Desigualdades sociales en el escenario de la
integración regional: el caso uruguayo*

Danilo Veiga

Documento de Trabajo N° 27
1996



*** Trabajo presentado al III Seminario Internacional:
"Impactos Territoriales de la Reestructuración.Mercados de Trabajo y Desigualdades Sociales". Universidad Internacional de Andalucía, Universidad de Sevilla y Red Iberoamericana de Impactos de la Reestructuración. España, Setiembre 1996.**

PRESENTACION

El objetivo de este artículo es resumir un conjunto de hallazgos de investigación e hipótesis de trabajo, sobre los efectos de la reestructuración económica, globalización e Integración Regional, a distintos niveles de la sociedad uruguaya. Dichos elementos se inscriben en la línea de Estudios Urbano Regionales, que se vienen desarrollando en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales; y en particular referidos a los impactos de Grandes Proyectos, tal como el caso del Puente Binacional Colonia - Buenos Aires.

En dicho contexto, se analizan en primer lugar las transformaciones territoriales y desigualdades sociales que emergen en la década de los noventa en el Uruguay. En segundo lugar, se reseñan las consecuencias de las transformaciones socioeconómicas sobre el mercado de trabajo. En tercer término, se plantean las relaciones entre diversas formas de heterogeneidad socioeconómica y las desigualdades en el territorio nacional. Por último, en la perspectiva de las transformaciones analizadas, se formulan algunas reflexiones sobre las políticas públicas en el escenario de la Integración Regional.

DESIGUALDADES SOCIALES EN EL ESCENARIO DE LA INTEGRACION REGIONAL: EL CASO URUGUAYO

Danilo Veiga

1) TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y DESIGUALDADES SOCIALES EN LOS NOVENTA

INTRODUCCION

En varios países de América Latina, se han analizado las nuevas tendencias emergentes en la configuración urbano-regional, en función a las transformaciones productivas y socioeconómicas producidas durante las décadas de los setenta y ochenta. En dicho contexto, a partir de los años setenta, Uruguay al igual que otros países latinoamericanos se enfrenta a cambios estructurales y coyunturales, que provienen tanto de las transformaciones en su organización productiva y cambios tecnológicos, como de los procesos de democratización emergentes en la región.

Asimismo se produce una mayor apertura al exterior de las economías nacionales, con un gradual debilitamiento de las fronteras, lo cual conduce a una mayor unificación de los mercados, con el surgimiento de nuevos "actores sociales", empresarios transnacionales, etc., en lo que se ha denominado una progresiva "desterritorialización del capital". (De Mattos 1990). Estos procesos y transformaciones implican la **permanencia de temas estratégicos para el desarrollo socioeconómico nacional, tales como la concentración de actividades y población en reducidos puntos del territorio -disparidades regionales-, con significativas desigualdades en la calidad de vida de la población.**

En el caso uruguayo, es sabido que durante las últimas dos décadas se produjo una reversión en las tendencias de asignación de recursos, concentración socioeconómica, etc., que implicó un crecimiento diferencial de ciertas áreas, emergiendo regiones o agrupamientos departamentales de distinta naturaleza a las que antes existían en el país. Consecuentemente, se produjeron impactos y manifestaciones, a nivel de la calidad de vida de la población afectada por estos cambios de diferente magnitud.

Desde esta perspectiva, una de las conclusiones principales de nuestra Investigación sobre "Desarrollo Regional en Uruguay", concluída a principios de los noventa, ha demostrado la relevancia de cinco dimensiones básicas en la configuración socioeconómica; que todavía mantienen su vigencia y de acuerdo a las tendencias estimadas ejercen considerable influencia.

Tales dimensiones expresan procesos básicos de la configuración socioeconómica y del desarrollo regional, a saber: **DIVERSIFICACION SOCIOECONOMICA, INMIGRACION, EDUCACION, AGROEXPORTACION Y VARIACION DEL EMPLEO INDUSTRIAL.** Por su naturaleza cada una, representa fenómenos complejos relativamente independientes entre sí y su combinación, produce diferentes perfiles departamentales (Veiga 1991).

Por otra parte, como se ha mencionado previamente en el actual contexto internacional, los países latinoamericanos se enfrentan a cambios estructurales asociados a las transformaciones productivas, tecnológicas y a la mayor apertura externa de sus economías. En dicho contexto, se vienen verificando en el Uruguay, diferentes procesos socioeconómicos relacionados con la reestructuración y globalización:

- Reorganización espacial, territorial y económica, mediante estímulos a sectores productivos de exportación .
- Fragmentación socioeconómica en diversas áreas y microregiones, con segregación territorial y estancamiento de ciertos espacios subnacionales.
- Desarrollo agroindustrial dinámico y concentración de recursos en grandes empresas
- Progresiva urbanización, - periurbanización y metropolización - y desruralización .
- Inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional (Brasil y Argentina), con consiguientes impactos en sus mercados laborales, de bienes y servicios, cultural.

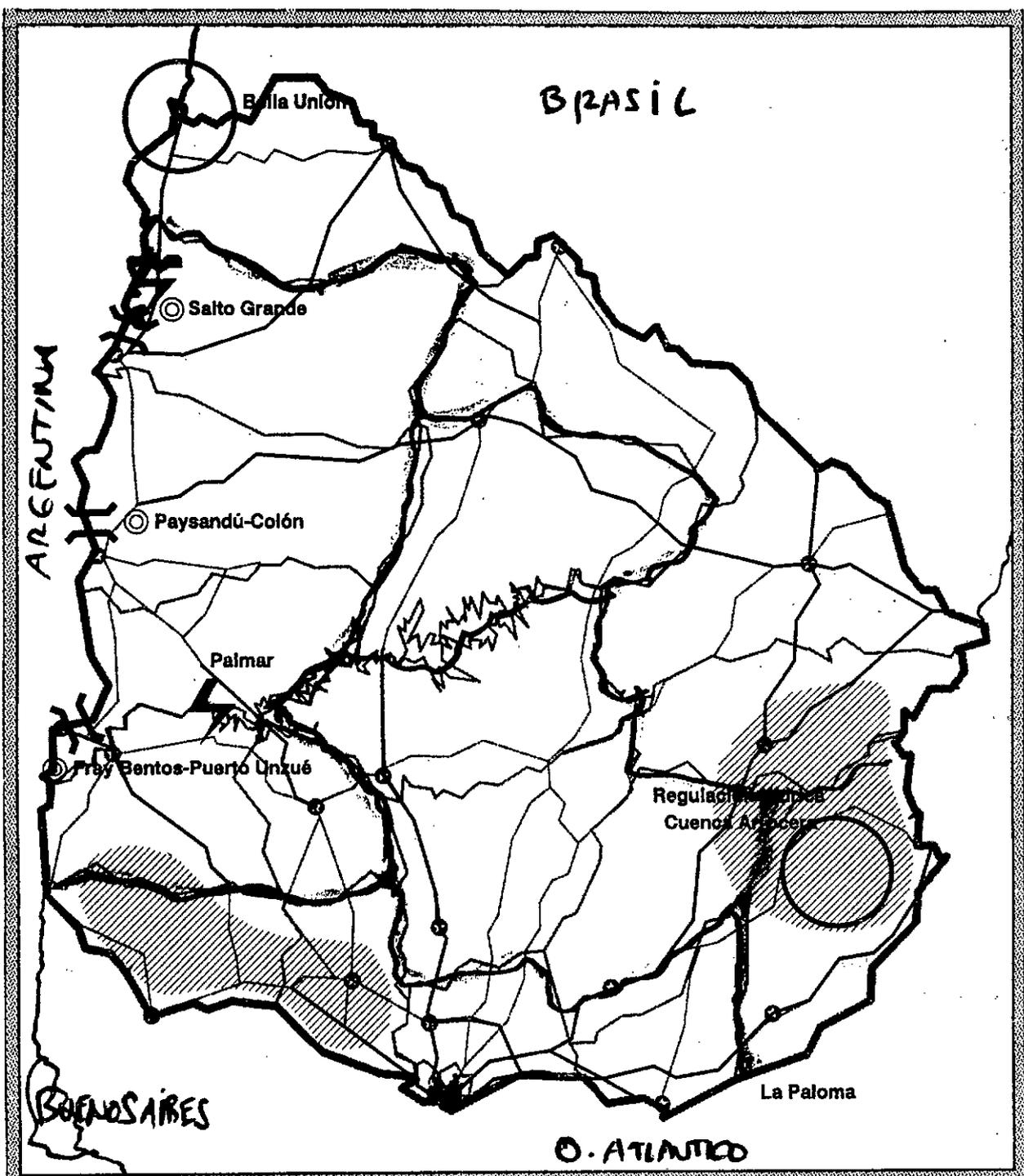
Estos procesos asumen manifestaciones "socioespaciales" diferentes y están transformado la configuración urbano-regional y particularmente la estructura socioeconómica de las áreas fronterizas, en función a su tipo de inserción en la sociedad nacional y al dinamismo fluctuante de Argentina y Brasil, en el escenario del Mercosur. (ver Mapa Grandes Proyectos Nacionales).

Complementariamente, y considerando que Uruguay es uno de los países más urbanizados del Tercer Mundo, corresponde señalar de acuerdo a investigaciones realizadas, que muchos de los cambios producidos en nuestras ciudades, se asocian a factores implícitos en la reestructuración económica y globalización (Portes 1989, Veiga 1989).

Entre tales cambios, destacamos los siguientes:

- Transformaciones en los sectores productivos dinámicos, en el mercado de empleo, en la distribución del ingreso y en diversos patrones de diferenciación intraurbana.
- Impactos de las nuevas tecnologías sobre la localización económica y residencial en las ciudades.
- Emergencia de nuevas pautas de "cultura urbana", estrategias familiares y formas de apropiación del territorio, asociados a segregación espacial y socioeconómica.

En esta perspectiva, la evolución socioeconómica y territorial de un pequeño país como Uruguay, en el escenario del nuevo siglo, está indisolublemente ligada a las transformaciones e impactos sociales, económicos y culturales de la Integración Regional al Mercosur y a otros países. En tal sentido, apreciamos que los mecanismos de Integración



GRANDES PROYECTOS 1970 - 1995

GRANDES OBRAS (ENERGIA - SISTEMAS DE TRANSPORTE)

- ⊙ BINACIONALES
-)) PUENTES
- ⚡ REPRESAS
- ⚓ PUERTO
- //// CAMINERIA RURAL

○ PROYECTOS PRODUCTIVOS AGROINDUSTRIALES

(FUENTE: DINOT-MNOTHA 1995)

Regional en América Latina, conllevan el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura y transporte entre los países involucrados; - rutas, corredores y Puentes.

Dichos proyectos - insertos en el marco de la reestructuración socioeconómica y territorial -, están configurando un nuevo "mapa" de la región, y al interior de las sociedades involucradas, particularmente con respecto al rol de las áreas fronterizas y sus poblaciones, en el contexto nacional e internacional.(cf. Mapa Laurelli et al 1995).

Así por ejemplo, en el caso uruguayo, uno de los proyectos más importantes por su magnitud e impactos previstos - el Puente Colonia - Buenos Aires -, se vincula con la realización de otra gran obra internacional - el Corredor vial San Pablo - Buenos Aires (Veiga et al 1995).

En tal sentido, asumimos que la progresiva inserción del Uruguay en el MERCOSUR - a través de Grandes Proyectos como el Puente Colonia-Buenos Aires , la Hidrovía,etc. -, profundizará las tendencias anotadas de reestructuración productiva y territorial. En dicho escenario, son previsibles que ocurran los siguientes fenómenos (Mazzei y Veiga 1995):

- se incrementen las desigualdades regionales y socioeconómicas, a partir de los diferenciales de inversión, competitividad tipo de inserción de las subáreas nacionales en el Mercosur y sistema internacional;

- se diversifique y especialice la producción sectorial y regional en los departamentos del Sur (agroindustria, servicios y turismo);

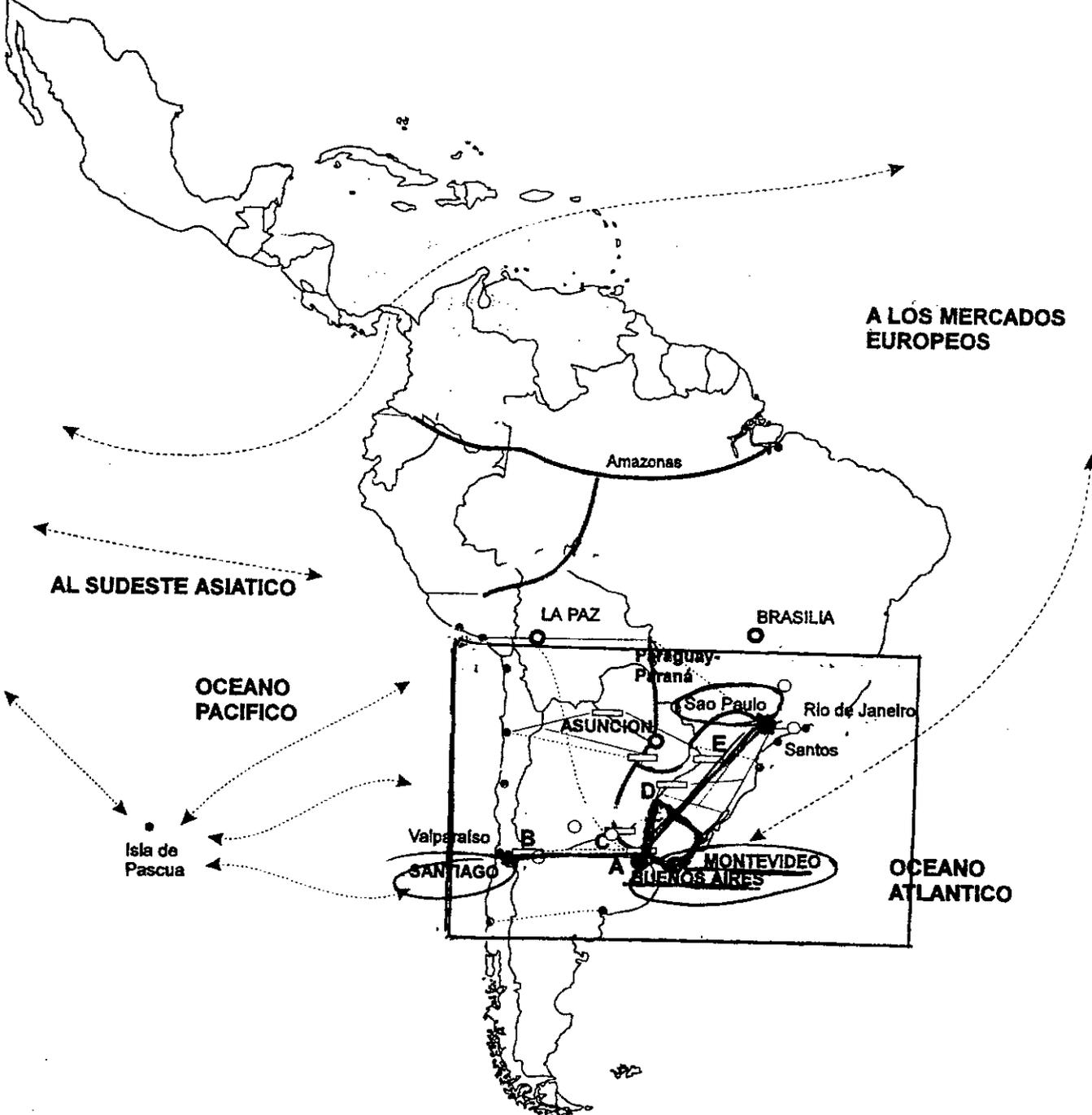
- se relocalize y desplace población hacia aquellas áreas dinámicas con capacidad de generación de empleo;

- se configuren nuevas pautas de "cultura urbana", y "desarrollo local", en estas áreas en función a los impactos de la trasnacionalización y globalización.

Asimismo en dicho contexto, seguramente se reforzarán las tendencias de concentración económica y poblacional, asociadas a distintos Proyectos de expansión agroindustrial y turística programados para los próximos 5 años en el Sur y Litoral del país, por el sector público y privado. Así por ejemplo, se producirán nuevas "desigualdades interurbanas", a partir de la inserción de ciudades fronterizas (con Brasil y Argentina) dinámicas y del área turística de Maldonado-Punta del Este en el complejo urbano internacional.

En definitiva, puede plantearse que habrá regiones "ganadoras" y "perdedoras" en este proceso, y en el corto plazo es difícil predecir una reversión en la polarización socioeconómica y territorial, a menos que se implementen estrategias sectoriales y territoriales adecuadas, (cf. el reciente Informe "Directrices de Ordenamiento y Desarrollo Territorial", elaborado por el Ministerio correspondiente. (cf. DINOT -MVOTMA 1996).

NUEVOS GRANDES PROYECTOS EN EL CONO SUR



- Ruta/corredor
- ▭ Puentes/túneles proyectados
- ⋯ Corredor FFCC
- ▬ Hidrovías proyectadas
- ↔ Rutas marítimas
- Puertos principales

- Capital de país
- Principales centros industriales
- A Puente Buenos Aires-Colonia
- B Túnel Juncal-Horcones
- C Puente Rosario-Victoria
- D Puente Santo Tomé-Sao Borja
- E Puentes sobre el Río Uruguay

(Fuente: Tarelli et al 1975)

De manera sintética puede decirse que: las transformaciones socioeconómicas y territoriales previstas para el caso uruguayo durante los próximos años, estarán condicionadas por un proceso de reestructuración económica y física, a partir de la Integración al MERCOSUR; donde se intensificará la reconversión, la mayor competitividad y la innovación tecnológica en los sectores de mayor desarrollo potencial y ventajas comparativas (agroindustrial, turístico, etc.) ^{1*}.

Como contraparte, este proceso inducirá un aumento de la "heterogeneidad y vulnerabilidad socioeconómica" de los empresarios y trabajadores que no puedan reconvertirse; lo cual tendrá diversas manifestaciones - a nivel de regiones "ganadoras y perdedoras", así como en desigualdades sociales en los mercados laborales.

Desde esta perspectiva, se reseñan a continuación algunas características del mercado de trabajo.

^{1*} Es interesante considerar que en el caso chileno, según un reciente artículo, se analizan los efectos regionales del NAFTA y MERCOSUR, concluyendo que los impactos de la Integración Regional, serán favorables para ocho regiones del país y desfavorables para otras cuatro (cf. Daher 1996).

2) REESTRUCTURACION SOCIOECONOMICA Y MERCADO DE TRABAJO

Es sabido que en el contexto socioeconómico y político de las ciudades latinoamericanas, se viene operando una desmaterialización de la producción, donde los sectores obreros tradicionales pierden importancia, y en cambio asumen creciente magnitud, formas precarias de inserción laboral, el desempleo y subempleo, la informalidad e inestabilidad, y se reducen los ingresos reales de los asalariados. (Rodríguez et al 1995). De modo análogo a lo que ocurre en países viejos, en el caso uruguayo, los cambios más relevantes que se producen en el mercado de empleo, se vinculan a los siguientes procesos:

- a) aumento de la tasa de participación económica y particularmente de la fuerza de trabajo secundaria (jóvenes, mujeres y mayores de 65 años);
- b) creciente "informalización" de las actividades;
- c) aumento de la desocupación y subempleo, y formas precarias de inserción laboral;
- d) "desindustrialización y terciarización de la mano de obra.

A modo de ejemplo, según datos recientes (Encuesta de Hogares Nacional de 1995), casi el 30% de la población urbana tiene problemas laborales de distinta magnitud, a saber; a) el 10 % está desocupada, el 5% subempleada y el 14% con empleo precario. Estos indicadores simples y parciales, expresan algunas restricciones económicas y sociales a que casi un tercio de la población urbana está condicionada, en sus niveles de vida.

Al igual que en otros países latinoamericanos, en el Uruguay estos fenómenos tienen consecuencias directas sobre la calidad de vida de la población y consiguientemente se expresan en desigualdades sociales, tales como la reducción y concentración del ingreso y el surgimiento de "nuevas formas de pobreza" . (Minujin 1993).

En tal sentido, y a pesar de las limitaciones de información, pueden señalarse algunas características fundamentales del mercado laboral a nivel intranacional y apreciar su evolución de acuerdo a los datos disponibles para los Censos de 1975 y 1985. (Todavía no están procesados los datos a nivel regional del último Censo de Población de 1996).^{2*} . Considerando que en los últimos diez años, se han producido cambios

^{2*} El análisis regional identificó las siguientes regiones: NORESTE, integrada por los deptos. limítrofes con Brasil, que en la última década se proyecta con gran dinamismo a partir del desarrollo agroindustrial. CENTRAL, que permanece estancada y en proceso de vaciamiento poblacional. LITORAL, limítrofe con Argentina, que ha tenido dinamismo y estancamiento, proyectándose frente al Mercosur con gran potencial. SURESTE, con los mayores niveles de diversificación

importantes en "la diferenciación territorial del empleo" (Lombardi y Bervejillo 1996); pueden no obstante señalarse algunas características relevantes de la evolución durante las dos últimas décadas que pautan las transformaciones que se vienen produciendo.

Así por ejemplo, la distribución regional de la Población Económicamente Activa (PEA) agropecuaria, permite inferir que el empleo rural ha sido y -continúa siendo- significativo en el Noreste, Centro y Litoral del país; donde casi una tercera parte de su fuerza laboral está empleada en dicho sector.

Por otro lado, ha existido una considerable proporción de empleo agropecuario en la región Suroeste, a partir de un importante desarrollo rural agrootensivo. Mientras que en el Sureste, la mayor diversificación socioeconómica, ha generado empleos en el sector industrial y de servicios. En resumen, las diferencias regionales en relación al empleo agropecuario, se vinculan a la evolución del sector durante las décadas de los setenta y ochenta. Durante este período, la PEA agropecuaria disminuye en todo el país, como resultado de un proceso de larga data de expulsión poblacional y mano de obra rural.

Este proceso no ha sido igual para todas las regiones, sino que fue particularmente importante en el Sureste y Suroeste, como consecuencia del predominio de varios factores (reconversión productiva, el agotamiento de la denominada "agricultura de subsistencia", la atracción del medio urbano, etc.). En este contexto, la expansión agroindustrial (forestal, arroz, etc.) que se viene produciendo en el Noreste, absorbe parte de la fuerza laboral expulsada por las áreas de ganadería extensiva.

Cuadro 1

**PERFILES REGIONALES SEGUN INDICADORES
DE POBLACION ECONOMICA ACTIVA**

REGIONES/	(%)P.E.A. INDUSTRIAL	(%)VARIACION P.E.A.INDUST.	(%)P.E.A. AGROPEC.	(%)VARIACION P.E.A.AGROP.
SURESTE	27	-3	14	-45
SUROESTE	24	-2	27	-23
CENTRAL	16	-10	31	-19
LITORAL	18	-26	30	-15
NORESTE	16	-17	30	-19

Fuente: Dir. Gral. de Estadística y Censos e "Indicadores Socioeconómicos del Uruguay", CIESU-I.N.L. Mazzei y Veiga 1989.

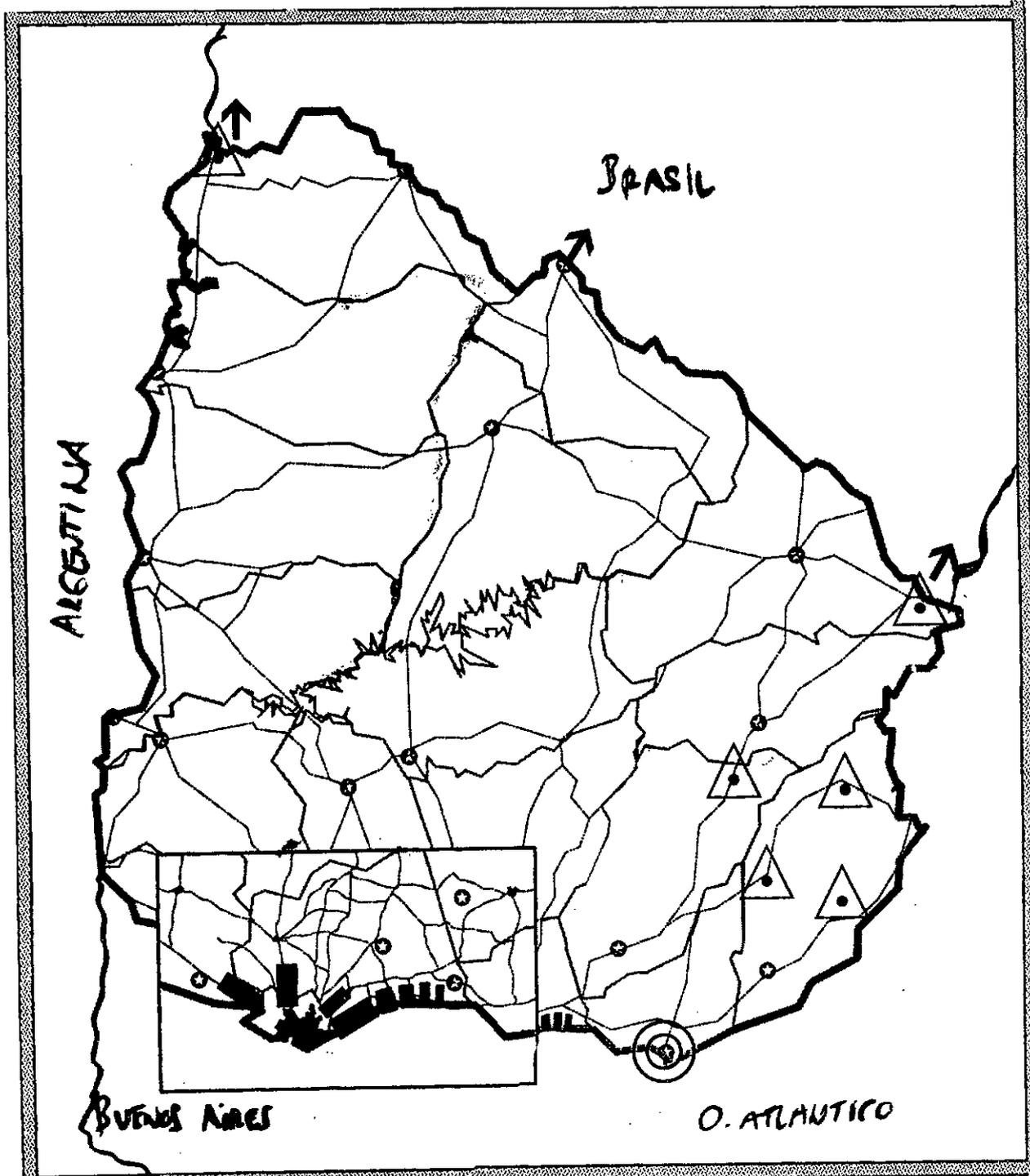
Mientras tanto, la evolución del empleo industrial, demuestra que los mayores niveles de ocupación verificados en el Sur y en en el área Metropolitana de Montevideo, siguen una pauta histórica de localización económica y de inversiones, que continúa actualmente; aun considerando la reducción significativa de la PEA industrial y la "desindustrialización" que se produce a partir del crecimiento de los servicios y "terciarización" de actividades.

A los efectos interpretativos, se ilustran en primer lugar, un mapa con las dinámicas demográficas urbanas de la década reciente, donde se muestran las zonas de expansión agroindustrial, turismo internacional, áreas fronterizas y metropolitana. Como hemos señalado previamente, dichas áreas han sido y continuarán siendo focos de atracción de mano de obra, quizás con mayor intensidad en los próximos años, de acuerdo a los anuncios del Gobierno y empresarios privados.

En tal sentido, en el escenario de la Integración Regional, Grandes Proyectos Binacionales y del Plan de Inversiones del Gobierno Central para el quinquenio 1995-1999, es probable que las tendencias anotadas en la concentración económica y del

empleo, no tengan cambios sustanciales y probablemente se intensifique su localización en las áreas de expansión agroindustrial, forestal (Litoral y Noreste), en el Sur como efecto del Puente Binacional, y en Maldonado por la expansión del turismo internacional.

Por otra parte, el mapa con los índices de participación regional en el valor bruto de producción nacional, ilustra los desiguales pesos y potencial económico de las regiones y departamentos, y en particular la concentración económica en Montevideo y el Sur del país. Dichos fenómenos se correlacionan con desiguales niveles de calidad de vida y desarrollo local, tal como se comentan en la próxima sección.

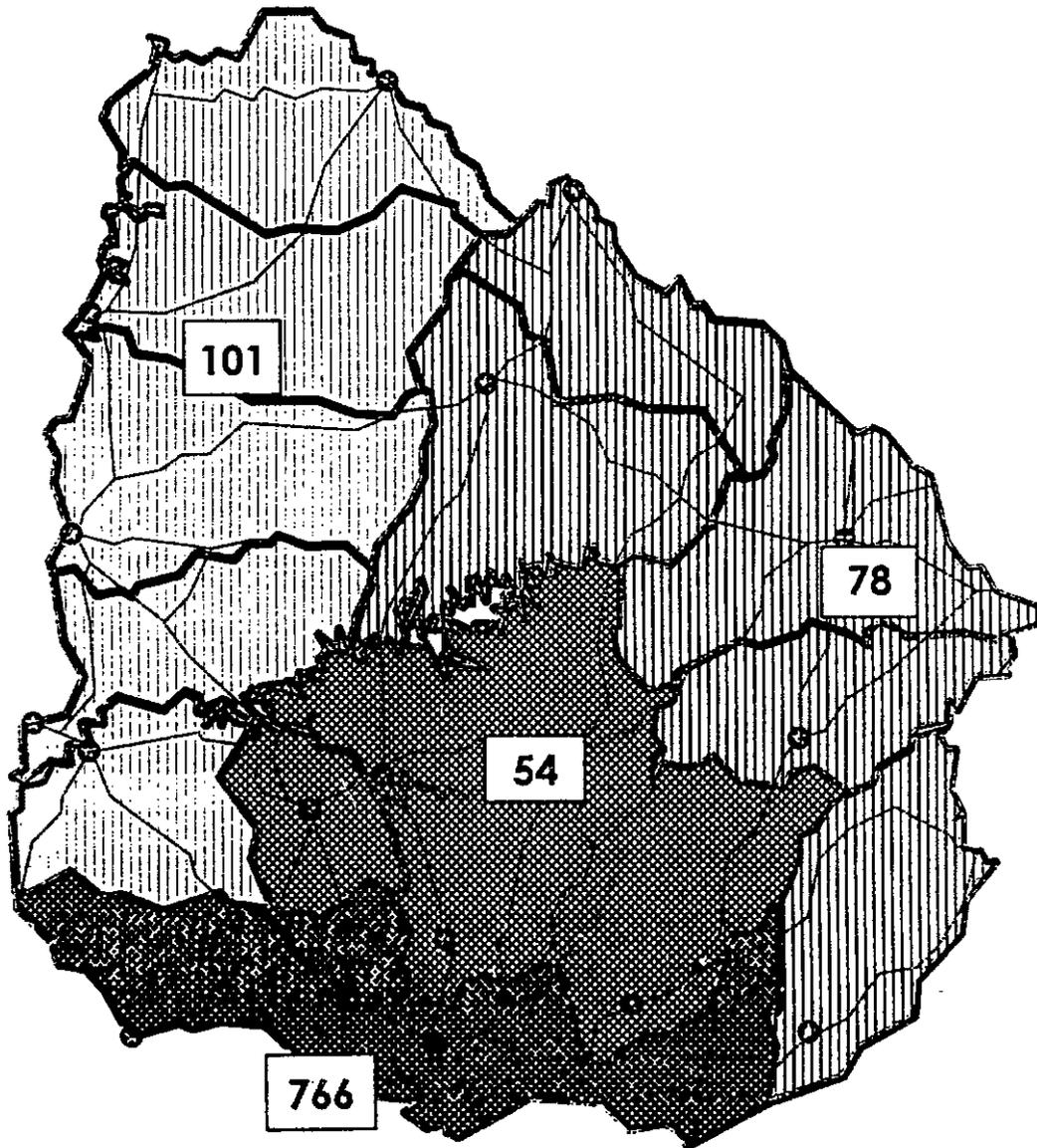


DINAMICAS DEMOGRAFICAS URBANAS SEGUN FACTORES INCIDENTES

FACTORES DE CRECIMIENTO

- ▲ CADENAS AGROINDUSTRIALES DINAMICAS
- TURISMO
- AREA METROPOLITANA
- ↑ FRONTERA

FUENTE: DI NOT MUYOHA 1975
 (ESTUDIO DIRECTOS ORDENAN TERRITORIAL)

D.I.N.O.T.**ESTUDIO GENERAL PARA EL DISEÑO DE LAS
DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL
INFORME INTERMEDIO****PARTICIPACION POR REGIONES EN EL VALOR BRUTO DE
PRODUCCION NACIONAL (en % o)**

3) HETEROGENEIDAD SOCIAL Y DIFERENCIACION TERRITORIAL

Es sabido que las desigualdades territoriales y regionales, están intrínsecamente asociadas a diferentes niveles de vida para la población. En esta perspectiva, - y considerando las limitaciones estadísticas y falta de datos desagregados -, se ilustran algunas manifestaciones espaciales de las desigualdades sociales, mediante el Índice de necesidades básicas (NBI) y línea de pobreza. Aún teniendo en cuenta las limitaciones metodológicas de ambos métodos, son complementarios y permiten evaluar características diferenciales de la población, de los sectores carenciados y de su distribución en el territorio . (OPP-BID 1995).

Así por ejemplo, de acuerdo a investigaciones realizadas en los últimos años, los menores Índices de NBI correspondientes a las regiones del Sureste y Suroeste, sugieren que allí la población accede a mejores niveles de vida. En el otro extremo se ubican los departamentos del Noreste, con la mayor proporción de hogares en situación crítica; mientras que en el Centro del país, se verifican niveles levemente mayores de carencias que en el Litoral, cuya población se ubica promedialmente en segundo lugar, después del Sur (Veiga 1991 op.cit.).

Esta desigual cobertura en las necesidades básicas de la población regional, indica significativas diferencias en el acceso a bienes y servicios, y consiguiente desniveles de vida regionales. La interpretación de dichos fenómenos responde a un conjunto de factores inherentes al proceso de configuración socioeconómica y desarrollo regional, que expresan diversas formas y niveles de organización productiva, económica y social en el territorio.

Aunque no existen datos desagregados, investigaciones recientes, confirman las desigualdades existentes entre la población de Montevideo y el Interior Urbano; que si bien encubren por su globalidad, heterogeneidades diversas, indican significativas variaciones en los niveles de carencias según grupos de edades y su distribución geográfica. En efecto según el cuadro 2, las mayores carencias socioeconómicas se verifican en las ciudades del Interior y particularmente entre los niños, donde el 43% de la población entre 0 y 14 años tiene necesidades básicas insatisfechas; siendo dichos niveles sustancialmente mayores que los de la capital. (FAS-INE 1995).

Cuadro 2

**% POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS
SEGUN GRUPOS DE EDAD Y AREA GEOGRAFICA (1994)**

AREA	POBL. TOTAL	POBL. 0 - 14 AÑOS	POBL. 15-59	POBL. 60 +
MONTEV.	21.0	29.7	21.9	10.0
INTERIOR	32.4	42.9	32.4	19.6

Fuente: FAS-INE (1995).

Complementariamente, para obtener un panorama integral de las desigualdades sociales emergentes en el territorio, es necesario considerar los niveles de NBI a nivel de las ciudades pequeñas. En tal sentido, los Estudios realizados demuestran que la diferenciación y heterogeneidad socioeconómicas se manifiestan no solamente a "nivel intraregional" (entre los diferentes departamentos); sino especialmente a "nivel intradepartamental", en la medida que la proporción de población con carencias básicas, es significativamente mayor en las ciudades pequeñas que en aquellas con más de 10.000 habitantes. (Veiga 1996).

Estos elementos sugieren que las potencialidades y restricciones en los niveles de vida, varían intraregionalmente y al interior de cada departamento y microregión; demostrando que las desigualdades sociales, - se asocian entre otros factores -, al contexto en el cual los trabajadores y sus familias están insertos, ya sea en áreas agroindustriales, en ciudades pequeñas o áreas fronterizas.

En definitiva, ello permite suponer que la dicotomía entre regiones o áreas "estancadas y dinámicas", es mas compleja de lo aparente, en la medida que coexisten en una misma región o departamento, formas productivas de diferente naturaleza económica, tecnológica y social, con diversas oportunidades y niveles de vida para su población. Esto implica, que los desafíos de la "modernización" y reconversión económica, no están abiertas para todas las regiones y comunidades locales de igual forma, ya que se registran limitaciones por la escasez de recursos materiales y humanos en áreas determinadas.

Sin embargo, en el escenario de la integración regional, quizás sean más importantes las restricciones derivadas del nivel de desarrollo y del tipo de inserción local de la población, en el contexto nacional e internacional; elementos que es indispensable superar con políticas y programas focalizados de acuerdo a las características y potencial de cada área.

Otra manera alternativa de evaluar las desigualdades sociales en el espacio nacional, puede obtenerse a través del examen de la concentración del ingreso y líneas de pobreza. En tal sentido se ilustran en los mapas siguientes, de acuerdo a los niveles de ingreso (Encuesta de Hogares 1994), las desigualdades existentes entre la población de diferentes regiones.

En el primer mapa, se ilustran los departamentos y regiones donde se concentran los mayores niveles de riqueza, que corresponden tendencialmente a la población residente en el Sur, y también en varios departamentos del Litoral y Centro del país. En segundo lugar, se ilustran aquellas áreas donde se presentan los mayores niveles de pobreza, lo cual se produce en el Noreste y Centro del país.

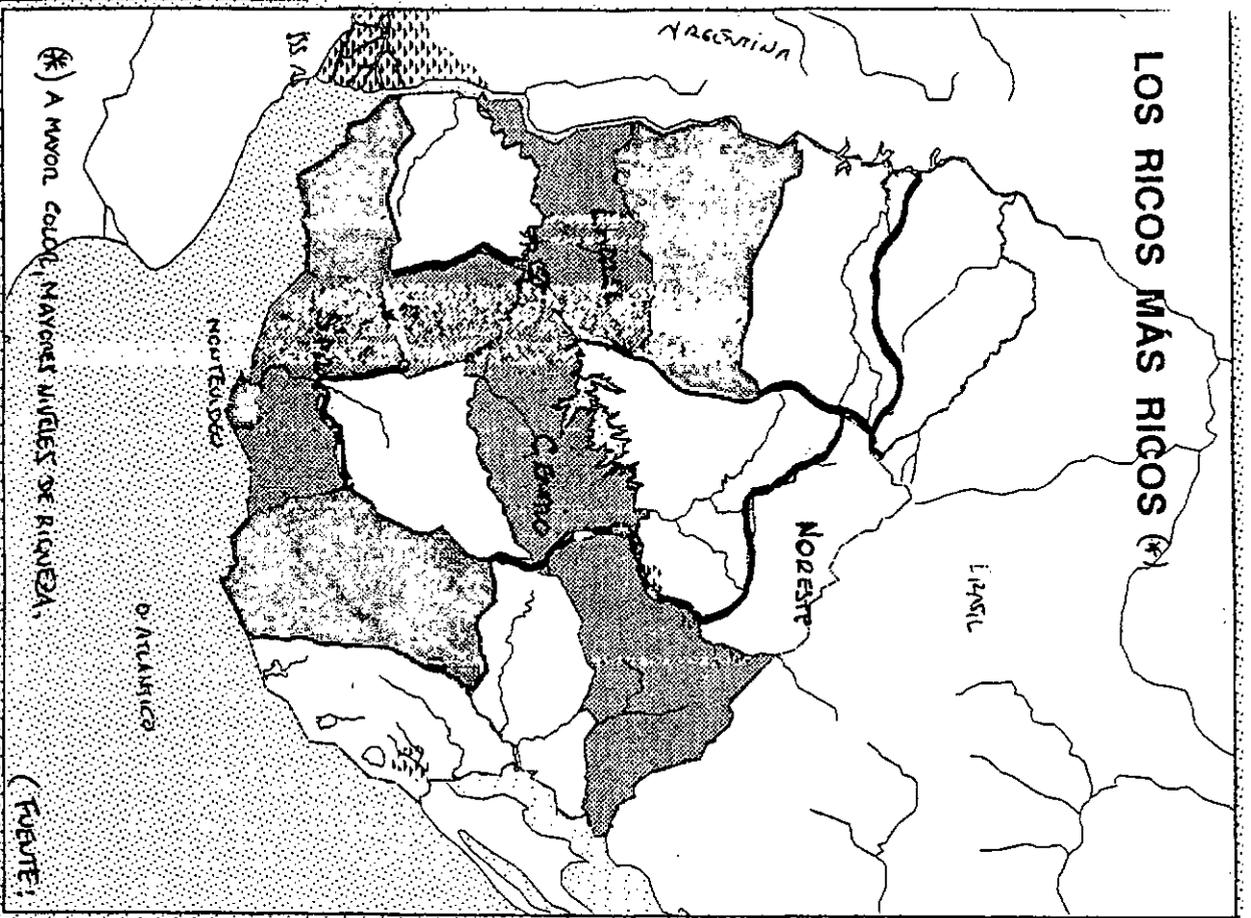
A los efectos de una correcta interpretación de los fenómenos mencionados, corresponde enfatizar que como sucede con la mayoría de las estadísticas agregadas, estos indicadores representan promedios departamentales, lo cual encubre diferencias territoriales importantes, así como entre diferentes estratos y grupos socioeconómicos.

Por otra parte, en la discusión sobre pautas de segregación y desigualdad social, que se vienen produciendo en nuestras países, es necesario destacar las "nuevas formas" que adquiere la pobreza y la diferenciación socioeconómica en las ciudades. En tal sentido, es útil recordar que a fines de los años ochenta se condujeron investigaciones en varios países latinoamericanos, que demostraron la influencia de procesos estratégicos en la configuración social urbana, tales como la "desindustrialización", "desasalarización" y "fragmentación socioeconómica".
(Portes 1989, Lombardi y Veiga 1989).^{3*}

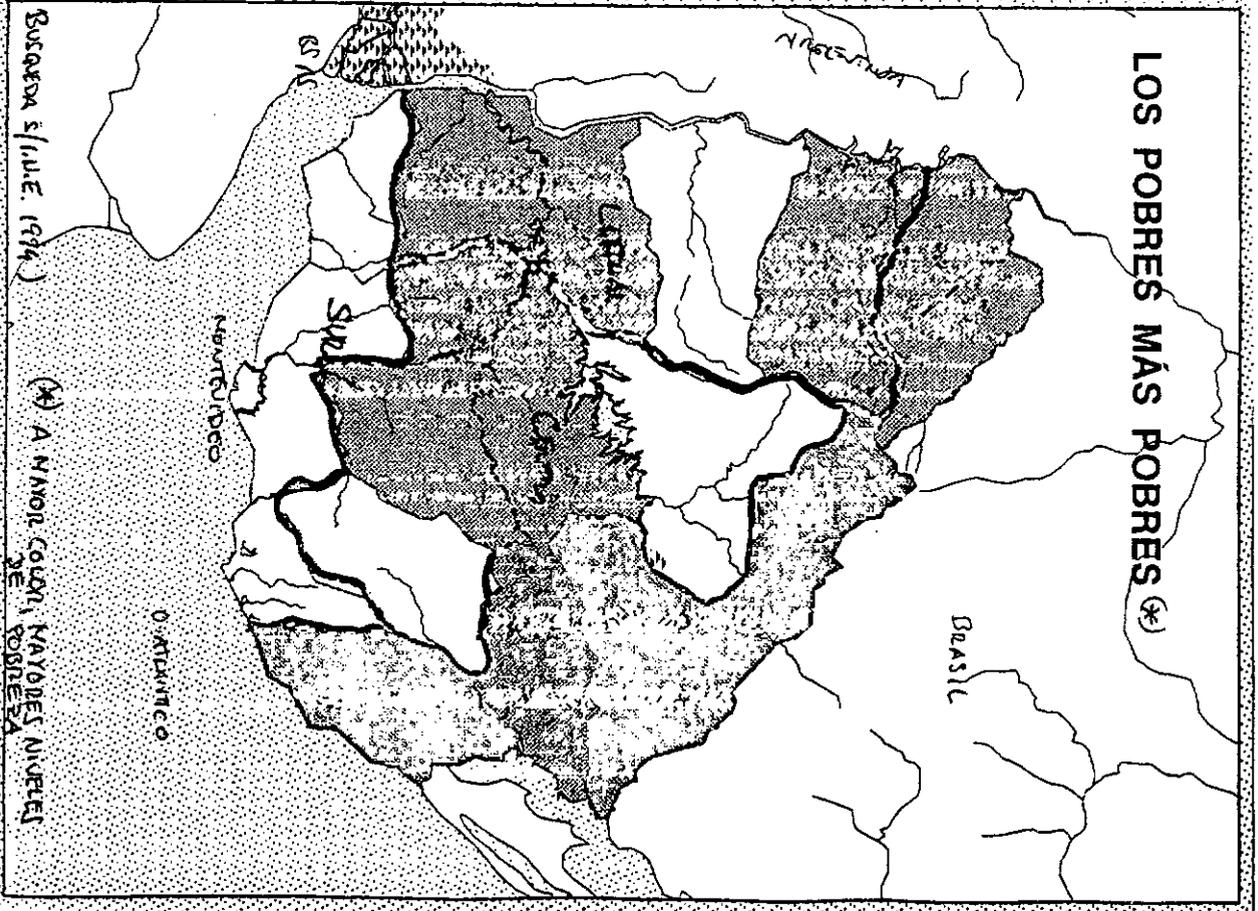
En los años noventa, estos procesos operan conjuntamente con la reducción del "Estado Benefactor" y los mecanismos de reconversión económica; induciendo diversas formas de desigualdad social y "nuevas formas de pobreza" entre diferentes sectores

^{3*} A este respecto, resulta interesante la discusión planteada por Enzo Mingione, en relación a los conceptos de polarización y fragmentación urbanas, sugiriendo la elaboración de una tipología de ciudades; considerando las pautas de estratificación social, y partiendo del impacto que tienen los procesos de desindustrialización y reducción de las políticas de bienestar. Estos elementos podrían combinarse a su vez con otros factores como la fragmentación laboral, contexto social, etc. (Mingione 1994).

LOS RICOS MÁS RICOS (*)



LOS POBRES MÁS POBRES (*)



urbanos. Así por ejemplo en el caso uruguayo, es significativo apreciar el nuevo perfil socioeconómico de la población residente, en los denominados "asentamientos precarios" o barrios marginales.

En efecto, una reciente investigación demuestra que en los últimos diez años, estos asentamientos han crecido a una tasa acumulativa anual del 9.7%. Por un lado, el perfil educativo de los pobladores, ha aumentado significativamente en la medida que los jefes de hogar con instrucción secundaria, - que representaban el 11% del total en 1984 -, alcanzan al 29% en 1994.

Por otro lado, es significativo destacar que la proporción de obreros y empleados en los asentamientos precarios, ha evolucionado en estos diez años del 35 al 57%. Asimismo, las características socioeconómicas actuales de las familias con carencias, permiten identificar una significativa mayor proporción de hogares monoparentales, jóvenes, niños y mujeres jefas, que en la década pasada (INTEC 1995).

Estas características y manifestaciones de las desigualdades sociales no son exclusivas del Uruguay. Así, se han verificado en contextos socioeconómicos similares a nuestro país - Argentina-, situaciones donde las carencias socioeconómicas se expanden en otros grupos sociales, incluyendo por supuesto a las clases medias. (Murmis et al 1993 y Minujin op.cit). También en otros países latinoamericanos, según la información sistematizada por CEPAL (1989) en base a Encuestas Nacionales, se encuentra "una mayor proporción de familias pobres entre los obreros formales, que entre los informales".

En el caso uruguayo, los fenómenos de empobrecimiento y diferenciación socioeconómica de los trabajadores formales y las clases medias, han llevado a plantear la idea de "latinoamericanización" del país. En tal sentido, es necesario reconocer que los procesos de reducción salarial, concentración del ingreso y reestructuración económica, que vienen afectando durante los últimos años a estos sectores sociales, inducen profundos cambios en los valores, pautas culturales y estrategias familiares, así como en la emergencia de nuevas demandas y escenarios, particularmente entre los jóvenes, mujeres y grupos más afectados.

En definitiva, estos complejos procesos que vienen ocurriendo en muchos países latinoamericanos, están transformando la estructura social. Por consiguiente, merecen ser analizados en profundidad, especialmente en relación a los comportamientos colectivos, demandas y búsqueda de alternativas a la crisis socioeconómica y cultural en que se desenvuelven las familias (cf. Feijoo 1993).

Desde esta perspectiva, resulta ilustrativo presentar los resultados de una Encuesta Regional, sobre las prioridades de la población en los países del Cono Sur. Puede observarse según los datos del cuadro 3, que a nivel de los países del Cono Sur, los

uruguayos son quienes perciben con mayor intensidad (excepto por la desocupación en Argentina), los problemas del desempleo, los bajos salarios y la inflación. En síntesis, estas prioridades representan temas fundamentales de atención que preocupan a la población, en la medida que inducen mecanismos de polarización y desigualdades entre distintos estratos, sectores de actividad y áreas en el territorio. (cf. Latinbarómetro 1995).

Cuadro 3

**PRIORIDADES DE LAS FAMILIAS EN EL CONO SUR
PERCEPCION DE PROBLEMAS MAS IMPORTANTES - 1995
(%) DE MENCIONES**

PROBLEMAS/PAIS	ARGENT.	BRASIL	CHILE	URUGUAY
DESEMPLEO	45	12	14	29
BAJOS SALARIOS	13	11	18	20
INFLACION	3	3	9	19
POBREZA	6	12	13	6
SALUD	7	19	11	9
EDUCACION	8	10	6	5

Fuente: Encuestas Latinbarómetro 6/95 El Observador 2/9/95.

4) DESIGUALDADES SOCIALES Y POLITICAS PUBLICAS EN EL ESCENARIO DE LA INTEGRACION REGIONAL

La emergencia de "nuevas" y expansión de "viejas formas" de desigualdad social, en el contexto de los procesos de globalización, reestructuración e Integración Regional, que atraviesan los países latinoamericanos, implica actualmente un desafío importante para las Ciencias Sociales, cuyo paradigma clásico fue formulado para analizar sociedades nacionales.

Sin embargo, aunque los procesos de globalización están envolviendo a las comunidades locales, y predominan los horizontes de "desterritorialización"; reconocidos científicos sociales como Alain Touraine, han afirmado recientemente que "contrariamente a lo supuesto, la mayor parte de la vida económica de los países no está globalizada". Por otra parte, el sociólogo francés afirma que los mecanismos de Integración Regional prevalecientes en América Latina, constituyen una manera estratégica de enfrentar la unipolarización del mundo.

En tal sentido, algunas de sus hipótesis centrales implican que "el desarrollo depende más de lo político y social que de lo económico; y que es necesario cambiar el desarrollo hacia afuera por el desarrollo desde adentro, es decir orientado por decisiones políticas fundadas en la gestión de demandas sociales internas". Ello cual supone la capacitación de actores sociales autónomos, y la capacidad del sistema político de administrar los conflictos y negociaciones.(Touraine 1996).

Asimismo, resulta evidente que son necesarios nuevos conceptos e hipótesis de trabajo, para analizar las características e impactos de estos procesos a la escala local y nacional, en la medida que los mecanismos de Integración Regional, están dispersando fronteras, centros de decisión nacional, y globalizando intereses y perspectivas económicas, sociales, políticas y culturales. (Ianni 1995).

En dicha perspectiva, parece necesario privilegiar las relaciones entre dos fenómenos básicos que operan en la configuración socioeconómica y territorial de nuestras sociedades: la interacción entre la "regionalización", como espacio económico de la globalización, y el "regionalismo", como espacio vital del desarrollo local.

En definitiva, ello implica "contextualizar el territorio", y entender a los ámbitos socio-territoriales" como base de la reproducción social de la población, y como "espacios vitales" de políticas dirigidas a fortalecer las sociedades locales y potenciar las áreas estancadas.(Giddens 1990).

En otras palabras, es necesario fortalecer e implementar mecanismos de interacción entre la "política local" y la "política global", para contrarrestar los procesos de

fragmentación y desintegración nacional, inducidos por la globalización e integración regional. En el marco de esta discusión, resultó significativa la reivindicación por preservar la "diversidad e identidad cultural" en nuestros países, que planteó el Director del Fondo Monetario Internacional, en Montevideo, en el marco del Encuentro Internacional "Nuevos caminos en América Latina", convocado por el Presidente Sanguinetti en Setiembre de 1996.

Por otra parte, surge como prioridad la formulación de escenarios para anticipar problemas y tendencias y reorientar políticas a nivel local y nacional, buscando nuevas articulaciones entre el sector público y el privado. Así en el caso uruguayo, existen muchas interrogantes con relación a los desafíos que para un pequeño país, implica la profundización de los mecanismos de globalización, reestructuración económica e Integración Regional; particularmente con respecto a sus impactos sobre los grupos sociales más vulnerables y las regiones de menor potencial económico.

Para avanzar en la formulación de tales interrogantes, en este artículo se han **identificado prospectivamente algunos impactos significativos que sobrevendrán cuando el proceso de Integración se profundize**, con la intención de contribuir a la formulación de políticas y programas destinados a los grupos socioeconómicos y sectores menos desarrollados.

En tal sentido, se analizaron prospectivamente los **escenarios de reestructuración económica y globalización, planteando que sus impactos se producirán en función al tipo de inserción local y regional, en la nueva división internacional del trabajo; donde influirán cada vez más los cambios "intrasectoriales", derivados de las transformaciones tecnológicas, las nuevas pautas de localización económica, la reconversión productiva, flexibilización del mercado de empleo, etc..**^{4*}

Las consideraciones anteriores implican el control de los "costos sociales", que los procesos de reestructuración económica y tecnológica inducen a nivel territorial y social, particularmente en determinados sectores y grupos socioeconómicos, si se desea alcanzar un crecimiento y desarrollo equitativo para nuestras sociedades.^{5*}

^{4*} La reestructuración económica y la "informatización de la sociedad", son dos procesos fundamentales, cuya interacción estimula la diferenciación y segregación socioeconómica, a partir de la reconversión productiva y los cambios tecnológicos que se expanden en diversas esferas de la sociedad y su distribución en el territorio. (Castells 1989).

^{5*} En una reciente investigación comprensiva de la evolución de la economía uruguayo en los noventa, se analizan tres escenarios prospectivos. Es significativo apreciar que en los escenarios previstos, las tasas de crecimiento serían insuficientes para mejorar la calidad de vida de la población. Solamente la implementación de nuevas políticas públicas y privadas, así como una combinación de políticas horizontales, verticales y de base regional, podría aumentar la potencialidad de áreas estancadas y elevar el nivel de vida de la población.

(cf. Grupo Interdisciplinario de Economía de la Energía, UTE-Universidad de la República 1996).

Así por ejemplo, se ha planteado - en el caso uruguayo -, la necesidad de considerar la **"ordenación territorial de los nuevos procesos sociales y productivos"**, derivados de los procesos de reestructuración e Integración, evaluando un conjunto de fenómenos emergentes en el escenario nacional y regional, tales como:

- los impactos territoriales de la expansión agroindustrial
- la expansión y diversificación del turismo en el territorio
- la localización e impactos de los grandes proyectos de infraestructura y transporte regional
- los nuevos procesos de metropolización y periurbanización
- la problemática específica y nuevo rol de las áreas fronterizas

En función de lo anterior, consideramos que las políticas públicas - a nivel del Gobierno Central y Municipal - deben dirigirse tanto a los problemas derivados del crecimiento de las áreas dinámicas, como aquellos derivados del estancamiento productivo o territorial.

Probablemente, en el escenario de corto plazo, debe tenderse hacia una **"territorialización de las políticas sociales"**, complementando la **"contextualización social"** de las políticas territoriales y sectoriales. (cf. DINOT 1996 op.cit).

En definitiva, las políticas públicas deben considerar las **desigualdades sociales y regionales; incorporando las especificidades y capacidades locales en las estrategias de desarrollo nacional y departamental; estimulando la cooperación y solidaridad entre diferentes sectores de actividad y áreas geográficas, y potenciando el crecimiento local, a través de la negociación entre los principales actores sociales involucrados.**

REFERENCIAS

ALBURQUERQUE, F., DE MATTOS, C. y JORDAN, R. (1990): "Revolución Tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales". ILPES-IEU, PUC, GEL Santiago.

CASTELLS, M. (1989): "Informational City", Ed. Basil Blackwell, Oxford.

CEPAL (1989) "La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades", en B. Klillsberg (comp.) Como enfrentar la pobreza?. Santiago .

DAHER, A. (1996): "Las regiones de Chile frente al Nafta y el Mercosur". Paper Inst. Estudios Urbanos, PUC, Santiago de Chile.

DINOT (1996) Informe Final. Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Uruguay.

DE MATTOS, C. (1990): "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur" Rev. EURE No.47 y en Alburquerque, De Mattos y Jordan (eds).

FAS-INE-OPP (1995) "Evolución de la pobreza estructural en la década 1984-1994". Montevideo.

FEIJOO, M. (1993) "Los gasoleros. Estrategias de consumo de los NUPO". en Minujin et al.

GIDDENS, A. (1990): Consecuencias de la Modernidad. Ed. Alianza Madrid.

G.I.E.E. (1996) "La economía uruguaya en los noventa: análisis y perspectiva de largo plazo". Ed. UTE-Universidad de la República. Montevideo.

INTEC (1995) "Relevamiento de Asentamientos irregulares en Montevideo. Informe Final, Montevideo.

IANNI, O. (1995) A sociedade global. Ed. Civilizacao Brasileira, 3a. Ed. Rio de Janeiro.

LAURELLI, E. et al. (1995) "El despliegue territorial de la reestructuración económica y los procesos de Integración." Paper presentado al Seminario Internacional sobre Impactos territoriales de los procesos de reestructuración. Santiago de Chile, IEU-PUC-RII, Santiago de Chile. Julio 1995.

LOMBARDI, M. y VEIGA, D. (eds). (1989) *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*. Ed. Banda Oriental Montevideo.

" " y **BERVEJILLO, F.** (1996) "La diferenciación territorial del empleo en el Uruguay". Programa Desarrollo Local UCUDAL Montevideo.

MAZZEI, E. y VEIGA, D. (1995) "Las sociedades locales frente a los impactos de las transformaciones regionales y la reestructuración". Paper presentado al Seminario Internacional sobre Impactos territoriales de los procesos de reestructuración. Santiago de Chile, IEU-PUC-RII, Santiago de Chile. Julio 1995.

MINGIONE, E. (1994) "Polarización, fragmentación y marginalidad en las ciudades industriales", en Alabart, Garcia y Giner (eds.) *Clase, Poder y ciudadanía*. Ed. Siglo XXI Madrid.

MINUJIN, A. et al (1993) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Ed. Unicef-Losada. Buenos Aires.

MURMIS, M. y FELDMAN, S. (1993) "La heterogeneidad social de las pobrezas", en Minujin (ed). op. cit.

PORTES, A. (1989) "La urbanización de América Latina en los años de crisis". en Lombardi y Veiga (eds.).

RODRIGUEZ, A. Y WINCHESTER, L. (1995) "La ciudad; gobernanza y pobreza urbana en seis países de A. Latina. Paper, SUR, Santiago.

TOURAINÉ, A. (1996). Conferencia en el Seminario Internacional "Los nuevos caminos de América Latina". Presidencia de la República, Montevideo.

VEIGA, D. (1991): *Desarrollo Regional en el Uruguay*. Ed. CIESU Montevideo.

" " et al (1995) "Desarrollo local e Integración Regional: impactos sociales del Puente Colonia Buenos Aires". Informe Final Depto. Sociología- FCS -CSIC, Universidad de la República. Montevideo.

" " (1996) "Aspectos Sociales del Ordenamiento Territorial: hacia la formulación de políticas". Informe Final Proyecto Directrices de Ordenamiento Territorial. DINOT - MVOTMA. Montevideo.

**ESTA PUBLICACION SE TERMINO DE IMPRIMIR
EN EL TALLER DE IMPRESIONES DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
EN EL MES DE MARZO DE 1997**